

30
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

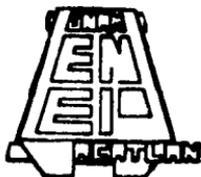
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

FALLA DE ORIGEN

" LA DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS
FILIALES DE NACIONAL
FINANCIERA 1982 - 1993 "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A I
ALFREDO LOZA LOZA



ASESOR DE TESIS: CARLOS CASTAÑO ASMITIA

ACATLAN, EDO. DE MEX.



1995



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A MIS PADRES:

que gracias a su decisión de darme
una educación universitaria, ahora
soy mejor como persona.

A MI ESPOSA:

Lupina, que gracias a su ayuda y
aliento logre ser un mejor ser
humano y estudiante.

A MIS MAESTROS Y COMPAÑEROS UNIVERSITARIOS:

que convivieron conmigo en mi desarrollo
académico y deportivo, porque gracias a
ellos ahora soy una persona crítica y
participativa del medio que me rodea.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	I
I. LA EMPRESA PUBLICA Y LA BANCA DE DESARROLLO.	
I.1. La participación de la Administración Pública en la economía.....	1
I.1.1. Definición de la Empresa Pública.....	6
I.1.2. Clasificación de la Empresa Pública.....	10
I.1.3. Principios de la Empresa Pública.....	12
I.1.4. La Empresa Pública en México.....	16
I.2. La Banca de Desarrollo y la Empresa Pública.....	19
I.2.1. Definición y características de la Banca de Desarrollo.....	20
I.2.2. Semblanza de la Banca de Desarrollo en México.....	23
I.2.3. Instituciones de Banca de Desarrollo en México.....	24
I.2.4. Desarrollo histórico de Nacional Financiera en apoyo a la Empresa Pública.....	28
I.2.5. La desincorporación del sector paraestatal en México, instrumentos y principios básicos.....	42
II. LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS PUBLICAS 1982-1993	
II.1. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y Programas de Financiamiento y de Desarrollo Industrial.....	56

II.2. Resultados generales de la política de desincorporación de entidades paraestatales en el periodo 1982-1988.....	73
II.3. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y Programas de Financiamiento, Desarrollo Industrial y Modernización de la Empresa Pública.....	82
II.4. Procedimiento Administrativo para desincorporar empresas públicas.....	92
II.5. Resultados generales de la política de desincorporación de entidades paraestatales en el periodo 1989-1993.....	103

III. MARCO JURIDICO Y ORGANIZACIONAL DE LAS EMPRESAS FILIALES DE NACIONAL FINANCIERA

III.1. Marco Constitucional y Legislación Orgánica de la Administración Pública	109
III.2. Legislación bancaria.....	132
III.3. Ley Orgánica de Nacional Financiera.....	136
III.4. Marco Organizacional de Nacional Financiera y sus empresas filiales.....	148
III.4.1. Organización en 1982.....	150
III.4.2. Organización en 1991.....	156

IV. LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS FILIALES DE NACIONAL FINANCIERA 1982-1993

IV.1. El Grupo Industrial Nafinsa en 1982.....	161
IV.2. Proceso de desincorporación de empresas, propiedad de Nacional Financiera.....	168

IV.3.1. Periodo 1982-1988.....	168
IV.3.2. Periodo 1989-1993.....	176
CONCLUSIONES.....	186
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

INTRODUCCION

La creación de empresas públicas en México en múltiples sectores de la economía, ha tenido como fundamento la participación del Estado en el desarrollo de la actividad industrial de nuestro país. Esta se expresó con el fomento de industrias, que en su momento, fueron consideradas como estratégicas o prioritarias y que, además se han caracterizado por requerir inversiones de gran volumen de recursos financieros y largos periodos de maduración, por lo que el Estado asumió la responsabilidad de estas actividades, ya que en su momento no podían ser atendidas por el sector privado.

La creación de una Institución financiera que proveyera de los recursos financieros necesarios para materializar proyectos empresariales del gobierno fue de particular importancia, ya que esta necesitaría captar recursos a largo plazo, y cuando estos fueran insuficientes con el ahorro nacional, fungiría como agente financiero ante organismos financieros internacionales.

Esta Institución es Nacional Financiera, la cual no sólo se limitó a otorgar crédito a la gran industria paraestatal, sino que también desarrolló proyectos industriales en los cuales tuvo participación accionaria convirtiéndose así, en poseedora de un grupo de empresas de la industria básica, de bienes de capital, textil y otras; el cual desarrollo de 1940 a 1982.

Nacional Financiera funge como agente financiero del gobierno federal e incide en mercado de capitales; capta, canaliza y evalúa la utilización de recursos financieros para que la empresa pública se convierta en un importante instrumento de la Administración Pública Federal.

A partir del cambio de estrategia económica en 1982 a Nacional Financiera se le ha encomendado la tarea de sanear financieramente y participar como agente en la desincorporación, tanto de empresas públicas que están bajo su control como otras que le ha designado el gobierno, en su momento. Todo esto debido a la escasez de recursos financieros y a la necesidad de que la Administración Pública mantenga una situación financiera estable.

El objetivo general de la tesis es:

- **Describir el proceso de cambio que instrumentó Nacional Financiera de 1982 a 1993 para desincorporar sus empresas filiales, y determinar el impacto que tuvo este proceso en su función como promotora de la industrialización del país.**

Los objetivos específicos planteados son los siguientes:

- **Definir y describir a la empresa pública y su importancia dentro de la economía y las finanzas como parte integrante de la Administración Pública.**
- **Presentar un esbozo del proceso mediante el cual Nacional Financiera ha promovido, creado y asumido a las empresas públicas.**
- **Detallar y definir la desincorporación de las empresas filiales de Nacional Financiera, tales como liquidación, fusión, extinción, transferencia o venta, ejemplificando los casos relevantes de este periodo.**
- **Comparar el marco jurídico y organizacional de Nacional Financiera, a fin de determinar los cambios de la Institución en materia de empresas filiales en el periodo 1982-1993.**
- **Citar las principales políticas de la administración pública en materia de empresa pública, contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994 y programas sectoriales y su influencia con las actividades de Nacional Financiera.**

Posteriormente a la formulación de objetivos se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

Nacional Financiera desde su creación, ha tenido la facultad de promover y crear empresas públicas industriales de la más diversa índole, y de las cuales una vez en operación se encarga del control de gestión de las mismas. Esta creación y promoción

de empresas pública se vio limitada a partir de 1982 debido a la escasez de recursos financieros en el sector público y al cambio de políticas contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994 que le encomendaban a la Institución iniciar una promoción industrial con poca participación del sector público, lo que incluyó iniciar un proceso de desincorporación mediante fusión, extinción, transferencia, liquidación y enajenación de sus empresas filiales.

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados y demostrar la hipótesis de trabajo se desarrollaron 4 capítulos de la siguiente manera :

En el capítulo 1, con el fin de sustentar teóricamente la tesis, se consideró necesario definir y desarrollar los conceptos, propósitos y clasificación, así como el contexto histórico en México de empresa pública y de banca de desarrollo. Complementando esta idea con el desarrollo de Nacional Financiera y con los principios básicos del proceso de desincorporación en México.

En el capítulo 2, dado que Nacional Financiera no es un ente aislado del resto de la Administración Pública Federal; sino por el contrario es parte integrante de ésta, se revisan los Planes Nacionales de Desarrollo y particularmente, los Programas sectoriales en materia de política financiera, industrial y de empresa pública correspondientes a las actividades de Nacional Financiera de 1982 a 1993.

Dentro de este capítulo, por considerar que no basta con revisar los objetivos y estrategias de los Planes y Programas sino también los resultados de éstos, se incluyen en el capítulo los resultados del proceso de privatización del sexenio.

Por último, por considerar que formó parte de las estrategias de desincorporación se presenta el procedimiento administrativo de enajenación de entidades paraestatales.

Dentro del capítulo 3 dado que la Administración Pública no puede desligarse de la cuestión jurídica, consideramos necesario revisar el marco jurídico y organizacional de Nacional Financiera, sus empresas filiales y la legislación en torno a la privatización, todo de una manera jerárquica, desde la Constitución hasta la Ley Orgánica de Nacional Financiera.

Como parte del capítulo 3, se presenta el proceso de desincorporación de empresas filiales de Nacional Financiera, que trajo consigo una reorientación de funciones con respecto a su grupo industrial, así como un adelgazamiento en las unidades administrativas encargadas de atender la función de promover y controlar las empresas filiales.

Dentro del capítulo 4, se describe el proceso de desincorporación de empresas filiales de Nacional Financiera, con una revisión del Grupo Industrial Nafin en 1982 y las desincorporaciones llevadas a cabo año con año, de acuerdo a los informes anuales de Nacional Financiera hasta el año de 1993.

Dentro del trabajo se incluyen anexos estadísticos que apoyan el desarrollo del capítulo 4, mismos que servirán para ilustrar de manera específica y esquemática, el proceso de desincorporación en Nacional Financiera.

Finalmente, se puede comentar que para la selección de este tema se considera a la desincorporación de empresas como un proceso evidente y actual que es parte de la política de reforma del Estado que se está llevando a cabo en México y con la finalidad de hacerlo más específico, en esta tesis nos abocamos a la desincorporación de empresas de Nacional Financiera en el periodo 1982-1993.

CAPITULO I

LA EMPRESA PUBLICA Y LA BANCA DE DESARROLLO

"No se ha podido demostrar que las empresas públicas necesariamente operan con menos eficiencia que las empresas privadas. Pero en cambio, si se ha comprobado que el libre juego de las fuerzas del mercado no es capaz por sí solo, de generar y sostener el desarrollo económico en los países pobres."¹

1.1 LA PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ECONOMIA

La Administración Pública participa de diferentes formas en la economía; tales como: la recaudación de impuestos, la emisión de moneda, entre otras; pero sin duda no hay otra más identificable que la que realiza por medio de empresas públicas, las cuales compra, expropia, o crea de acuerdo a diversos criterios, estrategias de gobierno y situaciones económicas ó políticas específicas.

En el presente apartado revisaremos los conceptos principales de la empresa pública, la definición de la empresa pública, sus propósitos, su clasificación, sus principios; e importancia para el desarrollo de nuestro país .

La participación del Estado en la economía a través de la administración pública ha estado presente a partir del surgimiento del Estado moderno, ya que la participación activa y directa para la promoción económica, ha sido determinante para que se logren los objetivos que una nación se ha trazado.

¹ Navarrete Alfredo .El Mercado de Valores. Año XXIV, No. 7, Febrero 17 1964. NAFIN. p.4

El Estado tiene múltiples atribuciones las cuales se aplican o utilizan de acuerdo al momento histórico en el cual se originan, lo que hace necesario revisar las siguientes conceptualizaciones, una respecto al espacio público y privado de Jesús Reyes Heróles y la otra de Roberto D. Vilchis respecto a la correspondencia del tamaño del Estado con el desarrollo de la sociedad donde se desenvuelve.

Jesús Reyes Heróles afirma que "individuo, sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una concierne. La meta no es una sociedad estatizada, sino un Estado social y una sociedad integrada por individuos en pleno uso de sus derechos"²

Asimismo, Roberto D. Vilchis enfatiza "El Estado y su tamaño no pueden explicarse en abstracto sino a través de las concretas relaciones humanas que lo han generado, en un tiempo y un espacio determinados. El tamaño del Estado, pues, es el mismo que el de la sociedad en la cual se encuentra inmerso, porque no puede haber Estado "más pequeño" o "más grande" que el que las propias instituciones que le dan sustento."³

El Estado mediante la Administración Pública participa de diversas maneras en la economía mediante empresas públicas y de acuerdo a Sergio García Ramírez⁴ los factores de la creación de empresas públicas en México se sintetizan de la siguiente manera:

²Reyes Heróles Jesús. "El cambio en el Estado". La Revista del Colegio Año II No. 3, México Junio 1990 p.185

³Vilchis Roberto D. " Estado, economía, y empresa pública ". La Revista del Colegio No. 3, México Junio 1990 pp 235-236

⁴- Carrillo Castro y García Ramírez Sergio. "Derecho social económico y la empresa pública en México", 1a. edición, México, INAP, 1982, pp.103-105

"a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes, para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica y, por tanto, la capacidad de decisión política, hacia adentro y hacia afuera;

b) La conveniencia de participar en el curso libre de la producción y de la distribución sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población, merced a una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio, cosa particularmente importante como reacción frente a la concentración de la riqueza que se presenta en países en acelerado proceso de desarrollo;

c) La necesidad de acometer el establecimiento y permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere;

d) El imperativo de actuar para el alcance de los objetivos que los planes de desarrollo indican. La multitud y la naturaleza de sus vínculos con otras ramas, y la fuerza dinámica que resulta en su magnitud y ritmo de expansión, hacen del sector paraestatal una pieza clave en la ejecución del Plan de Desarrollo;

e) La conveniencia de rescatar y mantener por razones económicas y sociales, unidades de producción, y fuentes de empleo, que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado o ineficiente de una administración privada, y

f) La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública."

La participación activa del Estado en la economía mediante empresas públicas, es objeto de innumerables críticas, pero a pesar de todas ellas Epstein y Schor, 1988; así como Ratti Ram ⁵, 1989, han llegado a conclusiones que ratifican correlaciones positivas entre la participación estatal y el desempeño económico. De una lista de 115 países, llegaron a los siguientes resultados :

"a) El impacto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos;

b)Comparada con el resto de la economía la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos en los años 60;

c)En los 70, el efecto positivo ha tendido a disminuir pero no deja de ser necesario para facilitar el desenvolvimiento del sistema económico."

Si bien es cierto que se obtuvieron resultados positivos dadas las condiciones económicas, los principales problemas de la participación del Estado en la economía de acuerdo a nuestro punto de vista son los siguientes:

1.- La no corresponsabilidad entre el gasto público y los ingresos, ya que no se controlaron los gastos y se excedió en la contratación de deuda externa y al no

⁵.-Ram Rati . "Government size and economic growth" Publicado en "The American Economic Review. New York, Marzo 1987, Vol.78, No. 1, p.15

tener liquidez para satisfacer las demandas de una población creciente se dudó de la eficiencia de la administración pública;

2.- La sobrecarga de demandas sobre la Administración Pública hizo imposible la gobernabilidad del sistema, por lo que se hace necesario reducir la presión de la nueva sociedad;

3.- El enorme aparato de la Administración Pública creó una burocracia con corrupción y lentitud para satisfacer las demandas de la sociedad;

4.- El situar al sector gubernamental como algo alejado y superior a las propuestas de la sociedad civil, provocó falta de coherencia en sus actividades en pro del desarrollo;

5.- El asumir bancarrotas privadas con el fin de defender a cualquier precio el nivel de empleo, sin exigir productividad por parte de los trabajadores;

6.- El tomar "a su cargo" (recursos de la nación) recursos financieros con subsidios, facilidades fiscales, etc. para favorecer a los inversionistas privados en detrimento de los trabajadores, en el proceso denominado "socialización de costos";

7.- Los controles sobre el uso racional de recursos, fueron demasiado tardíos (70's) e ineficaces para llevar a cabo un desarrollo equilibrado y justo del sector gubernamental ;

8.- La actividad del Estado no siempre se apegó a criterios de beneficio social, asumiendo en propiedad empresas fuera de su naturaleza política (tales como restaurantes de lujo). Al mismo tiempo, la excesiva centralización del gobierno federal añadió cometidos que ejerció sin razones y motivos, pero que pudo haber delegado a las entidades federativas ;

9.- Fincar el modelo de desarrollo sobre el endeudamiento externo y déficit fiscal debilitaba al Estado no solo interna sino también externamente y para proseguir sus programas debió sujetarse a las recetas de la banca internacional y la desincorporación de empresas públicas es una de ellas;

Con el fin de especificar de manera más clara el concepto de "socialización de costos" del desarrollo, Roberto D. Vilchis ⁶ esquematiza el tipo de actividades que realizó y sigue llevando a cabo el Estado para apoyar al sector privado:

- 1.- Actividades derivadas de las funciones ministeriales (transportes y comunicaciones, parques industriales, desarrollo urbano, obras públicas, etc.) cuyos efectos son auténticos regalos en infraestructura física y tecnología; y
- 2.- Los precios y tarifas artificialmente bajas para apoyar al sector privado.

1.1.1. DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA

Antes de abordar el concepto de empresa pública consideramos que por su importancia es necesario también definir los conceptos básicos de Estado y de Administración Pública :

⁶- Vilchis Roberto D. Op. Cit., p. 261

1.- **ESTADO.-** Consideramos adecuada " la definición de Max Weber, que lo concibe como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo obrar que se realice en el territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios dedicados a su cumplimiento." ⁷

2.- **" ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .-** Andrés Serra Rojas la define como :

" La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de la nación " ⁸

La Administración Pública esta localizada en el Poder Ejecutivo Federal y se forma por la Administración centralizada y la Administración paraestatal

3.- **" ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.-** Es el conjunto de órganos que constituyen una pirámide en cuya cúspide se encuentra la jefatura del Ejecutivo Federal y esta organizada por niveles de dependencia mediante la relación jerárquica que la da unidad y cohesión. La relación jerárquica se forma con los poderes de designación, mando, resolución de conflictos de competencia, decisión, revisión y supervisión.

⁷.-"Diccionario de Administración Pública", Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Coordinado por Mario Martínez Silva, México 1983, P. 536

⁸.-Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, México, Porrúa, 1988, p.79

Las unidades de mayor rango son las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, quienes tienen idéntica jerarquía. Igualmente, la organización centralizada está integrada por la Procuraduría General de la República y diversos órganos que dependen directamente de la Presidencia de la República. " 9

4.- **" ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL.-** Es el conjunto de personas jurídicas y de patrimonios fiduciarios que forman la Administración Pública Federal y que son órganos descentralizados por servicio que se sustraen de la relación jerárquica. La administración centralizada controla a estas entidades, que pueden ser de tres tipos: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos públicos. " 10

Podemos agregar que además de estos 3 tipos de entidades que señala Ruiz Massieu tenemos actualmente a las Sociedades Nacionales de Crédito y a las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

5.- **" CABEZA DE SECTOR.-** Secretaría de Estado o departamento administrativo a quien un acuerdo presidencial encomendó la planeación, coordinación, evaluación, orientación y control de un grupo de entidades paraestatales. " 11

6. **EMPRESA PUBLICA .-** Consideramos adecuado para este apartado utilizar la forma en la cual José Francisco Ruiz Massieu en su libro " La Empresa Pública : Un estudio de Derecho sobre México " 12 revisa las diversas acepciones del concepto hasta llegar a su definición final.

9.- Ruiz Massieu José Francisco. "La empresa pública. Un estudio de derecho sobre México", México, INAP, 1980, p.235

10.- Ruiz Massieu, op. cit., p.235

11.- Ruiz Massieu, op. cit., p.235

12.- Ruiz Massieu, op. cit., p.235

José Francisco Ruiz Massieu define en primer término, el concepto de empresa como tal, señalando que ésta no necesariamente tiene como objetivo fundamental el lucro como pretenden dársele otros autores, por lo que Ruiz Massieu elabora una definición de empresa :

"...son empresas las sociedades mercantiles o civiles, las asociaciones civiles, los fideicomisos, las agrupaciones de productores, las fundaciones cuando producen o distribuyen bienes o servicios en el mercado, y las organizaciones públicas personificadas si tienen objeto económico"¹³

Habiendo definido el concepto de empresa Ruiz Massieu pasa a definir la segunda parte del concepto que califica al primero dándole su carácter peculiar; esto es la expresión pública, a partir de la cual define a la empresa pública como :

"La organización autónoma de los factores de la producción, dirigida para 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 patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. 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 " ¹⁴

¹³ - Ruiz Massieu, op. cit., p.27

¹⁴ - Ruiz Massieu, op. cit., p.30

I.1.2. CLASIFICACION DE EMPRESA PUBLICA

Dado que las empresas públicas jurídica y teóricamente no tienen una sola denominación, ya que no todas cumplen con los mismos fines, se hace necesario considerar varias clasificaciones según el punto de vista del que se estudian.

La ONU ¹⁵ propone una denominación práctica, que tiene como base las intenciones con que fueron creadas:

- 1.- **Fiscales**, configuradas por monopolios del Estado, en la fabricación de ciertos productos (PEMEX).
- 2.- **Estratégicas**, las fundamentales para la soberanía nacional (CFE).
- 3.- **Económicas**, las que producen bienes y servicios sin contrapartida en el sector privado, y aquellas en las que converge tanto el gobierno como negocios privados (Cía. Minera Cananea).
- 4.- **Sociales**, que se refieren a establecimientos que otorgan servicios a las capas débiles de la población (IMSS).

¹⁵.- Naciones Unidas. "Administración de empresas del Estado" Nueva York 1964. p.p.168,174

CLASIFICACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, DE ACUERDO A SU INCORPORACION

Alfredo Acle y Juan Vega,¹⁶ con base en el Manual de Organización de la Administración Pública Federal Paraestatal de 1982, realizaron una clasificación de la empresa pública de acuerdo a su forma de incorporación al Estado en una división de tres grupos:

"Grupo A: Empresas creadas deliberadamente por el gobierno federal.

Grupo B: Empresas absorbidas.

Grupo C: Empresas creadas indirectamente mediante NAFIN, SOMEX y filiales, clasificadas en el grupo A.

El grupo A está formado por empresas creadas por decisión explícita del gobierno federal. De acuerdo al tipo de esta decisión, el grupo se subdividió en el grupo A-1 formado por aportación directa del capital y el subgrupo A-2 integrado por aportaciones de Nacional Financiera u otra institución.

El grupo B lo forman las empresas absorbidas por asunción del Estado de su capital social, por diversas maneras, cuando la absorción se realizó directamente forma el subgrupo B-1, cuando fue indirectamente aparece en el subgrupo B-2. Este último se subdivide en tres secciones :

¹⁶ - Acle Alfredo y Vega Juan. "La empresa pública desde fuera desde dentro". LIMUSA-INAP 1986 México . pp. 31,34.

2.1. Formado por empresas absorbidas por algún problema, por ejemplo, el crediticio.

2.2. Integrado por las empresas absorbidas a través de un organismo paraestatal.

2.3. Compuesto por empresas absorbidas por efecto secundario de la absorción de otra empresa.

El grupo C está compuesto por las empresas creadas por promoción de NAFINSA o SOMEX, incluye las filiales creadas exprefeso por el gobierno federal. Este resulta ser la formula más socorrida por el gobierno para crear empresas públicas, de ello se deduce que ambas empresas públicas han sido los grandes semilleros de la industria paraestatal."

1.1.3. PRINCIPIOS DE LA EMPRESA PUBLICA

De acuerdo a Benjamin Retchkiman ¹⁷ la empresa pública posee una serie de atributos, que le dan además de una personalidad jurídica propia, una serie de características especiales para que realice a satisfacción sus funciones con la sociedad, siendo las siguientes:

Libertad de administración

Las empresas públicas necesitan un estatuto jurídico (acta constitutiva), capaz de garantizar cierta autonomía respecto a la burocracia gubernativa y, al mismo tiempo,

¹⁷ -Retchkiman Benjamin . "Teoría de las Finanzas Públicas", tomo II, México, UNAM, 1987, pp.304,324

hacer viables los controles efectivos sobre su administración. Esto basado en los siguientes aspectos:

1) Los organismos públicos han sido incorporados al Estado en tiempos diferentes y por lo mismo determinan multiplicidad de operaciones y variadas formas de organización jurídica, caracterizando a cada empresa.

2) El ejercicio del poder, la dirección y control de la empresa del Estado presenta pluralidad en las situaciones que van desde la atención a un paciente en el IMSS hasta el desarrollo de un pozo petrolero en el sureste por Pemex.

Desinterés.

El desinterés es la diferenciación básica entre empresa privada y pública, pues mientras la primera se crea y opera sobre la base de obtener utilidades, la empresa pública busca que sus servicios y productos sean realizados de una manera económica y eficiente para que puedan contribuir de modo máximo al bienestar de la nación.

Las empresas del Estado sufren la presión sobre todo del sector privado, para que los bienes y servicios que producen se mantengan a precios bajos, sin permitir que como contrapartida se eleven los impuestos directos que puedan hacer frente a los desniveles que se producen.

En los países subdesarrollados se exige la creación de grandes corporaciones públicas que coadyuven a la capitalización del país por medio de superávits, que cubran los costos de operación y producir además, un excedente neto para ser usado en el proceso económico

en general. Esta fórmula se aceptó por tener una fuente productiva de recursos y para postergar una reforma tributaria que pudiera afectar al gran capital nacional.

Organización de la empresa pública

1.- El consejo de administración

La autonomía de la empresa pública es ejercida a través del consejo de administración. Según Benjamin Retchkiman las responsabilidades de los consejos son : a) Realización de la política de nivel medio de la empresa; b) Control de programa de presupuesto interno; c) Estudio sobre cuestiones de administración; d) Nombramiento de ejecutivos estratégicos; e) Control de métodos de financiamiento; f) Manejo de las relaciones públicas.

Asimismo señala dos tipos de consejos el político y el funcional, el primero se refiere a la toma de decisiones, por medio de funcionarios administrativos y los consejeros no asumen dichas responsabilidades; el segundo por su parte está formado por expertos y técnicos con responsabilidades ejecutivas sobre la marcha de la compañía en lo general se encarga cada uno de un sector de actividades.

Sistema financiero independiente.

Las empresas públicas, poseen la facultad de manejar sus propias finanzas, lo que presupone la independencia del presupuesto nacional, con la formulación de su presupuesto interno, la posibilidad de solicitar empréstitos. Esto por supuesto no elimina la evaluación del sector central como SHCP y la Coordinadora de sector.

Parte fundamental del sistema financiero de la empresa pública, son las políticas de precios y tarifas. En la expansión estatal, se apoya la tendencia de que las empresas públicas contribuyan a la capitalización a través del aumento de la inversión pública.

Respecto a la sana administración de recursos financieros en las empresas públicas en México, Ricardo Uvalle Berrones que durante el desarrollo estabilizador, las empresas del Estado fueron objeto de descapitalización, al vender en el mercado y por abajo de los costos de producción los bienes y servicios. Así contribuyeron a subsidiar las ganancias privadas. De este modo, las pérdidas públicas eran iguales a amplias utilidades de la iniciativa privada.¹⁸

La contribución de las empresas públicas a la formación del Producto Interno Bruto (PIB); a la apertura de polos de desarrollo local, regional y nacional; su incidencia en la tasa de empleo; su contribución para obtener divisas; y su papel en las políticas de bienestar social, son la clave que acreditan su razón de ser.

Por lo tanto la administración financiera de la empresa pública debe estar sujeta a criterios objetivos explícitos de eficiencia y normas de evaluación de los resultados, aún cuando no sean definidos en términos de utilidades de operación. Para ello se requiere, primero una delimitación más clara de responsabilidades y funciones entre los diversos órganos públicos, de manera que no entorpezcan las actividades de unos con las de otros, y se puedan eliminar desperdicios innecesarios y gastos sin beneficio social real.

" El reconocimiento y la aceptación del principio de subsidios fundamentados en consideraciones sociales, no justifica la defectuosa administración financiera, ejercida sin

¹⁸ -Uvalle Berrones Ricardo, "Nueva racionalidad del Estado mexicano". La revista del Colegio, México, p.188

vigilancia efectiva. El hecho de que son variados los regímenes de operación pública y no se limitan al simple criterio de lucro, no es razón válida para el desperdicio, la mala aplicación y la arbitrariedad en la administración de recursos financieros públicos".¹⁹

I.1.4. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

En el caso específico de México el origen de la rectoría económica estatal después de la Revolución de 1910, según Ricardo Uvalle Berrones se sustentó en las siguientes causas:

"1) Al término de la revolución de 1910, la sociedad civil queda débil y desmembrada. El Estado asume su reconstrucción con base en sus instrumentos administrativos, económicos y legales;

2) Las insuficiencias de la sociedad las cubre el Estado;

3) Obras materiales de gran inversión y largos periodos de maduración, solo pudieron construirse con inversión pública con el fin de industrializar al país;

4) El Estado asume los pasivos de empresas privadas quebradas para evitar el cierre de fuentes de trabajo y de mercado;

5) La carencia de una clase empresarial progresista."²⁰

Sin embargo, dada la excesiva discrecionalidad con que el gobierno extendió su participación en la economía, así como la pérdida de las condiciones objetivas que le

¹⁹- Navarrete Alfredo .El Mercado de Valores. Año XXIV, No. 7, Febrero 17 1964. NAFIN, p.4

²⁰- Uvalle Berrones Ricardo, Op. Cit. p.182

permitieron desenvolverse; desembocó en una crisis donde salieron a la luz todas las fallas y hendiduras del sistema económico.

El sistema de gobierno, el desarrollo económico, su evolución histórica y su filosofía política, determinan la apropiación y creación de organismos públicos. Carrillo Castro y García Ramírez²¹ visualizan tres etapas de evolución de la empresa pública en México :

- Crecimiento coyuntural (1925-1946).

Donde en un proceso " coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático ", de acuerdo a las necesidades que así lo dictaban . Aquí se crearon instituciones para auxiliar al gobierno federal en atención a las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano". Por ejemplo. NAFINSA, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

" Conviene señalar que como fuente de incorporación de empresas públicas al sector paraestatal, la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla en el país. La regla, añaden, ha sido la creación o la compra con la finalidad de controlar un sector económico estratégico, evitar los efectos del desempleo por el cierre de empresas privadas, o convertir las deudas que ciertas compañías particulares tenían con el gobierno."

- Establecimiento de mecanismos de control (1947-1958).

En esta etapa, el Estado se encaminó a intensificar el fomento industrial pero por cuenta propia, para fortalecer el crecimiento económico, naciendo un sinnúmero de complejos

²¹.- Carrillo Castro y García Ramírez Sergio. pp.33,110

industriales por cuenta del gobierno. Se ponen en práctica mecanismos jurídicos y coordinadores para controlar eficientemente al sector paraestatal.

- Creación de sistemas para la planeación y el control (1959-1982)

Se instrumenta la sectorización, que consiste en agrupar a los organismos según la Secretaría que se relaciona a los mismos; se depuró el padrón paraestatal y se inició el proceso de desincorporación de las empresas no prioritarias y no estratégicas.

En esta etapa, el Estado asumió compañías quebradas y participó en sectores que no reportaban beneficios sustanciales a la sociedad como hoteles y restaurantes de lujo.

Durante estos años el Gobierno consideraba que debía involucrarse directamente en las actividades productivas, por lo que el Estado realizó grandes inversiones en actividades como la industria acerera, de fertilizantes y minas de carbón, entre otras.

Esta participación creciente del Estado en las actividades productivas hasta 1982, la podemos observar en el siguiente cuadro :

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO

(1920-1982)

PERIODO	INCREMENTO NETO EN EL NUMERO DE EMPRESAS INCORPORADAS AL SECTOR PUBLICO	NUMERO ACUMULADO DE EMPRESAS PARAESTATALES AL FINAL DEL PERIODO
1920-1934	15	15
1935-1940	21	36
1941-1954	108	144
1955-1962	62	206
1963-1970	66	272
1971-1975	232	504
1976-1982	651	1155

Fuente: Pedro Aspe Armella, "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México 1993, con datos de la SEMIP

La participación del Estado Mexicano a través de empresas públicas de 1982 a 1993 se analizará en el capítulo II y en base a los planes y programas de ese período.

1.2. LA BANCA DE DESARROLLO Y LA EMPRESA PUBLICA

Dentro de este apartado revisaremos la importancia de la banca de desarrollo en la creación y control de las empresas públicas. Por otra parte, esquematizaremos las características de la banca de desarrollo y revisaremos el papel que cumplen las diversas

instituciones que realizan las tareas inherentes a la banca de desarrollo, dando un tratamiento especial a Nacional Financiera.

1.2.1. DEFINICION Y CARACTERISTICAS DE LA BANCA DE DESARROLLO

A continuación presentamos una definición de banca de desarrollo realizada con base a todas las lecturas revisadas en el Mercado de Valores de Nacional Financiera:

La banca de desarrollo o de fomento constituye un instrumento de política económica de los gobiernos para atender las prioridades de inversión que permitan lograr el desarrollo económico más equilibrado. Se aboca a la atención de actividades que no son atractivas a la banca comercial, o bien a las actividades desarrolladas por particulares que no cuentan con garantías suficientes para ser sujetos de crédito de la banca comercial, ya que pone más énfasis en el objeto de la inversión que en el sujeto del crédito.

Los orígenes de la banca de desarrollo se sustentan en los países subdesarrollados que necesitan un fuerte y sostenido volumen de inversiones en empresas públicas, las cuales crean la demanda en materias primas y mercancías, así como el aumento del empleo y los ingresos, lo que permite la rápida expansión secundaria de empresas privadas.

En estos casos el gobierno no persigue las ganancias inmediatas, sino que le interesa el estímulo económico que sus empresas puedan tener en la creación o expansión de otras industrias y su impacto en la balanza de pagos.

La importancia de estos recursos financieros dentro de la economía de un país la podemos mostrar con el comentario del Dr. Alfredo Navarrete R.²² "las industrias básicas (hierro,

²².- Navarrete Alfredo Op. Cit. p.5

acero, química, energía y transportes) requieren volúmenes de inversión tan elevados, que cuando no se tienen o no se arriesgan los capitales privados nacionales en estos campos, se presentan tres posibilidades :

- a) No se realiza la inversión;
- b) La realizan empresas extranjeras, o
- c) La realiza el Estado por medio de la Administración Pública

Las industrias estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país, necesitan fuertes volúmenes de capital a largo plazo. Las empresas públicas ya sea en su creación, expansión y operación normal requieren de grandes volúmenes de recursos financieros a largos plazos; que les permitan realizar eficazmente sus funciones.

El financiamiento para la empresa pública industrial es realizado fundamentalmente por la banca de fomento o de desarrollo, la cual tiene las siguientes características institucionales ²³:

- 1.- La mayoría de las instituciones de fomento son públicas, incluyendo entre estas a muchas entidades de capital mixto pero con un predominio público que se refleja en su gestión administrativa y financiera.
- 2.- Tienen una creciente incursión en los mercados financieros internacionales, para la captación de recursos adicionales para financiar proyectos locales.

²³.- Navarrete Alfredo Op. Cit., p.6

- 3.- La distribución de las sucursales, pone de manifiesto su preocupación por el desarrollo regional.
- 4.- No se conforman por el simple otorgamiento de financiamiento, sino que da asistencia técnica y administrativa para el mejor uso del crédito.
- 5.- Su función primordial es el financiamiento mediante créditos a mediano y largo plazo. Aunque también efectúan inversiones en valores mobiliarios; tienen participación activa en la movilización de ahorros y promoción de inversiones y empresas; desarrollan programas de fomento especiales; aunado a que realizan funciones de asesoría en proyectos.
- 6.- Atienden preferentemente a infraestructura básica, agricultura, minería, también a la pequeña y mediana empresa.
- 7.- Una gran parte de su cartera la compone el financiamiento al sector público, ya sea solo como agente financiero, aval, o préstamo directo.
- 8.- La mayor parte de sus créditos son para la inversión, representados por préstamos refaccionarios y de habilitación y avío, en detrimento de los apoyos para capital de trabajo.
- 9.- Destinan una considerable cantidad de sus recursos a inversiones en capital accionario de empresas o títulos de valores."

1.2.2. SEMBLANZA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO

El desarrollo de la banca de fomento en México tuvo su primer impulso en la coyuntura de la segunda guerra mundial, coadyuvando a la creación y desarrollo del mercado de capitales y la promoción del financiamiento a largo plazo.

El fomento a la inversión productiva, la negociación y concertación de empréstitos con el exterior, la actuación como agente y consejero financiero de los tres niveles de gobierno, la realización de operaciones de banca y el ejercicio de funciones financieras, identifican y reafirman su naturaleza.

En la posguerra cimienta la infraestructura, fomenta el crédito preferencial; contribuye a consolidar el mercado de valores, promueve el desarrollo agropecuario, los servicios públicos, las comunicaciones, la vivienda, y el comercio exterior; impulsa al sector paraestatal.

A partir de entonces, la banca de desarrollo funge como instrumento fundamental del Estado para sustentar el desenvolvimiento integral del país, promover la producción, el ahorro y el empleo, así como realizar programas que fomenten las actividades prioritarias.

La banca de desarrollo ha canalizado recursos para cubrir, tanto inversión fija como el capital de trabajo, que precisan los sectores o actividades que a cada uno de los distintos bancos de desarrollo corresponde atender, en función de su especialidad.

La incorporación de los fondos de fomento a partir de 1982 como programas institucionales, posibilitó racionalizar recursos y orientarlos a las prioridades nacionales,

superando la duplicidad de funciones, abatió costos operativos y garantizó la continuidad y oportunidad en la atención a las solicitudes de apoyo.

La banca de fomento vincula la promoción del desarrollo con respaldo financiero eficiente e induce la participación de otros agentes financieros y económicos.

1.2.3. INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO

Las principales instituciones financieras del Estado mexicano que cumplen con el cometido de banca de desarrollo, son las siguientes:

1- Banco de México

Fundado el 20 de agosto de 1925 con el fin de que el Estado mexicano asumiera de manera definitiva el control de la banca central, tiene asignadas las siguientes funciones:

- Dirige el sistema monetario nacional.
- Emite billetes y monedas.
- Diseña la política monetaria.
- Es guardián de las reservas (internas y externas).
- Funge como tesorero del gobierno federal, otorga financiamiento al sector público y es el contacto monetario con otros países (principalmente préstamos con plazo no mayor de un año).
- Controla el volumen de crédito para regular la liquidez en la economía.
- Dirige las operaciones a mercado abierto.
- Realiza la persuasión moral.
- Funciona como cámara de compensación.

Además el Banco de México tiene a su cargo importantes fondos de fomento tales como: el Fondo de Garantía y Fomento de la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

2.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (BANOBRAS)

Otorga créditos para contratistas de obra pública, a las entidades de la Federación y a sus municipios, para infraestructura urbana básica en especial y apoya a comunidades de bajos ingresos.

3.- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Otorga créditos en apoyo a las importaciones y exportaciones tiene a su cargo el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de productos manufacturados (FOMEX).

Cabe señalar el apoyo que se otorgó a entidades paraestatales, por ejemplo al INMECAFE, CORDEMEX, y Productos Pesqueros Mexicanos entre otras empresas del sector público, ya desincorporadas.

4.- Banco Nacional de Crédito Rural.

Institución creada para apoyar financieramente al agro mexicano, tiene a su cargo el Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación (FOGAN) y el Fideicomiso Fondo de Apoyo y Fomento de la Agroindustria.

5.- Banco del Pequeño Comercio, ahora Banco Nacional de Comercio Interior

Institución creada para apoyar a los pequeños comerciantes y asegurar el abasto de productos de consumo necesario en la ciudad de México. Actualmente para fomenta y apoya el comercio en el interior del país

6.- Patronato del Ahorro Nacional

Organismo fomenta el hábito del ahorro en la población de bajos recursos.

Además el Banco de México tiene a su cargo importantes fondos de fomento tales como: el Fondo de Garantía y Fomento de la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) y Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC).

2.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (BANOBRAS)

Otorga créditos para contratistas de obra pública, a las entidades de la Federación y a sus municipios, para infraestructura urbana básica en especial y apoya a comunidades de bajos ingresos.

3.- Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Otorga créditos en apoyo a las importaciones y exportaciones tiene a su cargo el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de productos manufacturados (FOMEX).

Cabe señalar el apoyo que se otorgó a entidades paraestatales, por ejemplo al INMECAFE, CORDEMEX, y Productos Pesqueros Mexicanos entre otras empresas del sector público, ya desincorporadas.

4.- Banco Nacional de Crédito Rural.

Institución creada para apoyar financieramente al agro mexicano, tiene a su cargo el Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación (FOGAN) y el Fideicomiso Fondo de Apoyo y Fomento de la Agroindustria.

5.- Banco del Pequeño Comercio, ahora Banco Nacional de Comercio Interior

Institución creada para apoyar a los pequeños comerciantes y asegurar el abasto de productos de consumo necesario en la ciudad de México. Actualmente para fomenta y apoya el comercio en el interior del país

6.- Patronato del Ahorro Nacional

Organismo fomenta el hábito del ahorro en la población de bajos recursos.

7.- Nacional Financiera

Fundada el 2 de julio de 1934, para apoyar a la incipiente actividad bancaria, mediante diversas acciones como son enajenar, fraccionar y colonizar las fincas rústicas que eran activos de los bancos y permitió darle liquidez al sistema bancario; además de fungir como agente financiero del Gobierno Federal.

Facultada también para encargarse de la organización o transformación de toda clase de empresas; asumir participación en ellas, tomando a su cargo la administración de las mismas e intervenir en la emisión de acciones, bonos u obligaciones, prestando o no su garantía impulsando así el mercado de valores en México.

Su principal función ha sido propiciar la acumulación de capital a través del desarrollo de empresas industriales. Nacional Financiera ha promocionado empresas industriales públicas y privadas, convirtiéndose en el principal agente seminal del Estado para la creación de éstas y como mecanismo de incorporación por compra o embargo.²⁴

Nacional Financiera ha sido el principal banco de fomento que financia la inversión y el capital de trabajo de las empresas públicas industriales en México. En especial la industria básica, minería y energía eléctrica. Otro importante aporte es la implementación y promoción del enfoque de evaluación de proyectos para la creación y financiamiento de industrias en México.

Actualmente Nacional Financiera tiene integrados como programas institucionales :

- Programa de Promoción e Información
- Programa de Capacitación y Asistencia Técnica

²⁴ - Guerrero Omar. "El Estado y la Administración Pública en México". INAP 1989 México, p.732

- Programas de Garantías de Crédito
- Programa de Capital de Riesgo
- Programa de Estudios y Asesorías
- Programa de Desarrollo Tecnológico
- Programa de Infraestructura Industrial
- Programa de Mejoramiento del Medio Ambiente
- Programa de Modernización
- Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Programa de Asesores Empresariales y Financieros
- Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad.

Nacional Financiera, en particular, ha contribuido en forma sustancial al desarrollo de las empresas públicas. A través de diferentes formas de apoyo financiero, tales como, créditos directos, descuentos, avales, o compra y colocación de valores en México y el exterior, apoyando de manera preferente, las inversiones de infraestructura, las industrias básicas, de transformación y bienes de capital.

Respecto a la creación de empresas filiales, de acuerdo a Patton Glade Nacional Financiera no es un organismo que intente someter control al campo industrial, ni un medio para socializar los altos mandos de la industria. " Es más bien una especie de socialización transitoria pues la meta final, se pueda o no alcanzar en todos los casos, es la de entregar las empresas al capital y control privados tan pronto como sea posible. " ²⁵

²⁵ - Patton Glade Jr. William. "Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores extranjeros)". México, Secretaría de la Presidencia, 1972, pp 327-343

1.2.4. DESARROLLO HISTORICO DE NACIONAL FINANCIERA EN APOYO A LA EMPRESA PUBLICA

Nacional Financiera, es una institución que ha tenido un origen y una evolución, acorde a la situación económica y política del país; por lo cual, consideramos necesario revisar brevemente su historia, pero particularmente su participación en la creación de empresas públicas.

Nacional Financiera ha sido pionera en dar impulso y desarrollo al mercado de valores; introduciendo nuevas fórmulas e instrumentos de ahorro e inversión, logrando la confianza del público; insistiendo en fundamentar el crédito en el concepto de evaluación de proyectos, más que en la existencia de garantías reales. " Como agente financiero del gobierno, Nacional Financiera ha contribuido a consolidar el prestigio de México, en el campo de las finanzas internacionales. Nacional Financiera ha promovido e impulsado a la industria pública y privada, grande, mediana, y pequeña; y ha coadyuvado de manera múltiple y variada en la formación de un empresariado nacional. " ²⁶

Después de revisar los aportes de Nacional Financiera, procederemos a revisar su historia de una manera esquemática en los siguientes apartados:

Los comienzos (1934-1939)

Al iniciarse la década de los años veinte, el sistema bancario nacional estaba dilapidado, y hubo que recomponerlo de raíz en un entorno de condiciones desfavorables. En 1925 se fundó el Banco de México, los activos de las instituciones financieras eran inferiores a las cifras de 1910 y el crédito bancario se había reducido en un 50%. La confianza en el

²⁶ -Petricioli Gustavo." Nacional Financiera medio siglo de banca de desarrollo". NAFINSA . México 1985. p.20

papel moneda había desaparecido y estaban cerradas las fuentes internacionales de prestamos.

En este tiempo " En el manejo de las finanzas públicas frente a ingresos debilitados, se comprime el gasto administrativo para liberar recursos que se destinarían a crear obras de infraestructura y expandir los servicios sociales. Además, se emprende un esfuerzo para movilizar fondos; ahorros y capitales nacionales, sin los cuales resultaba imposible financiar las actividades productivas. Precisamente a estas razones obedece la creación de Nacional Financiera, conforme a decreto en 1933, que luego confirma y amplía la ley de 1934." ²⁷

La primera tarea encomendada a Nacional Financiera fue la de aportar liquidez al sistema bancario y a las empresas, hacer otro tanto para con los Gobiernos Federal y locales y comenzar a crear un mercado nacional de valores. Las fuentes de su capital, fueron el capital exhibido por el Gobierno Federal y los tenedores privados de las acciones serie B, la colocación de obligaciones a plazo y a la vista y, a partir de 1937 la emisión de títulos financieros.

Por lo cual la primera función de Nacional Financiera fue fraccionar, desarrollar y vender un conjunto de bienes urbanos o fincas rústicas, así como estabilizar y promover el mercado de crédito hipotecario, condición indispensable para el propósito de movilizar riquezas congeladas en propiedades inmobiliarias que constitufan, en la época, una forma segura de inversión, pero que constreñían y hasta llegaban a inhibir la formación de nuevos capitales productivos.

²⁷.-Ibarra Muñoz David, " Nacional Financiera medio siglo de banca de desarrollo", NAFINSA . México 1985 p.235

Señala David Ibarra Muñoz que sea por la influencia estabilizadora de Nacional Financiera o no, lo cierto es que logró consolidarse un mercado de valores inmobiliarios, cédulas y bonos; y Nacional Financiera también fue pionera en diseñar y colocar obligaciones a plazo, que tuvieron aceptación del público, siendo la principal fuente de recursos de las sociedades financieras; contribuyó a la estabilización monetaria, intervino en la emisión de títulos bancarios e industriales. Asimismo, comenzó a formar una sólida cartera e inversiones en valores que, en 1936, representaba el 50% de sus activos a causa de la poca participación de grandes inversionistas.

En el gobierno de Cárdenas no se utilizó tan intensamente a Nacional Financiera en el apoyo a la industria, ya que se promovió de manera particular al ya extinto Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (transformado en 1941 en Banco Nacional Cooperativo).

Madurez y consolidación (1940-1970)

David Ibarra Muñoz señala que en este periodo Nacional Financiera se convierte en un actor principal de la modernización del país ya que " recibe recursos y créditos de fomento, realiza operaciones de mercado abierto, innova en materia de instrumentos de captación, opera líneas de redescuento, sirve de agente financiero externo del sector público, canaliza créditos a la industria y a la infraestructura y sirve de matriz controladora a un número creciente de empresas públicas o de participación estatal mayoritaria." ²⁸

En 1941 al reanudarse las relaciones financieras con E.U.A. Nacional Financiera como agente financiero del Gobierno Federal recibe créditos del Eximbank para equipo de

²⁸.-Ibarra Muñoz David, Op.Cit. p.235

generación de energía eléctrica, rehabilitación de ferrocarriles, producción de azúcar, abonos, e importación de maquinaria agrícola y acero.

En su ley reformativa del 30 de diciembre de 1947 se le faculta a Nacional Financiera que maneje: " Todo lo relativo a negociación, contratación y manejo de créditos a mediano y largo plazo, de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales, e intergubernamentales incluyendo organismos financieros internacionales, cuando como requisito para el otorgamiento de dichos créditos se exija los garantice el Gobierno Federal". Con ello se dispuso, además, que ningún establecimiento estatal podría contratar préstamos en el extranjero, sin contar con la opinión favorable de Nacional Financiera.

El financiamiento externo fue fundamental ya que, las necesidades de inversión de las empresas paraestatales las obligaba a conseguir créditos a mediano plazo de instituciones bancarias y proveedores de equipo extranjero. Ejemplo palpable fue la electrificación del país, la cual hubo que ser financiada con el auxilio de recursos del exterior y correspondió a Nacional Financiera obtenerlos a través de créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Apunta José Hernández Delgado que Nacional Financiera coadyuvó, en este período al crecimiento e integración de ramas industriales como el petróleo, acero, cemento, celulosa y papel, productos químicos, maquinaria, aparatos eléctricos y equipo de transporte. Tales industrias no tenían fácil acceso a la banca privada, en virtud de requerir, grandes inversiones de capital amortizables a largos plazos.²⁹

²⁹.-Hernández Delgado José. "Nacional Financiera 50 años de banca de desarrollo". NAFINSA . México 1985, p. 94

El mecanismo de apoyo financiero a la industria revestía variadas formas: prestamos refaccionarios, compra de obligaciones hipotecarias, interposición de aval sobre créditos del exterior y aportación de capital de riesgo.

Como ya se indicó, una primera distinción entre sujetos de crédito en áreas prioritarias y en actividades de importancia secundaria, se concretó operativamente a través de fondos y fideicomisos de fomento. La mecánica de funcionamiento de los mismos consiste en mover recursos públicos y privados hacia actividades o regiones que se desean promover, concediendo acceso al crédito, bajo condiciones preferenciales de tasa y plazo. A lo anterior, se añaden garantías de asistencia técnica y en algunos casos aporte de capital de riesgo.

Las actividades fiduciarias de Nacional Financiera comienzan desde 1941, pero no cobran verdadero vigor hasta 1953, año en que se funda el FOGAIN (Fondo de Garantía y Fomento de la Pequeña y Mediana Industria). Al que agregáramos en 1957 el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), Fideicomiso de Minerales No Metálicos (1962), Fideicomiso de Ingenios Azucareros (1965) y el Fondo de Estudios de Preinversión (1967).

Por otro lado, los créditos que se concedían a empresas paraestatales, eran a tasas muy inferiores que las de la banca privada. Apoyando principalmente a los sectores eléctrico, transportes y comunicaciones, infraestructura y construcción.

Parte fundamental de las actividades de Nacional Financiera en este periodo fueron las promociones, incorporaciones, mexicanización de industrias, así como el rescate de empresas privadas.

De acuerdo a David Ibarra Muñoz, Nacional Financiera se convierte gradualmente en la empresa controladora más importante del país, ya que estuvo en condiciones de integrar recursos financieros y cuadros técnicos, que le permitirán ensanchar su capacidad de acción en la formación de nuevas inversiones industriales y el financiamiento de un número cada vez más amplio de empresas estatales.

En el artículo 5 de la Ley Orgánica de diciembre de 1947, se dispuso que la institución prestará apoyo para crear y vigorizar " las empresas fundamentales para la economía del país ", listando entre ellas las siguientes:

- a)- Las que aprovechen recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;
- b)- Las que busquen la mejora técnica, o el incremento substancial de la producción de ramas importantes de la industria nacional;
- c)- Las que contribuyen a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya sea por la sustitución de importaciones o exportaciones masivas.

Altos Hornos, el Ingenio de Sanalona y la Compañía Industrial Atenquique, son los casos más notorios de empresas que pasaron al sector público, porque la única manera de salvarlas de la quiebra, fue que Nacional Financiera capitalizará sus créditos y llevará a cabo nuevas aportaciones.

En la década de los 40's se propuso la descentralización de la industria, por lo cual se realizaron promociones como son la Empresa Productora de Carros de Ferrocarril y la de

Motores Diesel que incluso llevaron a crear un nuevo centro urbano, Ciudad Sahagun en el Estado de Hidalgo.

Otras de las contribuciones al desarrollo económico con la creación directa ó en conjunción con la iniciativa privada, de numerosas industrias básicas o de transformación fueron Carbonífera Unida de Palau, Industria Eléctrica de México, Guanos y Fertilizantes de México y Cobre de México.

Operación importante fue la mexicanización de la industria Eléctrica, ya que Nacional Financiera concertó la compra a un plazo de 15 años e intereses del 6.5% anual, de las siete empresas eléctricas de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas (American and Foreign Power Co.), y posteriormente adquirió las acciones de la Mexican Light and Power Co. Estas dos operaciones sirvieron de base para que el presidente López Mateos promoviera la reforma del Art. 27 Constitucional, nacionalizando la industria eléctrica.

Otro caso de mexicanización de la industria, con el concurso de financiamiento externo, se dio en junio de 1967, en la operación celebrada con la Panamerican Sulphur Co., mediante la cual intereses mexicanos adquirieron el 66% del Capital la Compañía Azufrera Panamericana, el Gobierno Federal adquirió 43% del capital, obteniéndose así un control del 80% sobre la industria del azufre en el país.

José Hernandez Delgado apunta, " La participación accionaria de Nacional Financiera en sus empresas era casi siempre al organizarse estas en proporción minoritaria. La representación mayoritaria que llegó a tener fue comúnmente resultado de la capitalización de pasivos y del financiamiento de ampliaciones debido al crecimiento de las industrias; o bien, porque los promotores particulares fueron presa del desaliento y dieron cabida a la institución.

Entre las empresas en que Nacional Financiera tenía inversiones, se encontraban unidades productivas de alto rendimiento que le proporcionaban dividendos; asimismo, figuraban empresas con pérdidas, pero que constituyeran importantes fuentes de trabajo, en particular en las industrias textil y azucarera." ³⁰

En 1967 de las 500 empresas que eran sujetos de crédito, Nacional Financiera poseía acciones en sólo una décima parte y escasamente era accionista mayoritaria en una docena de ellas. Las inversiones en acciones industriales representaban el 5.9% del saldo del financiamiento, incluyendo la participación mayoritaria en el capital de diez empresas en las ramas del hierro y acero, fertilizantes, azúcar, maderas, textiles y vehículos.

Nacional Financiera participó en el capital social de empresas de capital mixto, como Celanese Mexicana, Teléfonos de México, Industrias Peñoles, Conduemex, Mexicana de Aviación, por sólo citar algunas.

Se advierte que la tarea medular de Nacional Financiera fue la de llenar el vacío y la de sustituir o complementar las funciones de un sistema financiero débil. Nacional Financiera es una institución que se especializó en instrumentar una parte significativa de la política de control selectivo del crédito y de la asignación de inversiones estatales.

³⁰ -Hernández Delgado José Op.Cit., p. 95

Problemas y renovación en el período 1970-1982

David Ibarra Muñoz ³¹ presenta un esbozo de este periodo:

" Al iniciarse el decenio de los setentas comienzan a tomarse agudos varios problemas que se habían venido gestando en el interior de Nacional Financiera, al acentuarse los desequilibrios presupuestarios del sector público. "

" En este contexto Nacional Financiera tuvo que desempeñar funciones nuevas y abandonar otras que habían perdido prelación o podían ser ya asumidas por otras dependencias públicas o instituciones privadas. El primer cambio que debió asimilarse fue el ceder la facultad de agente financiero único del sector público en la contratación de créditos del exterior. "

También dejó de tener participación cotidiana en la preparación del grueso de los proyectos de inversión en obras de infraestructura.

Por otra parte, había que liberar la capacidad de promoción de Nacional Financiera del lastre de la enorme cartera congelada de las empresas públicas y el de suplir con crédito lo que en rigor habrían debido ser aportes patrimoniales del Gobierno Federal.

En este período Nacional Financiera realizó un diagnóstico detallado del sector industrial, así como elementos de una estrategia de cambio. Se identificaron las debilidades de la estructura industrial del país: integración vertical y horizontal deficiente, excesiva concentración geográfica, baja productividad y competitividad externa, absorción y adaptación deficiente de tecnologías.

³¹.- Ibarra Muñoz, David Op.Cit. p.236

Por lo que se presentaron líneas de acción tentativas, como : integrar eslabonamientos industriales, apoyar a la industria de bienes de capital y otras industrias básicas, buscar la especialización manufacturera hacia el exterior, descentralizar la industria y aumentar la productividad.

Destaca también el diagnóstico sobre el Programa de Apoyo a la Industria de Bienes de Capital. Por lo que Nacional Financiera participó en más del 50% de los proyectos de fabricación de bienes de capital.

Atendiendo finalidades técnicas Nacional Financiera, alentó la creación de empresas mixtas fuesen de origen nacional o extranjero para capitalizar la industria y fortalecerla tecnológicamente.

En los años setentas, el sistema bancario nacional experimentó cambios sustantivos en su organización. Del concepto de banca especializada, se pasó al de banca múltiple. En correspondencia Nacional Financiera debió reestructurarse a fondo, con el fin de adquirir capacidad competitiva frente a los grandes bancos privados y de equilibrar la composición de la captación de ahorros entre fuentes internas y externas.

En 1975 la fusión con el Banco Internacional, le dio acceso a los servicios bancarios de primer piso o de banca comercial. Ello permitió alterar la composición de la captación y adquirir presencia a través de sus sucursales.

Las promociones industriales realizadas por Nacional Financiera fueron bastantes en este periodo, aunado a su apoyo crediticio a la industria paraestatal.

La más importante fue la promoción de la "Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas", polo de desarrollo en la costa del Pacífico, con puerto, minas, hornos y fábricas de diversos tipos de aceros especiales y estructuras metálicas.

El gobierno encargó a Nacional Financiera mexicanizar el capital y la operación de varias mineras, Cananea, La Compañía Minera Atlán; y también promovió la Fábrica de Alimentos del Fuerte, en asociación con agricultores de los Mochis Sinaloa. Completó el proyecto de la Fábrica Nacional de Papel Periódico, que utiliza principalmente bagazo de caña.

Promocionó la instalación de una industria aeroespacial en Yucatán, iniciándola con talleres de reparación y servicio, para aeronaves de las rutas comerciales además, se llegó a una coinversión con la Israel Aircraft Industries LTD.

Respecto a las promociones industriales con participación extranjera de acuerdo a Guillermo Martínez Domínguez,³² que explica como se llegó a este tipo de acuerdos : 1.- Dando una orientación flexible en el pago de regalías ; 2.- La duración del acuerdo con ventajas para las dos partes; 3.- Se debían evitar cláusulas restrictivas con respecto a las exportaciones ; 4.- El abastecimiento de componentes a precios competitivos; 5.- Proteger los derechos de patente; y 6.- Respetar las marcas registradas en los mercados de exportación.

De acuerdo a la forma de como se materializaron los proyectos de inversión, Gustavo Romero Kolbeck³³ explica: " Nacional Financiera cuenta con los elementos necesarios

³² - Martínez Domínguez Guillermo. "Nacional Financiera 50 años de banca de desarrollo". NAFINSA . México 1985 . p.162

³³ - Romero Kolbeck Gustavo. "Nacional Financiera 50 años de banca de desarrollo". NAFINSA . México 1985, p. 202

para llevar a cabo, desde los estudios de ramas industriales interesantes para fines de promoción : estudios de mercado, selección de tecnología, y su adecuación a la industria mexicana.

La parte fundamental para hacer realidad una promoción, la cubre Nacional Financiera, al buscar los socios adecuados y decidir la parte que la misma tomará en el capital y el monto que requerirá el crédito inicial.

Esta posibilidad de inmovilizar fondos durante el periodo de gestación y hasta el punto de equilibrio de las nuevas empresas, da la posibilidad de éxito financiero en sus otros negocios."

La cartera de acciones al 30 de junio de 1976 ascendió a \$7.976 MM, distribuidos en 83 empresas industriales, 15 instituciones de crédito y 7 promotoras de empresas en igual número de Estados.

De 1974 a 1976 periodo de gestión de Gustavo Romero Kolbeck, se realizaron las siguientes promociones: Celulósicos Centauro; Ceres Ecológica, Cloro de Tepehuantepec, Empresa Elaboradora de Madera Aserrada, Compañía Forestal de la Lacandona, Compañía Mexicana de Radiología, Dina Komatsu Nacional, Dina Rookwell Nacional, Forjamex, Productos Tubulares de Monclova y muchas otras donde Nacional Financiera participó en la elaboración del proyecto, el aporte de capital de riesgo y los créditos blandos para apoyar su operación.

A Gustavo Romero Kolbeck le siguió en la dirección general Jorge Espinosa de los Reyes de quien a continuación exponemos un esbozo de su gestión:

" A lo largo de ese lapso el conjunto de actividades se orientaron a modernizar y a fortalecer su estructura y funcionamiento financiero, impulsar y transformar un amplio número de actividades económicas; contribuir al fortalecimiento financiero y operativo de la empresa pública; promover el establecimiento de empresas industriales; apoyar a la pequeña y mediana industria; y a elevar la eficiencia global de la institución, sustentándola en una amplia reforma administrativa." ³⁴

Nacional Financiera, siguió otorgando apoyo a la empresa pública por encomienda del Gobierno Federal a través del Fondo de Apoyo a la Empresa Pública, a fin de dotarlas de liquidez para afrontar la crisis mencionada.

" Se siguió dando apoyo a sus empresas filiales que habían sido promovidas en los años 40's. Sin embargo, su función promotora menguó por faltarle recursos financieros para apoyar simultáneamente al sector público, a numerosas empresas del sector privado y a sus propias empresas. "

" En esos años aparte de la promoción se acentuó el fenómeno de transferirle a la institución empresas del sector privado carentes de viabilidad. La incompetencia en su planeación, o bien la rentabilidad inferior a la esperada por sus promotores, fue la causa de dichos fracasos industriales. Infortunadamente en vez de dejar esas empresas al libre albedrío de sus promotores, el Gobierno Federal siguió la práctica nociva de endilgarlas a Nacional Financiera. Se aducía normalmente como explicación el propósito de salvar

³⁴ - Espinosa de los Reyes Jorge. "Nacional Financiera 50 años de banca de desarrollo". NAFINSA. México 1985, p. 257..258

fuentes de empleo y centros de producción de bienes necesarios, o bien una forma de cobrar una cartera incobrable.

El resultado final de estas decisiones fue el mantener en actividad ese tipo de empresas ha sido operación onerosa para Nacional Financiera y para el país. En esas circunstancias, un buen número de empresarios privados mostró más habilidad para traspasar empresas al Estado, que aptitud promotora para establecer empresas que operaran sanamente ³⁵

Aún después de este tipo de problemas de 1977 a 1982, Nacional Financiera promovió o bien participó directamente en el establecimiento de 24 empresas industriales. De las cuales destacan, el Grupo Industrial NKS (bienes de capital), Productora Mexicana de Tubería, Turbinas y Equipos Industriales, Compañía de Manufacturas Pesadas, una fábrica de turborreactores, Fábrica de Tractores Agrícolas, Manufacturera de Cigüeñales de México, Productora Mexicana de Fármacos y Productora de Cospeles.

Todo el marco histórico antes revisado denota, adversidades además de distintas políticas económicas aplicadas en el país; la actividad constante de Nacional Financiera a favor del crecimiento económico.

Por lo que toda esta revisión da una visión más clara del papel que ahora debe tomar Nacional Financiera con la nueva política económica en la cual el sector privado nacional y extranjero es potenciado y apoyado, donde el gobierno realiza una política de ajuste de gasto, privatización, impulso de la aplicación de tecnología de punta (de transferencia) y expansión de la exportación de manufacturas.

³⁵.- Espinosa de los Reyes Jorge. Op. Cit. p. 272

1.2.5. LA DESINCORPORACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO, INSTRUMENTOS Y PRINCIPIOS BASICOS

Es indudable que los tiempos actuales, son tiempos de cambio para todo el mundo en especial para los países subdesarrollados como México, que después de una década de grandes problemas como fue la de los ochentas, en la cual los sistemas político, económico y social entraron en una franca crisis, se tuvo que instaurar cambios radicales en todos los niveles.

Toda crisis implica una agudización de luchas y un reacomodo de fuerzas. Ya que toda crisis supone una " concentración de contradicciones nacionales y de clase, políticas y económicas, ideológicas y represivas ". Esto en palabras de Pablo González Casanova ³⁶, que concluye lo siguiente sobre la crisis que actualmente se observa a nivel global:

" Habrán fenómenos de conquista y liberación de territorios, en nuevas formas de participación y poder de unas clases o facciones, a expensas de otras, en la instauración de sistemas políticos más democráticos o más autoritarios, más populares o más oligárquicos, más proletarios o más burgueses; en fenómenos de expropiación, nacionalización y socialización de capitales o de mayor concentración del capital monopólico "

La Administración Pública en México durante la crisis recibe la influencia de las políticas neoliberales y así lo patentiza su instauración desde 1982, como la " única alternativa viable " para superar la crisis económica, con un modelo de desarrollo a través del cual se lograría la inserción y permanencia dentro del capitalismo mundial.

³⁶.- Pablo González Casanova. "Seminario sobre la modernización de México" Memorias, México, 1989

La corriente de pensamiento que mantiene más peso actualmente dentro de las filas de los funcionarios de la administración pública es el neoliberalismo el cual, es sustento de las políticas de privatización actuales.

Esta corriente tiene su origen desde la crisis capitalista del 29, al prevenir a la sociedad sobre el " peligro " de la expansión de la actividad del Estado, en los aspectos económicos y sociales vitales en una sociedad. Sólo que estas tesis fueron superadas por las condiciones objetivas que daban validez a las propuestas de alta participación del Estado. Por ejemplo, durante la crisis del 29 y las dos posguerras se presentaron en los países desarrollados las siguientes condiciones:

- 1) Una industria nacional devastada y sin capital para reconstruirla especialmente en Europa.
- 2) Una población descontenta por la deficiente calidad en las prestaciones sociales ya fuera de países vencedores o vencidos, se esperaba una justa retribución del gobierno a los sacrificios realizados durante la guerra.
- 3) Su infraestructura básica fue casi totalmente destruida.
- 4) La crisis del 29 en los EU, fue provocada por una gran producción industrial que desembocó en grandes inventarios almacenados, sin la posibilidad de que una población con bajos salarios pudiera absorber.

En los países subdesarrollados por su parte :

- 1) Existía una incipiente industria local ó una monopólica transnacional que toda su producción era para exportar.
- 2) Una oligarquía latifundista en el sector agropecuario ya sea nacional o colonial.
- 3) Una población dispuesta a la lucha armada con tal de recibir beneficios sociales.

A la luz de estos hechos es invariable que estas tesis en contra de la expansión del Estado, fueran totalmente nulas e incoherentes en este contexto histórico. Por lo que tuvieron que esperar un mejor momento para actuar en la escena política.

A partir de finales de los 70's y principios de los 80's estas tesis empiezan a tener cierta coherencia con las condiciones objetivas que acarrearón a la crisis al sistema capitalista mundial, a continuación citaremos los más importantes problemas de esta etapa:

- a) La administración pública ante el exceso de demandas de una población creciente, no pudo servir eficazmente por falta de recursos .
- b) La crisis económica y política de los países socialistas, denotó la inaplicabilidad de sus principales instrumentos de política económica.
- c) Terminó la vigencia del modelo de desarrollo con exceso de subsidios gubernamentales.

d) Al Estado se le calificó de ineficiente ante la sociedad civil, especialmente de las clases medias surgidas con base a sus anteriores políticas .

A las anteriores añadiremos el enfoque de Ricardo Uvalle Berrones ³⁷ que esquematiza el diagnóstico neoliberal de la crisis :

- 1.- Déficit creciente para financiar el gasto público;
- 3.- Expansión de los gastos burocrático administrativos;
- 5.- Exceso de reglamentación que obstruye la iniciativa de inversión;
- 6.- Extensión de una red administrativa (Empresas públicas y agencias) "innecesarias" para la sociedad.

Estas tesis no solo han triunfado en el modo de pensar de la sociedad, sino que actualmente ocupan el poder político, gracias a la esperanza del electorado al apostar a una alternativa diferente a sus anteriores gobiernos.

Las medidas que propone el neoliberalismo para solucionar la crisis según el propio Ricardo Uvalle, son las siguientes:

- "1.- Reestructuración de las empresas del Estado, proponiendo su venta para dar paso a la privatización.
- 2.- Disminución en el gasto de los programas de bienestar social .

³⁷- Uvalle Berrones Ricardo, Op. Cit., p.177

3.- Reemplazo de instituciones sociales y políticas no coincidentes con los postulados de la privatización (Por ejemplo el ejido).

4.- Aceleración de procesos de desregularización legal, administrativa y burocrática."

Dentro de estas políticas la privatización es el aspecto de este planteamiento que más se ha tratado de justificar teórica y prácticamente.

En México durante los últimos tres cuartos de siglo, no se ha podido concebir un desarrollo real sin la participación activa del Estado, pero a la luz de estas teorías, el haber sacado una sociedad de la producción principalmente agrícola y atrasada, el construir infraestructura e industrias básicas, así como aumentar el nivel de vida de la población, se le toma como gasto improductivo y se le tacha al Estado de ineficiente y lesivo a la iniciativa de la sociedad.

La principal justificación que se ha utilizado para privatizar las funciones del Estado, es la denominación de estratégico y prioritario y con base a una redefinición, el Estado vende a la iniciativa privada nacional o extranjera las empresas que no caen dentro de esta denominación, previa reforma jurídica.

Dado que lo consideramos de importancia citaremos las definiciones jurídicas de las actividades estratégicas y prioritarias que nos proporciona Eduardo S. Andrade ³⁸:

" Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o su uso especializado para ciertos fines. Como el petróleo, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia. En este caso se prevé que el Gobierno Federal, mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades de estas materias. "

" Las áreas prioritarias equivalen a las actividades que de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero si pueden constituir esferas que por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público. "

En el caso de las áreas prioritarias, la indefinición del texto constitucional ha dado lugar a un sinnúmero de interpretaciones y en el caso de las áreas estratégicas la desincorporación se soluciona con la reforma constitucional. La base para determinar las áreas prioritarias la establecieron instrumentos no de índole jurídica sino administrativa como el Programa Nacional de Financiamiento Industrial y Comercio Exterior .

³⁸ Andrade S. Eduardo, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, MÉXICO 1985, p.61.

La decisión de desincorporar se adopta independientemente de que sean o no rentables dichas entidades ya que de acuerdo al discurso gubernamental, por una parte el propósito de la rectoría estatal es cuidar del funcionamiento y la expansión del aparato productivo y que el Estado no tiene como objetivo exclusivo la obtención de utilidades; pero por otra parte los programas también le exigen eficiencia y dividendos a las que todavía están en operación o en su defecto las sanean para su posterior venta.

Otra justificación utilizada, es que ante la falta de recursos en los servicios sociales, la administración pública se ha visto mermada su eficacia, y por lo tanto, hay que liberar recursos para otorgar servicios a la población.

Uvalle Berrones afirma " La racionalidad que ahora se adopta para evaluar los rendimientos y la eficiencia estatal parten de los criterios siguientes:

- 1) Déficit de las finanzas públicas;
- 2) Su contribución a la formación de capital;
- 3) Los estados de pérdidas y ganancias que tienen las empresas;
- 4) La capacidad de productividad;
- 5) Su incidencia en el mercado; y
- 6) La conveniencia técnica, administrativa y financiera de que el Estado continúe administrando determinado tipo de actividad económica (Siendo esta la más discrecional y común)."³⁹

La desincorporación como concepto administrativo en si mismo no es el problema angular de este tema, ya que, es natural que un organismo deje de existir si ya no sirve a sus verdaderos propósitos, o si la realidad económica es otra a la que le dio origen; el

³⁹.-Uvalle Berrones Ricardo Op. Cit., p.184

verdadero problema es la enorme carga ideológica que conlleva la desincorporación en oleada, ya que si bien es cierto el Estado debe racionalizar su aparato gubernamental, la medida pertinente sería desincorporar sus empresas que no sean coherentes con los objetivos del desarrollo, pero no desprenderse de las empresas más dinámicas y con mayor rentabilidad como los bancos comerciales y Telmex.

En el modelo tradicional lo importante era el fomento económico este ya fuera por el Estado o la iniciativa privada; aunque a falta de progreso de esta última, el Estado participó en mayor medida y se lograron tasas de crecimiento aceptables. Sólo que actualmente, no es la acumulación el único objetivo, sino el Estado sólo conserve en propiedad las mejores empresas de la industria básica como Pemex y CFE.

A continuación esquematizaremos las principales críticas con respecto a la política neoliberal:

1. - La justificación de sanear las finanzas públicas afirma Uvalle ⁴⁰, es totalmente falsa ya que su venta no ha solucionado los problemas de liquidez, por lo que en 1985 representaba para el Estado apenas un ahorro del 1% del presupuesto y las empresas vendidas tan sólo el 2.9% del PIB paraestatal, y los recursos obtenidos no fueron utilizados para aliviar el déficit, sino para resolver los problemas financieros de las grandes empresas paraestatales, como PEMEX, CFE, etc.; ya que la asunción de pasivos acumuló 8 billones de pesos, por lo cual, los desequilibrios se encuentran en esas entidades.
2. - Si se privatizan las empresas ineficientes, también hay que privatizar los apoyos que da el Estado al capital monopólico, para que este se haga en verdad participe de los postulados de eficiencia.

⁴⁰-Uvalle Berrones Ricardo Op. Cit., p.184

3. - Respecto a la dilapidación de recursos por parte del sector público si existió y existe, debido a la falta de mecanismos administrativos modernos; sólo que estos recursos no son en si mismos propiedad del Estado, sino de todo el pueblo y sirvieron para mantener una industria local que no tiene sentido de corresponsabilidad hacia el conjunto social.

4. - Dentro del proceso observado, no parece haber bases suficientes para una evaluación global, que favorezca la relación privatización-eficiencia (La prueba como ejemplo lo da TELMEX que no ha mejorado el servicio y en cambio si ha aumentado las tarifas).

La desincorporación implica el dar de baja una empresa, propiedad directa del Gobierno Federal o de otra entidad descentralizada como Nacional Financiera y ésta puede ser llevada a cabo bajo diferentes criterios que la regulan, los cuales son :

- a) Liquidación,
- b) Extinción,
- c) Fusión,
- d) Transferencia y
- e) Venta.

Considerando la situación que guardan las entidades paraestatales, fundamentalmente en lo que se refiere a los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales, se han determinado los diversos criterios que orientan la desincorporación de entidades que se someten a los procesos de disolución y liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta según sea el caso.

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 le sigan proporcionando apoyos gubernamentales, ahora sujetos a una racionalización estricta en función de prioridades nacionales.

La **fusión** se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejora sus estructuras administrativas, simplifica sus procesos de producción, optimiza el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos y , en general incrementa 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 y de la promoción del desarrollo regional donde la 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 presentasen deficiencias en su administración.

Por lo que respecta a los procedimientos para extinguir , liquidar, fusionar, transferir y enajenar, éstos se revisarán en el capítulo III de acuerdo a su proceso legal y en cuanto al procedimiento administrativo de la enajenación en el capítulo II.

Se someten a proceso de **venta** aquellas entidades en las que por no tener carácter de estratégicas 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 términos de equilibrio de mercado e integración de procesos productivos. Asimismo, se está atento a evitar la formación de monopolios y oligopolios y a preservar, en su caso con estricto apego a la ley, las proporciones de inversión extranjera.

Como principios básicos del proceso de redimensionamiento del sector paraestatal en México, tenemos que Pedro Aspe Armella ⁴¹ en su libro " El camino mexicano de la transformación económica " señala una serie de principios económicos y administrativos para llevar una estrategia de privatización a buen término.

Dado que los aspectos económicos de la privatización rebasan el objetivo de esta tesis sólo expondremos los aspectos administrativos de la privatización, de acuerdo al Dr. Aspe el proceso de privatización de las empresas del sector público se finca en tres elementos;

- El procedimiento que habrá de ser simple, abierto y no discriminatorio; y
- Un conjunto de principios que se siguen al aplicar la ley en casos concretos.

Los dos primeros pueden encontrarse en las leyes y decretos , mientras que el tercero tiene que ver más con el estilo administrativo de las autoridades.

Por lo que respecta al procedimiento de venta, todas y cada una de los cientos de empresas paraestatales vendidas pasan por un proceso que consta de 11 pasos. Este

⁴¹ Aspe Armella Pedro, "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México octubre de 1993, pp 154-188

procedimiento ha sido diseñado de tal manera, que la discrecionalidad queda reducida a un mínimo, siendo éste transparente y sencillo, el cuál será revisado en el capítulo II.

En cuanto a los **PRINCIPIOS PRACTICOS ACERCA DE LA PRIVATIZACION**, los esquematiza de la siguiente manera :

1. ***Hay que privatizar al sector privado.*** " En el nuevo contexto de mayor competencia de mercado y propiedad privada, no hay espacio para los subsidios directos a la producción. En consecuencia, antes de que se inicie la venta de empresas, se debe asegurar que los nuevos propietarios enfrenten condiciones reales de mercado mediante la implantación de medidas, como la corrección de los precios del sector público, la apertura de la economía, y la eliminación de subsidios al sector privado."
2. ***Comenzar con pequeñas empresas y avanzar tan rápido como sea posible.*** Los servidores públicos, no necesariamente saben cómo vender y el comenzar con empresas pequeñas, proporciona aprendizaje y disminuye riesgos para operaciones más complejas .
3. ***La privatización no puede tener éxito, sin estabilidad macroeconómica.*** " Unicamente en un ambiente de certidumbre económica y confianza pueden las personas planear adecuadamente inversiones productivas y, consecuentemente, ofrecer un precio más alto por las entidades del sector público "
4. ***A veces una quiebra vale más que muchas ventas.*** No todas las empresas del sector público pueden ser vendidas. Ya que su saneamiento provocaría grandes gastos al erario y en numerosas ocasiones, será preferible otorgar, de una vez por

- todas, liquidación a los activos en el mejor precio posible y pagar liquidaciones a los trabajadores.
5. **Mantener el proceso bajo control.** Esto implica tener un control centralizado de las operaciones, para facilitar su contabilidad y agilizar el proceso de toma de decisiones.
 6. **Puede resultar recomendable reestructurar las grandes empresas del sector público en sectores importantes antes de privatizarlas.** Además del procedimiento habitual, en ocasiones la empresa tiene que pasar por ajustes administrativos, de personal, cambios jurídicos, diseño de contratos de concesión y financieros antes de poder ser vendida.
 7. **Vender en efectivo.** Esto como estrategia de convertir al proceso es irreversible al asegurar que no volverá a manos del gobierno ya que el saldo adeudado no podrá ser utilizado para ejercer presión sobre el Gobierno.
 8. **Creatividad en el uso de financiamiento.** " No existe una forma única de vender los activos de una empresa. Múltiples ideas de ingeniería financiera pueden ser desarrolladas para facilitar y mejorar las condiciones de cada transacción "
 9. **Mantener informada a la sociedad.** Esto con el fin de darle transparencia al proceso.
 10. **Ser prudente en el uso de los ingresos de la privatización.** Aquí el Dr. Aspe recomienda utilizar los recursos de la privatización para mantener unas finanzas públicas sanas, primero no destinándolos al gasto corriente (a excepción del gasto

social) por ser ingresos extraordinarios y podría tener efectos inflacionarios, sino por el contrario destinarlos a la liquidación de deuda pública, y a la creación de reservas para variaciones importantes del presupuesto o emergencias.

No incluimos el principio número 11, " Recordar que la desincorporación conduce a un gobierno más efectivo, " por considerar que los ejemplos como la participación del Estado en Hoteles y restaurantes que cita no son representativos de todo el universo de la privatización. Ya que no todas las empresas vendidas atienden sectores suntuarios y con grandes pérdidas en sus resultados, como es el caso de Telmex y de los bancos comerciales.

CAPITULO II

LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS PUBLICAS

1982-1993

En el periodo estudiado de la presente tesis, las políticas relativas a financiamiento y desarrollo industrial se toman del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los Programas Sectoriales correspondientes, documentos en los que se esquematizan objetivos, estrategias y líneas de acción básicas para tener resultados óptimos en la Administración Pública. En este capítulo se tratarán los aspectos de la desincorporación de empresas públicas durante los sexenios 1983-1988 y 1989-1994, revisando los planes, programas y procedimientos, con el fin de mostrar que las acciones realizadas por Nacional Financiera en lo que a desincorporación se refiere son acciones congruentes con la política del Gobierno Federal.

II.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 Y PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO Y DE DESARROLLO INDUSTRIAL

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988⁴²

Problemas estructurales de la economía

Como diagnóstico de la situación económica dentro de este Plan tenemos que :

-” En diversos sectores, la producción se había detenido. El sector agrícola sufrió una contracción que implicó la importación de alimentos . En el sector industrial, la producción manufacturera se redujo.

⁴² Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" México 2 de junio de 1983. Talleres Gráficos de la Nación.

- Un gran número de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas para importar insumos o hacer frente al servicio de su deuda.

- El ingreso nacional, al igual que el producto se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro. El ahorro interno cayó en cerca de 3 puntos del producto; incluyendo la caída del ahorro externo, la disponibilidad de recursos para financiar la inversión se redujo en un 20%.

- El sector público registró un déficit superior al 15% del producto y superior a la inversión. Es decir, el ingreso no alcanzaba a cubrir el gasto corriente, y el peso relativo del servicio de la deuda era desproporcionado: 40 centavos de cada peso gastado.

- México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior."

Primera Línea de Estrategia: La Reordenación Económica

Programa Inmediato de Reordenación Económica

Ante el escenario antes expuesto, surgió el Programa Inmediato de Reordenación Económica, siendo esta la primera línea de estrategia del PND, denominada reordenación económica que contempló como aspectos importantes para nuestro estudio, los siguientes:

"1.- Disminución del crecimiento del gasto público : La reordenación plantea la austeridad en el gasto, racionalizando su monto y ajustándolo a la capacidad de absorción de la economía y a la fortaleza del ahorro interno; el gasto se controla para preservar los servicios sociales, reorientar la inversión y atender el pago de la deuda.

2. Continuación con las obras en proceso, con un criterio estricto de selectividad para dar mayor ritmo a las inversiones prioritarias, disminuir las que no sean indispensables y cancelar proyectos de carácter suntuario y de baja productividad.

3.- Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional. Reestructurando las instituciones de crédito para asegurar su control por la Nación, a través del Estado y la participación social en su manejo y evaluación, y para asegurarse que la banca nacionalizada actuara con base estricta en prioridades, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados."

Segunda Línea de Estrategia: El Cambio Estructural

La segunda línea de estrategia la constituyó el denominado cambio estructural, la cual persigue "iniciar" cambios de fondo en la estructura económica, para reorganizar el proceso productivo y distributivo, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios del desarrollo y proyectar al país a un "nuevo modelo de desarrollo".

Este modelo de desarrollo es el que se basa en la apertura al comercio exterior, el fomento a las exportaciones, la reducción del déficit público con controles estrictos de gastos, la venta de empresas públicas y el apoyo a la empresa privada.

Las orientaciones básicas más importantes del cambio estructural con sus respectivas líneas de acción de acuerdo al plan son las siguientes :

- "1 - Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- 2 - Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo."

Líneas de acción:

Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera

El objetivo es un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera, por medio de las siguientes líneas de acción:

- "- Aumentar la oferta de bienes y de servicios básicos.
- Incrementar el grado de integración intra e intersectorial mediante el desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital.
- Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones diversificadas.
- Adaptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción y la productividad.
- Aprovechar la participación directa del Estado en áreas prioritarias y estratégicas para reorientar y fortalecer la industria nacional."

Uno de los objetivos principales del gobierno de Miguel de la Madrid, fue iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales, siendo este el inicio de todas las reformas del tránsito de un Estado participativo en la economía, paternalista en lo social y aplastante en el plano político; a un Estado sólo regulador de la economía y fuerte en lo político.

La política de Gasto Público

Conforme con las prioridades de la reordenación económica, y del cambio estructural y considerando las características del diagnóstico, la estrategia económica y social del plan fijaba 5 objetivos fundamentales a la política de gasto público, de los cuales retomaremos lo que es fundamental para nuestra tesis :

"--Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional."

La reestructuración del gasto público, referente a la asignación directa de recursos por parte del Estado en ciertas áreas determinadas se dio de acuerdo a los siguientes lineamientos :

"* Continuar atendiendo la provisión de los bienes y servicios estratégicos a cargo del Estado, de acuerdo al ritmo de expansión de la economía : en general, la estrategia para el sector industrial dio prioridad a las inversiones que permitían la eficiente capacidad instalada y la consolidación de los proyectos prioritarios en marcha.

* Revisar las inversiones en el sector paraestatal industrial, de acuerdo con los criterios de integración del aparato productivo nacional.

* Fortalecer los mecanismos de programación y ejercicio del gasto en la empresa pública."

Política de Empresa Pública

De acuerdo a este Plan, el fortalecimiento del ahorro interno se debía dar en el sector público y el privado. En el sector público se pretendía fortalecer los ingresos, racionalizar el

gasto público y reestructurar el sector paraestatal, dando prioridad a aquellas en las que se justifica la acción directa del Estado y eliminando a aquellas que representan una innecesaria desviación de los esfuerzos del sector público.

De acuerdo a lo anterior, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regularización e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. Para que las empresas paraestatales desempeñen adecuadamente este importante papel, es necesario que se conduzcan como parte integral del sector público y bajo las políticas del Gobierno Federal, a través de los coordinadores del sector correspondientes.

Dentro de este documento las empresas públicas se plantean como propósitos fundamentales los siguientes :

--Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional.

--Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básicas que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa privada, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, a los plazos de maduración y a su escaso rendimiento financiero.

--Apoyar las integraciones del aparato productivo, a fin de darles dinamismo y flexibilidad, para lo cual se debe promover la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentar el desarrollo de la de carácter nacional.

--Modernizar su organización, elevar sus niveles de producción y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.

--Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos negativos por la desigualdad en el ingreso.

--Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio más propicias a su naturaleza productiva, con objeto de que se fortalezcan las estructuras de los mercados regionales.

--Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.

--Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

De acuerdo al Plan, la política de modernización de la empresa pública se ajustaba a dos líneas de acción. En lo relativo a la reordenación económica, se racionalizaría el uso de divisas a través de su estricta presupuestación, con lo que se buscaba reducir las necesidades de los recursos externos y recurriendo de manera estrictamente complementaria al endeudamiento. La empresa pública debía participar en la descentralización de la vida nacional. Sus decisiones de inversión y operación, debían considerar explícitamente los objetivos del desarrollo regional establecidos en el Plan y los efectos ecológicos y sociales que produce la localización de ciertas actividades productivas.

De acuerdo a este Plan, la estrategia de la empresa pública descansaría fundamentalmente en su reestructuración financiera y administrativa, y en la eficaz vinculación de sus decisiones con la política económica y social general.

Las empresas públicas tendrían que responder a los principios de probidad y transparencia en el manejo de los recursos que la sociedad les ha encomendado para su administración, y apoyar la consecución de los objetivos nacionales.

La Política de Financiamiento al desarrollo

La estrategia económica y social fijaba 3 objetivos principales para la política de financiamiento del desarrollo :

"-Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno en moneda nacional, aumentando el ahorro del gobierno, de las empresas y de las familias y buscando su permanencia .

--Propiciar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo.

--Adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas."

--Para asegurar el cumplimiento de estos tres objetivos, la política de financiamiento se conduciría de acuerdo con los siguientes lineamientos generales :

El Plan señala que se elevaría el ahorro público, tanto del sector central como del paraestatal, y se fomentaría el ahorro social y privado, buscando su mayor permanencia y

adecuada estructura dentro del sistema financiero. Entre los instrumentos que proveen recursos al sector público, destacaban la política tributaria y los ingresos por la renta de bienes y servicios a través del sector paraestatal.

La política de ingresos del sector paraestatal perseguía rehabilitar el ahorro de la empresa pública para que esta pueda seguir impulsando y orientando el desarrollo del país en condiciones de financiamiento sano. Se buscó una rehabilitación financiera integral de la empresa pública, mediante el establecimiento de normas y mecanismos de verificación y control de costos y resultados.

Política Industrial

La estrategia económica y social del plan asignó una importancia prioritaria a la modernización y reordenación del aparato productivo, con el propósito de promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del comercio internacional, así como su vinculación con la economía mundial.

Este Plan consideró la política industrial desde 3 perspectivas:

1.- Al programar la industria y el comercio exterior por ramas y sobre la base de cadenas y procesos productivos, se racionaliza la planta existente y se optimiza el grado de articulación industrial e intersectorial.

2.- Al hacer congruente el conjunto de instrumentos de protección, fomento y regulación a la industria y al comercio exterior. Con los lineamientos de política macroeconomía y de desarrollo global, se hace consistente la toma de decisiones.

3.- Al hacer eficaz la participación de los diversos agentes económicos impulsando al sector social y fomentando la capacidad empresarial se fortalece la economía mixta y se garantiza el desarrollo nacional."

Política Industrial del Sector Paraestatal

La industria paraestatal se enmarca dentro de la estrategia y política de desarrollo industrial, comercio exterior y el programa sectorial correspondiente.

La estrategia del plan asignaba a la industria paraestatal una gran importancia como instrumento de fomento, más que de regulación. No se pretende que la industria paraestatal compita con la privada, sino que la complemente y ayude en su desarrollo mediante su inversión y sistema de compras.

De acuerdo con este Plan con el fin de sentar las bases para el cambio estructural la industria paraestatal debería :

--Garantizar la supervivencia de sus empresas dando énfasis a las de carácter estratégico y prioritario.

--Terminar los proyectos en ejecución que son importantes para el cambio estructural del sector industrial, esto es, para la sustitución eficiente de importaciones, la generación neta de divisas y la ampliación de la oferta de productos estratégicos.

--En el marco del Programa para la defensa de la planta productiva y el empleo, las empresas paraestatales están afinando su política de compras con pagos ágiles y oportunos,

estableciendo una política de precios que garantice el abasto y a la vez el combate a la inflación."

El Plan señalaba que en el mediano plazo, la industria paraestatal debía dirigirse hacia el aprovechamiento de las potencialidades y recursos materiales del país y hacia el apoyo al desarrollo de la industria y el comercio exterior. Para ello debería :

--Apoyar mediante sus compras la consolidación, integración y diversificación selectiva de la industria de insumos de amplia difusión y de bienes de capital.

--Fomentar y diversificar las exportaciones no petroleras.

--Impulsar el desarrollo tecnológico nacional.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO⁴³

En el Programa se consideraba que la política de financiamiento tiene como objetivo general : apoyar la estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo, sin dejar a un lado las restricciones existentes en materia de recursos y asegurando su viabilidad en el contexto internacional.

⁴³ Mercado de Valores. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988. Número 24, Año XLIV, 11 de junio de 1984

De acuerdo al documento se pretendía llegar a dicho objetivo partiendo de 4 propósitos específicos :

"1.- Recuperar e incrementar los niveles de ahorro interno para reducir el uso de recursos externos en el financiamiento del desarrollo.

2.- Aumentar la eficacia y equidad en la canalización de los recursos crediticios reforzando a la banca de desarrollo y a los fondos de fomento como instrumentos de promoción económica.

3.- Reorientar las relaciones económicas con el exterior buscando un desempeño favorable de la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante una política cambiaria realista y apoyo crediticio a las actividades vinculadas con el sector externo.

4.- Fortalecer y consolidar institucionalmente el sistema financiero procurando la complementación y coordinación de sus tres grandes grupos de instituciones : la banca múltiple, el sistema financiero de fomento y los intermediarios financieros no bancarios."

Dicho programa quedó estructurado de la siguiente manera :

Ahorro

Diagnóstico.

--" Ahorro del Sector Público. La insuficiencia de este ahorro propició que se generasen fuertes desequilibrios de las finanzas públicas.

--Ahorro del Gobierno Federal. Para establecer las causas de la evolución del ahorro del Gobierno Federal es necesario partir tanto del comportamiento de los ingresos como del gasto. A pesar del crecimiento de los ingresos del Gobierno Federal, la participación de su

inversión en el gasto total sólo se incrementó de 10.6% en 1965 a 12.0% en 1977 y disminuyó a 8.2% en 1982.

--Ahorro del Sector Paraestatal. La falta de ahorro de la mayoría de los organismos y empresas del sector paraestatal en años recientes fue una de las causas del crecimiento del déficit público y limitó las posibilidades de financiar adecuadamente su expansión. El escaso crecimiento de los ingresos corrientes del sector paraestatal controlado que resultó de la ampliación de los subsidios acentuó su dependencia de las transferencias para operar y expandir su infraestructura. La combinación de esos factores dio como resultado la eliminación del ahorro del sector paraestatal (excluyendo Pemex), la reducción del ahorro del Gobierno Federal y el debilitamiento de la empresa pública como instrumento para orientar el desarrollo."

Reconstrucción del ahorro del Sector Público.

Con este programa se pretendió aumentar el ahorro del Gobierno Federal mediante el incremento de la recaudación efectiva y la racionalización del gasto corriente con el propósito de incrementarlo de un promedio de 0.6% del PIB en 1977-1982 a 20.0% y -8% en el periodo 1985--1988.

Las acciones para la rehabilitación financiera del sector paraestatal se dirijan a crear programas de rehabilitación que considerasen el abatimiento de costos mediante una mayor eficacia en la operación, ajustes a los precios y tarifas, racionalización de los subsidios, uso adecuado de las divisas y reestructuración de su deuda interna. En ciertos casos también se tomaba en cuenta realizar aportaciones de capital y asunciones de pasivos.

Referente al punto de Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento, se explica que el financiamiento de las instituciones de fomento en los años 70's se orientó cada vez más a apoyar a la industria paraestatal ya establecida. La redocumentación de créditos y la baja revolencia de los recursos, redujo aquellos destinados a promover nuevas empresas y actividades de los sectores privado y social. Por otra parte, una proporción importante de los créditos se destinó a capital de trabajo, reduciendo los recursos destinados a la inversión.

Política para el fortalecimiento y la consolidación institucional del sistema financiero

El Programa consideraba que es indispensable, la acción decidida, coordinada y profesional de las instituciones del sistema financiero.

Con el objetivo de consolidar un sistema financiero sano se hizo necesario que las instituciones de crédito fueran rentables, en el contexto de un desempeño eficiente y competitivo. En lo que se refiere a operaciones activas, la banca de desarrollo y los fondos de fomento constituyeron el núcleo básico por el cual se canalizaron recursos crediticios en condiciones preferenciales para la expansión de la infraestructura productiva de las actividades y regiones prioritarias.

La banca de desarrollo y los fondos de fomento destinaron la mayor parte de sus recursos a apoyar la expansión de la infraestructura de las actividades y regiones prioritarias, los proyectos de inversión de alta rentabilidad social, así como los proyectos estratégicos que se caracterizaban por largos periodos de maduración o de alto riesgo.

PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL COMERCIO EXTERIOR⁴⁴

Los objetivos de este programa fueron : superar la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento y de generación de empleos.

En su esencia, el programa se orientó a racionalizar la acción directa (vía las empresas públicas) y la acción indirecta, por medio de las políticas, instrumentos y mecanismos operativos de protección, fomento y regulación.

Para reordenar la producción y fortalecer la independencia nacional, dentro del sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado, dicho programa, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, tuvo como objetivos: desarrollar la oferta de bienes básicos, fortalecer selectivamente la industria de bienes de capital para incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior impulsando las ramas con capacidad de generación neta de divisas y crear una base tecnológica propia y una industria privada y paraestatal eficiente y competitiva.

La política del Sector Paraestatal

Los propósitos de la participación directa del Estado en la industria eran : garantizar el control de la Nación sobre las actividades estratégicas e inducir y complementar la oferta de productos básicos, la integración de la planta productiva, el aumento y diversificación de las exportaciones y el desarrollo tecnológico. Por lo tanto, su objetivo era operar como un

⁴⁴Mercado de Valores. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, Número 39, Año XLIV, 24 de septiembre de 1984.

verdadero catalizador del desarrollo industrial a partir de su capacidad de oferta, demanda y generación de divisas; no fue su propósito competir con los sectores social y privado.

La estrategia del programa confería a la industria paraestatal mayor importancia como instrumento de fomento que como mecanismo de regulación. No se pretendía que la industria paraestatal compitiera con la privada, sino que ambas se complementen para fortalecer el proceso de industrialización y capacidad de competencia internacional, lo cual implicó que se debería :

- "Definir y programar su inversión y producción, a fin de coadyuvar a una mayor integración de la industria y a una articulación intersectorial más eficiente.
- Utilizar la capacidad de compra del sector público para orientar y estimular la producción interna, así como para abrir nuevos mercados a las exportaciones de México.
- Sanear la estructura financiera del sector paraestatal, para lo que es fundamental lograr una mayor eficiencia operativa."

Se propuso que la empresa pública industrial racionalizará su participación productiva. Con el objeto de no dispersar sus esfuerzos ni duplicar inversiones innecesarias se anotaron áreas en las que no era recomendable la participación de la empresa pública, al mismo tiempo que se señalaban otras ramas en las que, por razones estratégicas o de prioridad nacional, debía participar de acuerdo a los siguientes criterios :

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

b) Areas de concurrencia prioritaria en que, por su importancia para el desarrollo de la economia nacional y por sus requisitos de inversion, tiempo de maduracion o por utilizar tecnologias nuevas o de punta, se justifica la concurrencia de la empresa publica.

El objetivo de esta participacion no era competir con los sectores privado y social, sino el de servir como mecanismo regulador y promotor del desarrollo industrial.

c) Areas de concurrencia complementaria, que los sectores social y privado desarrollaran en el mercado y con la seales del mercado. En caso de que tal desarrollo no fuera suficiente para alcanzar los objetivos de interes publico que establece la Constitucion, el Estado participaria primero mediante intervencion directa con politicas de fomento, proteccion y regulacion; posteriormente, si dicha accion no fuere suficiente, consideraria la conveniencia de abrir alternativas de coinversion en consulta con los sectores privado y social, antes de proceder a crear empresas de exclusiva propiedad estatal en nuevas areas industriales."

Este programa tambien tomo en cuenta que la promocion a la gran empresa, deberia traducirse en que esta participara mas dinamicamente en la actividad industrial y en el comercio exterior. Se buscaba que contribuyera a asegurar una creciente participacion de su capital en areas prioritarias de la industria y obtener ventajas tecnico-economicas asociadas a su tamano, monto de inversiones y forma de funcionamiento.

Este programa definia a las ramas prioritarias en las que el Estado impulsaria a los particulares mediante la induccion, el fomento e incluso la coinversion, cuando los particulares no puedan o no deseen participar en estas areas.

La concepción estratégica para el sector industrial paraestatal consistió en desarrollar una industria paraestatal eficiente y competitiva que fuera un importante elemento de apoyo para : desarrollar la oferta de bienes básicos, fortalecer selectivamente a la industria de bienes de capital con el objeto de incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior impulsando la generación de divisas y crear una base tecnológica propia.

II.2. RESULTADOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES EN EL PERIODO 1982-1988

Para la mejor comprensión de cómo se ha desarrollado este proceso, es conveniente dividirlo en tres etapas :

1era. de diciembre de 1982 a enero de 1985

En este periodo se sujetaron a liquidación entidades ubicadas entre otras, en las áreas azucarera, minera, servicios financieros y construcción; se extinguieron innumerables fideicomisos; las fusiones se dieron principalmente en las áreas de servicios financieros e industria pesquera y en las ventas los sectores donde se presentó fueron automotriz, equipo de transporte y siderurgia.

2da. de febrero de 1985 a noviembre de 1987.

En esta etapa ante diversos fenómenos que repercutieron negativamente en las finanzas públicas, el Gabinete Económico acordó intensificar el proceso de reestructuración del sector paraestatal, identificando un importante paquete de entidades que debían desincorporarse del sector público.

En cuanto a las liquidaciones se presentaron en los servicios de esparcimiento, agrícolas, pecuarias y forestales, servicio de transporte y servicios inmobiliarios. Las extinciones se dieron en los fideicomisos de actividades culturales, turísticas e inmobiliarias. Se sujetaron a fusión entidades localizadas en las áreas de servicios de esparcimiento, agrícola minero-metalúrgica y servicios de comunicación. Las entidades sometidas a proceso de transferencia a los gobiernos estatales se ubicaban en las áreas de servicios urbanos. Respecto a las empresas incorporadas al proceso de venta, se diversificaron aún más las áreas: en la agroindustrial, forestal, papel y cartón, textil, aparatos electrodomésticos, refrescos y gaseosas, cemento, resinas sintéticas, productos químicos, azúcar, turística y siderúrgica.

Por otra parte, en el curso de esta segunda etapa en mayo de 1986 al entrar en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dejaron de tener el carácter de entidades paraestatales las empresas en cuyo capital participaba el Gobierno Federal con la suscripción de entre el 25% y 50%. A consecuencia de este cambio se desincorporaron Cobre de México, Cía. Minera Autlán, Mexicana de Cobre y Dina Komatsu del Grupo Industrial Nafin.

3ra. de diciembre de 1987 a agosto de 1988.

En esta etapa en el marco del Pacto de Solidaridad Económica el gobierno asumió, entre otros compromisos, el de continuar y profundizar la reestructuración del sector paraestatal, así como acelerar su ejecución.

Las entidades sometidas a liquidación realizaban actividades en materia de servicios inmobiliarios y de construcción, industria pesquera, comunicaciones, minería, farmacéutica, petroquímica secundaria y forestal. Se sujetaron a extinción diversos fideicomisos

relacionados con servicios sociales, financieros, de seguros y bienes inmuebles. En cuanto a las fusiones destaca la de Fertilizantes Fosfatados Mexicanos con Fertimex. A proceso de venta se sujetaron empresas en las siguientes áreas : azucarera, pesquera, productos metálicos, café, petroquímica, siderúrgica y automotriz.

En resumen se tiene que durante el período diciembre de 1982 a octubre de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades a través de diversos procesos. A octubre de 1988 de acuerdo a la SHCP, en valor nominal, el producto de las ventas, asciende a 707 millones de nuevos pesos. A valor presente de esa misma fecha presentaba 1,178 millones de nuevos pesos, si a esta cifra se le deducen 99 millones de nuevos pesos, correspondientes a la asunción de pasivos por parte del Gobierno se tiene un valor neto de 1,080 millones de nuevos pesos.

En términos globales, las paraestatales sujetas a desincorporación representaban el 2.9% del producto interno bruto paraestatal. No obstante que en términos globales la magnitud del proceso no fue significativa, los efectos a nivel sectorial eran considerables ya que se desincorporó en proporciones que van desde el retiro total del sector hasta de un 30% de algunas ramas.

Con base en las consideraciones realizadas se puede concluir que el proceso de desincorporación 1982 a 1988 no tuvo efectos macroeconómicos relevantes, ya que los distintos porcentajes registrados sobre el peso de las desincorporaciones fluctuaron entre un 2 y un 15%.

Con estas acciones se observó :

1. Racionalización de la presencia directa del Estado en la economía.

Como resultado de estos procesos en su conjunto, el Gobierno Federal racionalizó su presencia en la actividad económica, pasando de participar en 45 ramas a 23 ramas, con lo que disminuyó el número total de entidades. El adelgazamiento del sector paraestatal, representó un retiro en las áreas en las que la presencia del Estado resultaba secundaria o accesorio, ya que la contribución de estas empresas representó el 2.1% del producto general del sector público en su conjunto.

2.- Resultados económicos agregados

Los efectos económicos de las ventas, se refieren a los siguientes conceptos:

Conversión de deuda por inversión

Este tipo de operaciones le permitió al Gobierno disminuir su deuda en 4 operaciones de compraventa; donde cabe aclarar que el beneficio del descuento fue para el Gobierno y para comparar las ofertas de compra contra el precio mínimo de referencia se consideró el valor neto efectivo liquidado por el cliente, es decir el valor de adquisición del papel de deuda mexicana y no el valor nominal de la misma.

Asunción de pasivos

En 21 de todos los casos, fue necesario que el Gobierno Federal apoyará el saneamiento financiero de dichas empresas mediante la asunción de pasivos que se encontraban contratados con el aval y garantía del gobierno o sus dependencias.

Debemos señalar que dentro del Grupo Industrial Nafin destaca el convenio realizado con Sidermex, el cual abarca AHMSA y Sicartsa con vigencia de 1986 a 1988, se acordó la asunción de pasivos por parte del Gobierno Federal, desincorporación de filiales innecesarias y nuevas políticas de desarrollo tecnológico y comercial.

Nacional Financiera, S.N.C. y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., se responsabilizaron asumiendo pasivos a su favor, o aportando capital social para disminuir el apalancamiento financiero en aquellos casos en que se vinculan con las entidades por su participación accionaria.

El monto de estas asunciones se considera como una reducción neta del ingreso percibido por el Estado por concepto de las ventas realizadas, a fin de mantener un balance final que considere estas erogaciones.

Transferencia de recursos.

Si bien en la gran mayoría de las empresas sujetas a desincorporación, no existía la transferencia explícita de recursos por parte del Gobierno Federal, mediante asignaciones presupuestales de recursos fiscales, es necesario considerar como un ingreso el ahorro relacionado con el proceso de venta.

Desendeudamiento del sector público

En el caso de empresas con adeudos frente a terceros con garantía o aval del sector público, no sólo se recibió el producto de la operación de compraventa, sino también se acordó la liberación del pasivo a cargo del Gobierno Federal o de sus entidades.

Comportamiento de las empresas después de la desincorporación

Para este punto consideramos importante señalar un estudio realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) por en cargo de la SHCP, en donde las hipótesis planteadas como resultados temporales a corto plazo, para las empresas públicas vendidas en México fueron las siguientes:

- Incremento de la inversión
- Reducción del empleo
- Cambios del sistema de compensaciones
- Cambios en las políticas de ventas y compras, en la dirección de mayor similitud a las prevalencias del mercado

Dentro del universo de empresas estudiadas por el ITAM, seis de ellas pertenecían al Grupo Industrial Nafin, 1 al sector petroquímico Glicoles Mexicanos, S.A. de C.V.; 3 a la industria de Autopartes Dina Cummins, S.A. de C.V., Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A. de C.V.; y en otros sectores económicos Forjamex, S.A. de C.V., Indelta, S.A. y Nueva Textil Manufacturera del Salto, S.A.

Con base en el universo determinado por la muestra del ITAM, los resultados del análisis para cada una de la hipótesis planteadas fueron las siguientes:

- Inversión

" Como consecuencia de su desincorporación podemos señalar que las compañías vendidas han incrementado su gasto en inversión debido a que ya no cuentan con la restricción

presupuestal impuesta por el gobierno. A partir de su venta y hasta 1990 se esperaba un gasto en inversión de por lo menos 109.6 millones de US Dls."⁴⁵

- Empleo y compensaciones de los trabajadores

La tendencia general en estas empresas fue conservar a obreros y empleados calificados. Se incrementó el número de puestos temporales y gran parte de los despidos se debieron al ajuste de un contrato de empleo que disminuyó los empleados de base; pero, probablemente los sustituya totalmente por eventuales.

Los sueldos y salarios se incrementaron en casi todas las empresas para igualarlos a los del mercado, con base en estudios de consultoría o de acuerdo a las políticas de grupo industrial de los nuevos dueños.

- Políticas de operación

La operación de una empresa se puede analizar a través de indicadores como los días inventario, cartera, proveedores, efectivo, los montos de venta total y de exportación y su política de fijación de precios. En general los proveedores más importantes siguen siendo los mismos en todas las empresas, los que pueden variar son marginales. La mayoría de las empresas afirmaron haber eliminado anticipos a proveedores nacionales.

⁴⁵La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988. SHCP, p. 76

79

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En general los precios se incrementaron para igualar a los de mercado, disminuyeron los días inventario y de otorgamiento de crédito a clientes y aumentaron su participación dentro del mercado.

· Efectos financieros

Las políticas de operación implantadas por los nuevos administradores en los tres sectores estudiados, dieron como resultado un incremento en la liquidez de las empresas, un incremento en el costo de financiamiento y efectos diversos en cuanto a las aportaciones de capital de los nuevos dueños.

El efecto más significativo fue la disminución de pasivos, las empresas se reestructuraron antes de las ventas. En 1986 las empresas no desincorporadas tuvieron un apalancamiento de 60.36% con respecto al capital contable, mientras que las empresas vendidas muestran un 33.42%.

En varias empresas esta disminución de pasivos inició desde antes de su venta. En 1982 la relación promedio entre pasivo con respecto al capital contable de las empresas públicas era de 155.70% mientras que en 1987 era de 43.57%.

En algunas empresas se dieron importantes aportaciones de capital. En otras se redujo el capital de la empresa. En promedio las aportaciones de capital de los socios han sido significativamente mayores después de la venta que antes.

Junto con la disminución de pasivos ha habido un incremento en el costo de financiamiento de las empresas después de su desincorporación, con respecto al mercado.

Las empresas públicas analizadas tuvieron en 1986 un costo integral de financiamiento^{46*} promedio de 15.03% con respecto a ventas y las empresas vendidas tuvieron el 21.72% con respecto a ventas.

La reducción de pasivos aunada al incremento de costos de financiamiento implica que las empresas antes de su venta tenían créditos con tasas inferiores a las del mercado.

En promedio, las empresas desincorporadas son menos rentables ahora que antes de la desincorporación. Esto se debe a la transición, al aprendizaje del manejo de la empresa, la consolidación de nuevas inversiones y la eliminación de tasas preferenciales de crédito. La liquidez de las empresas ha mejorado después de su venta. Los inventarios han disminuido, así como las condiciones de pago a proveedores y la cartera. El resultado ha sido un incremento notable del índice de liquidez. En 1986 las empresas públicas tuvieron un índice de liquidez de 0.97 mientras que las privadas 1.51, hasta junio de 1988 el índice de liquidez de las empresas desincorporadas fue de 2.1.

En promedio, las empresas han incrementado el pago de impuestos con relación a las ventas. En 1986 las empresas públicas pagaron 5.11% de impuestos con respecto a las ventas, mientras que las privadas 12.80%.

La relación de exportación con respecto a las ventas ha aumentado en un 30%, en cuanto a los gastos de administración no se tiene información suficiente para determinar que tanto ha cambiado.

⁴⁶ * El costo integral de financiamiento se tomó como la suma de intereses, pérdida cambiaria y resultado por posición monetaria

En general se puede decir que las empresas enfrentan condiciones financieras de mercado después de la desincorporación, por la disminución importante de pasivos y la eliminación de créditos con tasas inferiores a las de mercado.

En general, los resultados indican que las empresas desincorporadas funcionan actualmente con precios más cercanos a los del mercado en ventas, compras, salarios, etc. Los cambios son poco significativos en los niveles de empleo y más importantes en materia de inversión.

II.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 Y PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO, DESARROLLO INDUSTRIAL Y MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994⁴⁷

Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

Modernización de la Empresa Pública

De acuerdo a este Plan la modernización económica implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que en vez de obstaculizar, aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos los sectores en las actividades productivas.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", Mayo de 1989, Talleres Gráficos de la Nación.

En este Plan se señala de manera destacada que las entidades que no reúnan las características de estratégicas y prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica.
- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos.
- Se transferirán a los gobiernos locales empresas prioritarias de importancia regional o local.
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas, susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Se contempla dentro del Plan, impulsar y fortalecer al sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que los rigen.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO⁴⁸

Como ideas centrales para nuestro tema, el programa considera que para alcanzar la mayor eficiencia y modernización de las empresas parastatales y así fortalecer el ahorro del sector público, destacan las siguientes medidas :

- "Las empresas públicas continuaron su proceso de modernización. Para ello se buscó que la tecnología que utilizaran fuera la más apropiada y que se apegara siempre al principio de utilización óptima de recursos. El capital necesario para lograr esta modernización debería provenir, en primer lugar, de la actividad que desarrollen y sólo de manera complementaria de fondos federales.
- Se promovió que las empresas públicas efectuaran todas aquellas actividades promocionales y de investigación que les permitieran mejorar la calidad de los productos que elaboran y penetrar con éxito en los mercados.
- Las empresas públicas que acuden al mercado internacional deberían establecer las estrategias que les permitieran asegurar y ampliar su participación en el comercio internacional y las que presentaran posibilidades de hacerlo estarían obligadas a iniciar los cambios necesarios para que las condujeran a esa participación, sin descuidar el mercado nacional.
- Para el adecuado funcionamiento de las empresas públicas, se estructuró un marco jurídico que les permitiera desarrollar y llevar a cabo los cambios necesarios para que logaran una mayor eficiencia en sus tareas.

⁴⁸ Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1990-1994, D.O.F. 17/Dic/90

- Se dotó a las empresas públicas de mayor autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno; se propició también que tuvieran una mayor independencia financiera. Al mismo tiempo, se establecieron los mecanismos que evitan el desvío o la distracción de los presupuestos asignados."

PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR ⁴⁹

Este programa está formado por 4 capítulos. El primero canaliza los problemas que caracterizan a la industria y al comercio exterior, enfatizando la excesiva reglamentación, el incipiente desarrollo tecnológico, elevada concentración regional, la inadecuada infraestructura, el insuficiente nivel de inversión, así como en las prácticas proteccionistas de algunos países desarrollados.

En lo que se refiere al segundo capítulo, se presentan los objetivos generales del programa que son: propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento del sector exportador con altos niveles de competitividad; lograr un desarrollo regional más equilibrado propiciando una adecuada utilización de los recursos productivos; crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

El tercer capítulo plantea la modernización de la industria y del comercio exterior a partir de cinco ejes rectores: la internacionalización de la industria nacional; el desarrollo tecnológico y el mejoramiento de la productividad y la calidad; la desregulación de las actividades económicas; la promoción de las exportaciones; y el fortalecimiento del mercado interno.

⁴⁹ Programa Nacional de Fomento Industrial y el Comercio Exterior 1990-1994, D.O.F. 24/Ene/90

Y por último, en el cuarto capítulo se señalan las políticas y líneas de acción que contribuirán a la solución de la problemática actual y a la modernización de la industria y el comercio exterior.

El fin del programa es colaborar en el logro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, por medio de los siguientes objetivos generales :

- "Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad. Como resultado de la modernización del sector industrial y del comercio exterior, se espera que la industria manufacturera alcance tasas de crecimiento superiores a las del producto interno bruto y genere una cantidad importante de nuevos empleos.
- Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos. La descentralización de la planta productiva constituye un objetivo fundamental, para lograr un desarrollo industrial congruente con la disponibilidad de recursos y con el equilibrio ambiental.

El Programa contempló transformar el enfoque de programas sectoriales específicos definidos centralmente por el gobierno federal, a un nuevo esquema para el desarrollo industrial a través de mecanismos de concentración en el que los sectores productivos tengan un papel decisivo.

Hacia el interior de las organizaciones, la concertación con los empleados y los sindicatos y al exterior con los proveedores y usuarios de los servicios o productos resulta fundamental para lograr una eficaz, eficiente y productiva operación.

PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-

1994⁵⁰

Este programa fue elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y los puntos medulares para esta investigación son los siguientes :

Las líneas de acción contenidas en este programa constituyó la base y el marco general de referencia a partir de los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizaron las acciones que se requieren para la modernización de las estructuras y el redimensionamiento de las funciones de las entidades paraestatales.

Dentro de este contexto la modernización económica consideró que se debía continuar con la desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias.

De igual modo, la modernización implicó el fortalecimiento de las entidades que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias, para lo cual habría que allegarles los recursos que les permitieran desempeñarse con criterios de eficiencia y productividad.

Con este programa las empresas públicas debieron sujetarse a criterios de rentabilidad tomando en cuenta a la competencia del mercado, tanto al interior como al exterior del sector público, con lo que se buscó elevar la productividad de la empresa pública.

De esta manera el programa, en el mediano plazo, buscó alcanzar dentro de sus objetivos generales 5 líneas de acción generales, en las que se divide el programa :

⁵⁰ Programa Nacional de para la Modernización de la Empresa Pública 1989-1994, D.O.F. 16/Abr/90

1. "Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.
2. Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente mediante la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño de sus funciones.
3. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.
4. Lograr que las entidades paraestatales cumplan, en las mejores condiciones de rendimientos y aprovechamiento óptimo de los recursos, con los objetivos para los que fueron creadas, ya sean éstos económicos o de servicio institucional.
5. Establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades."

Asimismo dentro de este programa destaca el llevar a cabo acciones tendientes a racionalizar la estructura y organización administrativa del sector público, para reducir el gasto público y evitar la dispersión de recursos.

La empresa pública debió ajustarse básicamente a criterios de costo/beneficio económico, que implican el estudio y análisis de las condiciones de mercado en que actúa.

Las metas y objetivos por lo tanto, de la empresa pública debieron establecerse de acuerdo con :

- "Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales y especiales.
- El análisis real del mercado interno y externo en que participa la entidad.
- La capacidad financiera de la empresa y los niveles de producción, ventas y comercialización."

Los criterios de operación de la empresa pública, formulados con base en la situación financiera y los objetivos y metas a alcanzar estuvieron orientados a elevar sus resultados y niveles de competitividad; lo cual implicó la observancia de las siguientes líneas de acción:

"Ajustar los niveles de producción a los objetivos, metas y estrategias fijadas en los programas institucionales y sectoriales.

Incrementar permanente de los niveles de productividad

Elevar los niveles de calidad

Utilización óptima de subproductos

Diversificación de productos en función de las necesidades reales de la entidad

Reducción de costos fijos y variables

Reducción de la cartera vencida

Autosuficiencia operativa"

Se plantea de manera importante que las empresas públicas, deben tender a lograr la autosuficiencia financiera y a no contar con subsidios financieros.

Asimismo, la liquidez, estructura y productividad financiera de la entidad debería medirse por la vía de indicadores que, al compararse, tomen como modelo la sana situación, composición y rentabilidad financieras.

Las propuestas de desincorporación de entidades paraestatales que en su caso fueran formuladas, tomarían en cuenta los criterios de política económica vigentes en el momento, los indicadores macroeconómicos presentes en esa coyuntura, y los previsibles para el mediano plazo ; así como el impacto social , económico y ecológico.

Las dependencias globalizadoras, tuvieron para acatar el programa una responsabilidad funcional y deberían responder a la necesidad de constituirse en instancias de consolidación y congruencia global y normativa.

Las coordinadoras sectoriales asumieron las responsabilidades de coordinación programática, eficacia técnica y administrativa, así como elevación de la productividad. Asimismo reforzaron su funcionamiento de conducción sectorial en materia de planeación, programación, presupuestación y control.

La interrelación coordinada y congruente en aquellos grupos de entidades que estuvieran controlados por órganos corporativos, constituyó una exigencia en vista de la similitud de los objetivos de este tipo de entidades, así como por su participación conjunta en actividades industriales y de servicio que están concatenadas en diversas fases de un solo proceso.

Las entidades corporativas serían eminentemente normativas y evaluadoras, procurando otorgar autonomía necesaria a sus entidades incorporadas, que demanda el desarrollo eficaz y eficiente de sus operaciones.

Con el propósito de promover el uso eficiente y eficaz de los recursos del sector paraestatal, se consideró necesario un cambio estructural a las entidades públicas para ubicar a la empresa en los más altos niveles de eficiencia y competitividad.

En este Programa la modernización del sector paraestatal se exigió que las entidades fueran administradas, controladas y evaluadas de acuerdo a criterios que permitieran diferenciar a las entidades de servicio institucional, cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera, sino principalmente por la calidad, oportunidad y cobertura de los servicios que prestan; de las empresas públicas propiamente dichas, que por los tipos de bienes o servicios que producen deberían sujetarse a criterios de rentabilidad y asimismo, regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado y el impacto económico y social de su operación.

II.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DESINCORPORAR EMPRESAS PUBLICAS

En este capítulo, se presentan de una manera general los métodos de privatización que existen de acuerdo a la revista Observador⁵¹ y, posteriormente, la descripción del proceso de enajenación de empresas paraestatales propuesta por Pedro Aspe Armella :

MÉTODOS DE PRIVATIZACIÓN

• Oferta pública de acciones

El gobierno vende al público en general todo o parte del paquete accionario que tiene de una empresa. Dicho proceso demanda la preparación de un prospecto y los servicios de un banco asesor. Algunos gobiernos han aprovechado este mecanismo para diversificar la propiedad de las paraestatales que quieren privatizar y para incrementar la penetración del mercado de valores como opción de ahorro.

• Oferta privada de acciones

El gobierno vende su paquete accionario (parcial o total) a un comprador seleccionado de antemano. Dos formas de proceder en esta clase de privatización son : mediante una subasta, vender acciones al mejor postor, o bien por medio de una negociación directa con los interesados. En una empresa que ya cuenta con capital privado, el gobierno puede limitarse a vender su participación a sus copropietarios.

⁵¹Revista Observador, México, Año 1, No. 14, Noviembre 1 de 1993, p. 35

• Nueva Inversión

El gobierno incrementa el capital de la paraestatal, generalmente con el propósito de rehabilitar su estructura con vistas a un proceso de expansión. Este proceso disminuye la participación pública de la empresa, que incluso puede pasar a ser minoritaria. Generalmente, este procedimiento no implica ingresos al erario.

• Compra por los administrativos o empleados

En la mayor parte de las ventas bajo este procedimiento, se crea una compañía constituida por los empleados o administradores de la empresa, que compra las acciones del gobierno por medio de las aportaciones de sus socios o incluso con fondos prestados. Los trabajadores o administradores pueden recibir un paquete accionario o precio preferencial como parte de una venta privada de acciones.

• Contratos de administración

El gobierno concesiona la empresa al sector privado para así, obtener su habilidad administrativa o tecnológica, bajo un periodo de tiempo y un precio determinado con anticipación. Si bien, este método no privatiza a la empresa en un sentido estricto, puesto que su propiedad sigue en manos del gobierno, sí se privatiza su manejo, con la posibilidad de una mayor eficiencia y productividad.

PROCEDIMIENTO UTILIZADO EN MEXICO PARA ENAJENAR EMPRESAS PUBLICAS

Serán la base para este apartado: el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de septiembre de 1990, el "Procedimiento para la enajenación a título oneroso en favor de los sectores social y privado, de los títulos representativos del capital social o de la participación que en el mismo tengan el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria" y los comentarios del libro del Dr. Pedro Aspe Armella citado anteriormente y el documento denominado "La venta de empresas del sector público : Fundamentos, procedimientos y resultados 1983-1988" editado por la SHCP.

Cabe indicar que, además todas y cada una de los cientos de empresas paraestatales vendidas tanto por el gobierno federal como del Grupo Industrial Nafin y que están dentro del inventario de entidades paraestatales, han pasado por un proceso que de manera general se integra por 12 pasos, que describimos a continuación :

1.- PROPUESTA DE DESINCORPORACION PRESENTADA POR LA SECRETARIA RESPONSABLE DE LA EMPRESA

Esto marca el inicio del proceso donde la Secretaría coordinadora de sector, presenta la propuesta de desincorporación a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF) formada por los titulares de las siguientes Secretarías: SHCP, SPP^{52*}, SECOGEF,

⁵² * Dado que la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareció en mayo de 1992, sus funciones fueron conferidas, por una parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo concerniente a la planeación, presupuestación y la política de egresos de las entidades de la Administración Pública Federal y, por otra, a la Secretaría de Desarrollo Social las concernientes a la planeación del desarrollo regional y social del país. Si aparece varias veces en esta tesis es por la fecha de las publicaciones y no por la omisión al cambio.

SECOFI, STPS y el Banco de México. Esta propuesta debe establecer explícitamente que la empresa no es estratégica ni prioritaria, bajo los siguientes supuestos :

- Cambio estructural sectorial

Donde se demuestra que en dicho sector, el país cuenta con inversionistas con la capacidad financiera y administrativa para hacer frente al manejo de las empresas, promover su desarrollo, manejar opciones tecnológicas de punta y asociarse en caso necesario, con los inversionistas extranjeros adecuados en condiciones favorables.

De hecho, en algunos casos, las fuertes limitaciones financieras por las que atravesó el Estado desde 1982, se habfan convertido en una barrera de nuevas inversiones. Con la desincorporación se buscó detonar la inversión en esta actividad, promoviendo así mismo su eficiencia y competitividad con el exterior.

- Preferencias y recomendaciones sectoriales

En algunos casos, la cabeza de sector recomendó para el óptimo funcionamiento de la empresa que ésta se vendiera, ya fuera a los socios privados tecnológicos o hasta a los propios trabajadores o administradores de las empresas.

- Desarrollo tecnológico

En las privatizaciones, se promovió la incorporación de nuevos socios tecnológicos que permitieran que la industria mexicana se mantuviera en niveles competitivos y avanzados.

- Defensa del empleo y planta productiva

En varios casos, la venta representó una oportunidad para dar cumplimiento a estos objetivos seleccionando al comprador cuyo perfil, experiencia y solidez garantizaban la viabilidad y crecimiento de la empresa y el empleo de sus trabajadores.

- Criterios de grupo industrial

Con el fin de garantizar la integración vertical u horizontal de algunos grupos industriales del Estado, estos se ofrecieron también en grupo a los inversionistas sociales y privados.

- Proyectos de la Banca de Fomento.

Otro grupo de empresas paraestatales encontraron su origen en los esfuerzos de promoción de la Banca de Fomento. En este sentido es innegable la importante labor que realizaron estas instituciones, concibiendo y desarrollando proyectos que en su momento requería el país y que por su magnitud, complejidad, o lo novedoso de sus mercados, los inversionistas privados no podían o no querían participar.

De tal forma, la Banca de Fomento promovió la integración de nuevos grupos de inversionistas que abordaran conjuntamente con estas instituciones el desarrollo de los proyectos requeridos, complementando sus esfuerzos con aportaciones de capital de riesgo y elevando la rentabilidad de las inversiones mediante el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales.

La venta de empresas constituidas en esta manera, una vez alcanzada su consolidación y madurez, confirma el carácter temporal de las inversiones de la Banca de Fomento, una vez

cumplidos sus objetivos de promoción. Este tipo de desincorporaciones son el principal estudio de la presente tesis.

- Monopolio/Apertura comercial

En algunos sectores o empresas, se recomendó como lineamiento evitar que con el proceso de desincorporación se favoreciera la integración de monopolios, y aunado a esto, una vez realizada la privatización se retiraron las barreras proteccionistas, con el fin de promover las exportaciones y favorecer al consumidor interno.

2.-RESOLUCION EMITIDA POR LA COMISION INTERSECRETARIAL DE GASTO FINANCIAMIENTO (CIGF)

La CIGF analiza la propuesta y considerando la situación general de la entidad, su área de actividad y su historia operativa, decide sobre la alternativa de desincorporación más adecuada. Esta podría ser liquidación, cierre, fusión, transferencia o venta.

La CIGF evalúa y dictamina teniendo como base los siguientes criterios:

- Procedencia de la recomendación.

En este sentido se considera la congruencia y consistencia de los elementos de juicio que sustentaron la recomendación .

- Factibilidad de la empresa.

Es fundamental para la CIGF el que la empresa sea viable a corto y mediano plazo, ya que de otra manera su desincorporación en caso de ser procedente, debería instrumentarse por otra vía como podría ser su liquidación.

- Saneamiento financiero.

En aquellos casos en los que la situación financiera de las empresas se hubiera deteriorado de tal forma que resultaba el principal obstáculo para su viabilidad, la CIGF toma los acuerdos correspondientes para efectuar las acciones necesarias para sanear financieramente la estructura de las empresas en tales condiciones.

- Finanzas públicas/Subsidios directos e indirectos

La desincorporación también va acompañada de decisiones de política de finanzas públicas y de política económica sectorial relacionadas con la eliminación del proteccionismo excesivo y la apertura a la competencia internacional, tales como la eliminación de subsidios directos vía precios, subsidios financieros y créditos preferenciales.

- Aspectos laborales

Es necesario durante el proceso de desincorporación, el manejo simultáneo de negociaciones de carácter laboral permitan su traspaso de la Administración Pública, a los sectores social y privado.

3.- ACUERDO PARA INICIAR EL PROCESO DE VENTA

Si se ha decidido que la mejor opción es vender la empresa, de conformidad con la ley, la empresa es colocada bajo la responsabilidad única de la SHCP, que esta autorizada para realizar el proceso de venta.

4.- DESIGNACIÓN DEL AGENTE DE VENTA

La SHCP en todos casos selecciona uno de los 18 bancos comerciales o a las entidades de fomento correspondientes como agente de venta. La decisión del banco seleccionado se toma considerando su experiencia y carga de trabajo. La Unidad de Desincorporación de la SHCP estudia la situación de cada empresa, y en estrecha colaboración con el banco agente, diseña la estrategia de venta.

La Sociedad Nacional de Crédito auxilia a la SHCP en el proceso de enajenación, coordinación, aprobación y resolución. Y cabe señalar que intervienen como agentes de venta tanto en ventas, por medios bursátiles como por ventas directas.

5.- LINEAMIENTOS DE VENTA

Una vez diseñada la estrategia de venta, el agente presenta lineamientos concretos acerca de las notificaciones al público, bases para la venta, horarios de visitas, entrega de prospectos y perfiles de la empresa, monto de los depósitos, etc. El paquete completo deberá contar con la aprobación final de la Unidad de Desincorporación.

6.- PERFIL Y PROSPECTOS

El banco agente prepara dos documentos: el perfil que es un documento breve con una visión general de la empresa, y al mismo tiempo publica en los periódicos de mayor circulación un aviso público, informando a las partes interesadas que la empresa está en venta y que se cuenta con la información preliminar. El segundo documento consiste en una descripción que contiene datos detallados acerca de los aspectos financieros, comerciales, técnicos y laborales de la empresa.

En la mayoría de los casos, para ser elegible a la entrega del documento al respecto, se requiere un depósito cuyo monto varía, dependiendo del tamaño de la empresa en cuestión. Debe firmarse una carta en la cual se expresa que la información contenida en ese documento no debe divulgarse por cierto tiempo. Además, los compradores interesados pueden efectuar tantas visitas técnicas a la entidad como consideren necesarias y todas las cuestiones que pudieran plantear les serán contestadas por escrito y comunicadas a los demás postores.

7.- EVALUACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA

Con base en toda la información disponible, el agente lleva a cabo una evaluación técnica y financiera para determinar, mediante el uso de varios métodos tales como el valor en libros, el valor presente neto de la utilidades después de impuestos, el valor de mercado, y el valor de liquidación entre otros y así establecer un precio mínimo de referencia. En la mayor parte de los casos esta evaluación es llevada por expertos financieros mexicanos, pero ha habido casos en que por la naturaleza de la empresa, se busca apoyo adicional de consultores internacionales. Este fue el caso de Cfa. Minera Cananea, Sidermex y Altos Hornos de México.

8.- EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS RECIBIDAS

De acuerdo con los lineamientos de venta trazados por el agente, en una fecha determinada se reciben todas la ofertas en sobre cerrado. Este evento tiene lugar ante la presencia de un notario público y representantes de la SHCP y de la SECOGEF, inmediatamente después el banco agente procede a homologar las ofertas para hacerlas comparables. Por ejemplo, el agente no sólo se fija en el precio contenido en la oferta sino también considera los planes que tiene el propietario potencial con respecto al futuro de la empresa.

Una vez realizado lo anterior, el agente prepara una recomendación a la SHCP en torno a la propuesta que presenta la mejor alternativa. Si todas las ofertas se hallan por debajo del precio de referencia, o si sólo hay una oferta, la CIGF podrá decidir si se adjudica la empresa a uno de los participantes o se inicia de nueva cuenta el proceso de venta. En la mayoría de los casos, no hay más de tres vueltas en la subasta. Si aun así no se realiza la venta, la CIGF procede a negociar directamente con los participantes bajo la supervisión de la SECOGEF.

9.- RESOLUCIÓN Y AUTORIZACIÓN LEGAL PARA EL CIERRE DE LA VENTA

Cuando la CIGF emite una resolución favorable, la SHCP expide una autorización oficial de la venta a favor del participante que presentó la mejor postura.

10.- FIRMA DEL CONTRATO DE VENTA

El trato se cierra con la firma de un contrato mediante el cual se efectúa el pago a la Tesorería. En este punto la SHCP lleva a cabo una auditoría de venta, y si hubiese reclamos fundados del comprador, los reembolsos correspondientes se hacen de inmediato.

11.- DESINCORPORACION

La SHCP envía notificación y copia del contrato de venta a la SHCP, la cual en cumplimiento de todas las formalidades legales declara oficialmente la desincorporación de la empresa del sector paraestatal.

12. EDICIÓN DEL " LIBRO BLANCO "

Una vez concluido el proceso de venta, el agente tiene la obligación de preparar el llamado "libro blanco" con todos los documentos pertinentes que correspondan a cada etapa del proceso de privatización. El coordinador de la Unidad de Desincorporación envía dicho libro a el titular de la SHCP y a la SECOGEF. Asimismo, se remite una copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que puede hacer todas las observaciones y estudios que considere necesarios.

11.5. RESULTADOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES EN EL PERIODO 1989-1993

Gráfica 1

Evolución del Sector Paraestatal. Diciembre de 1982-Diciembre de 1993



Fuente: Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. Datos obtenidos en el libro de Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, FCE, México octubre de 1993.

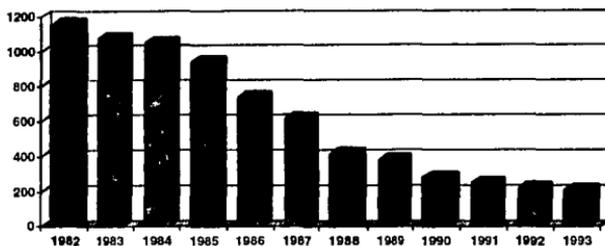
Como resultado de la reforma de la presencia del Estado en la economía, para diciembre de 1993 existían 210 empresas paraestatales. (Véase la Gráfica 1).

La evolución anual del sector paraestatal en el período 1982-1993 se ofrece en la gráfica 2.

A medida que el proceso de desincorporación ha avanzado, el sector público ha mostrado una reducción gradual pero sostenida. En el cuadro 2 se presentan las cifras correspondientes a esta composición.

Gráfica 2

**Evolución anual del sector paraestatal.
Diciembre de 1982-Diciembre de 1993**



Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1993 con los datos de la Unidad de Desincorporación.

Cuadro 2

**EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL
DICIEMBRE DE 1982 - MAYO DE 1993**

TIPO DE ENTIDAD	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	102	97	95	95	94	94	84	88	82	74	82	82
EMPRESAS DE PART. ESTATAL MAYORITARIA	744	704	704	624	624	437	252	224	147	124	104	96
FIDEICOMISOS PUBLICOS	210	196	174	147	104	84	71	62	51	47	35	32
EMPRESAS DE PARTIC. MINORITARIA	78	74	74	64	7	0	0	0	0	0	0	0
T O T A L	1.158	1.071	1.047	941	737	617	412	379	287	247	217	214

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1993 con los datos de la Unidad de Desincorporación.

Los ingresos por concepto de venta de entidades paraestatales, de conformidad con el estado de cuenta de los 165 procesos concluidos bajo la responsabilidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en términos nominales, ascienden a 42.121 millones de nuevos pesos a diciembre de 1991.

A octubre de 1992 se encontraban pendientes de desincorporar 55 empresas más, con lo cual se concluirá el proceso de desincorporación iniciado en 1982 por Miguel de la Madrid.

La intervención de Nacional Financiera en el proceso de venta de empresas en las que el gobierno federal y la misma institución contaban con participación accionaria, se llevó a cabo considerando las siguientes situaciones:

1. Empresas en las que la participación del gobierno federal y Nafin sea mayoritaria, es decir, aquellas consideradas como paraestatales.
2. Empresas en las que Nafin no tiene participación accionaria, pero en las que la SHCP, la ha designado como agente de venta de las acciones del gobierno federal, pudiendo representar éstas una porción mayoritaria o minoritaria del capital social.
3. Empresas en las que Nafin mantiene una participación accionaria en asociación con inversionistas privados.

En los dos primeros casos se aplica el procedimiento establecido por la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento (CIGF), revisado anteriormente.

Tratándose de venta de participaciones accionarias de Nafin, corresponde a su Consejo Directivo la facultad de enajenarlas de conformidad con las atribuciones que la ley orgánica de la institución le señala, el cuál pasaremos a revisar en el capítulo III

En términos generales, las actividades que deben cumplirse para desincorporar una empresa, mediante la venta de acciones, son las que a continuación se detallan :

- Información técnica

A partir de la decisión del gobierno federal para desincorporar una empresa, y de la designación de Nafin como agente responsable de la venta de la participación accionaria del Estado en empresas catalogadas como no estratégicas ni prioritarias, el proceso de enajenación de acciones considera los siguientes aspectos: se requiere definir la información relevante para la elaboración de documentos que deberán proporcionarse a los interesados en la compra de acciones, entre los que destacan los perfiles y prospectos generales de venta. Deberán elaborarse las bases para la formulación y consideración de ofertas.

Deberá contarse con la formulación o actualización de avalúos de activos fijos y la integración de anexos financieros, operativos, fiscales, laborales y otros.

- Promoción

En forma paralela a la preparación de la información técnica, se puede realizar un conjunto de actividades que conforman la fase previa a la publicación de convocatorias de venta, en el medio de registro de posibles inversionistas interesados en la compra de acciones.

Una vez obtenida la autorización de la Comisión Nacional de Valores para la publicación de la convocatoria, se procede a su formulación y publicación en los periódicos de mayor circulación tanto del D.F. como de la región donde se ubica la empresa en venta.

Deberá formularse un contrato de depósito y proporcionar la información complementaria, solicitada por los interesados que suscribieron este contrato.

- Apoyo técnico.

Una vez conocidas las ofertas, se inicia la fase final del proceso que consiste en el análisis, cuantificación y homologación de ofertas, así como la formulación de conclusiones y recomendaciones que se someterán a la consideración de la SHCP, la que se pronunciará sobre la que garantice las mejores condiciones al Estado, pudiendo consultar en caso a la misma CIGF.

Una vez seleccionada la mejor oferta, la SHCP emitirá la resolución de venta correspondiente, y Nafin procederá a la formulación y suscripción de los contratos de compra venta de acciones.

Por otro lado, deberán cancelarse los contratos de depósito y realizarse el reintegro de recursos a los oferentes, que no fueron seleccionados por la SHCP para adquirir las acciones en proceso de venta, además de liquidarse los gastos inherentes al proceso de propagación de venta y análisis de ofertas.

Nacional Financiera puede participar en el proceso de liquidación de empresas de participación estatal por designación expresa del gobierno federal o por decisión de su

Consejo Directivo, cuando se trate de empresas con participación accionaria de la Institución.

La liquidación de este tipo de empresas, está sujeta a reglamentación de orden público de acuerdo al procedimiento revisado anteriormente en el marco jurídico.

La venta de activos se realiza con apego a lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales⁵³ en materia de bienes muebles e inmuebles, mediante la publicación de una convocatoria, después de la cual se llevará a cabo el análisis de ofertas y la selección de compradores. Una vez realizada la venta de activos de la empresa, se procedería a la liquidación de pasivos, mediante la negociación con los diversos acreedores, así como la atención de demandas y responsabilidades de cualquier otra índole.

⁵³ Ley General de Bienes Nacionales. D.O.F. 08/Ene/82

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO Y ORGANIZACIONAL DE LAS EMPRESAS FILIALES DE NACIONAL FINANCIERA

En el presente capítulo revisaremos la legislación concerniente a la razón de ser de Nacional Financiera y sus empresas filiales, así como las actividades que realiza dentro de la economía nacional y la evolución que las mismas han tenido de acuerdo a la situación económico-política de 1982 a 1993.

Nacional Financiera como parte integrante de la Administración Pública Federal, tiene que manejar sus actividades de acuerdo a ciertos lineamientos jurídicos. Ya que, toda situación administrativa tiene elementos jurídicos y toda situación jurídica tiene situaciones administrativas conformándolas en realidades complementarias, identificándose las dos con el derecho administrativo.

III.1 MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Marco Constitucional

Base de nuestro sistema jurídico es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁴ que desde su formulación en 1917 no se limitó a establecer una serie de garantías individuales que permitieran una sana convivencia en sociedad; sino que se constituyó en un proyecto de nación comprometido con el desarrollo económico y la justicia social; para lo cual en sus artículos 25, 26, 27 y 28 determina las bases para la actuación del

⁵⁴ - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos D.O.F. 5/Feb/1917

Estado en la economía, aunque solo comentaremos el texto constitucional en relación a las actividades inherentes a Nacional Financiera y sus empresas filiales.

El artículo 25 constitucional. Señala la función del Estado de manejar la rectoría del desarrollo nacional y para garantizar que éste sea integral. " El Estado planeará, conducirá, y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que dicte el interés general...". Nacional Financiera forma parte del sistema financiero fomentando de acuerdo a políticas de gobierno actividades importantes de la economía nacional.

" Así mismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, en áreas económicas que así lo requieran para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. " ⁵⁵ Nacional Financiera participa activamente en la inversión directa en materia económica, pero con un enfoque más discrecional debido a los instrumentos con que cuenta, esto a través de participaciones minoritarias o mayoritarias en empresas públicas convirtiéndose en un importante holding industrial. Esto por medio también de la creación de empresas rescate de empresas privadas, que no son precisamente prioritarias.

En el artículo 26 constitucional se establece la importancia de formar un Sistema Nacional de Planeación Democrática con la participación de todos los sectores para formular un " Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. " Nacional Financiera en consecuencia, debe sujetarse primero al Plan Nacional de Desarrollo y en segundo término al Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, para después realizar su programa operativo anual.

El artículo 27 constitucional establece la propiedad originaria de la nación sobre el suelo, subsuelo, espacio marítimo y aéreo sobre el cual el Estado puede ejercer la explotación de los recursos naturales no renovables, en especial el Petróleo que es estratégico para nuestra economía, además de que se fundamenta la posibilidad de expropiar previa indemnización las propiedades que de acuerdo a interés general así lo requieran.

El art. 28 constitucional señala la participación directa del Estado en materia económica, separando las áreas estratégicas donde para cada caso existe una paraestatal, que controla cada sector y donde obviamente, no participa directamente Nacional Financiera en su operación pero si al otorgarles apoyo financiero.

Por lo que respecta a las áreas prioritarias, Nacional Financiera si ha participado en empresas de esta denominación, aunque a partir de 1982 estos sectores han sido objeto de "reclasificación", para dar cabida al sector privado nacional y extranjero, caso concreto los sectores siderúrgico y minero.

Nacional Financiera sin embargo posee un buen número de empresas industriales ya sea por promoción, asunción de pasivos, o para salvar fuentes de empleo, que a lo largo de su historia ha promovido y al progresar estas han sido vendidas.

La Constitución también establece la organización general de la Administración Pública Federal, por lo que en el art. 90 determina que será centralizada y paraestatal, siendo Nacional Financiera parte de esta última y también creadora de más entidades del mismo genero.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 134 constitucional, la enajenación de entidades públicas se debe efectuar por medio de licitaciones públicas a fin de asegurar las

mejores condiciones de venta para el Estado en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias.

LEGISLACIÓN ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Nacional Financiera forma parte de la Administración Pública Federal como Institución de Banca de Desarrollo, para lo cual consideramos necesario desglosar en orden jerárquico la legislación administrativa y definir con exactitud su situación jurídica.

Con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)⁵⁶ tomaremos sus preceptos principales, particularmente los concernientes a la Administración Pública Descentralizada de la cual forma parte Nacional Financiera como Institución Nacional de Crédito y las Secretarías de Estado que inciden en su operación como entidades globalizadoras o Coordinadoras de Sector.

En su artículo 1o. la LOAPF establece su objetivo y delimita de manera clara los dos estratos de la Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal.

" Artículo 1o. - La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

⁵⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29/Dic/76

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. "

Por su parte el Artículo 3o. les otorga a las entidades de la Administración Pública Paraestatal el carácter de auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión y las presenta de manera esquemática como sigue :

" Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los término de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos."

Si bien es cierto, que las entidades de la administración pública paraestatal poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, el Artículo 9o. establece la disciplina que deberán guardar con respecto al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que les correspondan.

Artículo 9o. " Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades de manera programada, con base en las políticas que

para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezca el Ejecutivo Federal. "

La LOAPF aborda de manera particular los preceptos jurídicos esenciales de la administración pública paraestatal, en su título tercero dentro del cual el artículo 45 establece las características fundamentales de estas entidades; que son la personalidad jurídica y el patrimonio propio, el Artículo 46 señala las características de las empresas de participación estatal mayoritaria y los artículos 48, 49 y 50 señalan las reglas básicas para sectorización y control de las entidades de la administración pública paraestatal.

Artículo 45.- "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. "

Artículo. 46.- "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de la 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 alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

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

Artículo 48.- "A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. "

Artículo 49.- "La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de la actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades. "

Artículo 50.- "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto* y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a la coordinadora de sector."

En base a los artículos 48, 49 y 50 anteriormente señalados, Nacional Financiera como Institución Nacional de Crédito y como Banca de Desarrollo se encuentra clasificada dentro del sector que encabeza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para lo cual citaremos los incisos más representativos de los Artículos. 31 y 32 de la LOAPF donde señalaremos los asuntos más destacados de la relación de Nacional Financiera con esta Secretaría, quien la controla como cabeza de sector y como secretaría globalizadora.

Artículo 31.- "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI. Estudiar y formular los proyectos leyes y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos federal y del Departamento del Distrito Federal.

VII. Planear, coordinar y evaluar y vigilar el sistema Bancario del país que comprende, a la banca nacional del desarrollo y de las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

XI. Dirigir la política monetaria y crediticia.

XV. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda."

Si bien es cierto que las principales funciones de Nacional Financiera son el otorgamiento de créditos y el ser agente financiero del Gobierno Federal su función como promotora industrial también es inobjetable, por lo que mantiene un contacto muy estrecho tanto con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como con la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, con la primera por sus apoyos a la industrial en general y en especial al sector privado y con la segunda por las empresas del Grupo Industrial Nafin que corresponden a su sector, así como por los créditos que otorga Nacional Financiera a empresas del sector energía y minas.

Dado lo anterior, también citaremos los incisos más importantes de los artículos 33 y 34 de la LOAPF:

Artículo 33.- "A la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia:

VIII. Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minería, eléctrica y nuclear;

IX. Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables;

XI. Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera;

XII. Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

XIII. Formular y conducir la política de desarrollo de la industria de fertilizantes, en coordinación con las dependencias correspondientes; así como aprobar y coordinar los programas de producción de las entidades de la Administración Pública Federal;

XIV. Formular la política de desarrollo de la industria siderúrgica, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; así como regular y conducir la producción de las entidades paraestatales correspondientes. "

Artículo 34.- "A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes;

IV. Fomentar el comercio exterior del país.

V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de estímulos al comercio exterior;

XII. Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y transferencia de tecnología;

XVI. Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de precios;

XIX. Regular la producción industrial con exclusión de la que este asignada a otras dependencias;

XX. Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;

XXI. Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de transformación;

XXIII. Promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional."

Ley Federal de Entidades Paraestatales⁵⁷

Una vez revisada la LOAPF, procederemos a revisar la ley reglamentaria que la sigue en jerarquía la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) dada la importancia que reviste para Nacional Financiera, para sus empresas filiales y para los instrumentos de incorporación y desincorporación de empresas públicas.

El objeto de la LFEP lo establece el artículo 1o. en su primer párrafo :

Artículo 1o.- "La presente ley reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal."

Dada la importancia que tienen para la economía del país, las instituciones financieras que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, la LFEP dicta que éstas serán

⁵⁷ Ley Federal de Entidades Paraestatales, D.O.F.14/May/86

reguladas por esta ley en lo que no este contenido en sus leyes orgánicas tal y como lo expone el Artículo 4o.

Artículo 4o.- "El Banco de México, las sociedades nacionales de Crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en la materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen."

Con el fin de evitar citar aisladamente los más importantes artículos de acuerdo a nuestro estudio, dividiremos una serie de artículos para los que indican las características importantes de la empresa pública, y otro, para los que abordan disposiciones en torno a la privatización de empresas públicas.

Por lo que respecta a las características, anotaremos los que mencionan la autonomía de gestión, sus principales actividades, su forma de administración, el manejo de sus propios recursos y control interno

Principio fundamental de toda empresa pública es la autonomía de gestión lo cual queda expresado en el Artículo 11, que lo detalla como sigue :

Artículo 11.- "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a está a los demás que se relacionen con la administración pública."

Por lo que respecta a la definición de las diversas actividades que por su importancia sólo pueden ser realizadas por empresas públicas el artículo 14 señala :

Artículo 14.- "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea :

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; y

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Destaca en importancia el artículo 29, ya que descarta del universo paraestatal a las empresas donde temporalmente invierten las sociedades nacionales de crédito con fines de fomento, Nacional Financiera como parte de sus programas de fomento apoya a empresas con capital de riesgo (esto es, en lugar de otorgarles crédito participa comprando acciones de las empresas a promover, el cual les es recomprado a Nacional Financiera al tener éxito la inversión), sólo que hemos observado que en el caso de nuestro estudio, Nacional Financiera mantiene infinidad de inversiones en diversos sectores económicos y sus empresas están inscritas en el padrón de la industria paraestatal emitido antes por la Secretaría de Programación y Presupuesto y hoy por la oficina que le corresponde en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que denota que Nacional Financiera posee empresas con participación accionaria permanente, donde no se establecen mecanismos de repago de capital por parte de los socios promotores como Siderúrgica Lázaro Cárdenas y empresas con participación transitoria como ICA Plásticos donde desde su constitución se

establece que una vez que la empresa sobrepase el punto de equilibrio debe repagar a Nacional Financiera su participación en el capital.

Nacional Financiera no tiene participación en ninguno de los sectores estratégicos que engloba a la industria petrolera, eléctrica, nuclear, etc.; pero si participa en sectores denominados prioritarios tales como la minería y la industria de bienes de capital y dado que los últimos doce años se ha dado un proceso de reclasificación de lo considerado como estratégico y eliminación discrecional de lo considerado como prioritario, como es el caso de la manufactura de automóviles, camiones pesados y tractores, Nacional Financiera tuvo que deshacerse de su participación accionaria en este tipo de empresas.

Artículo. 29.- "No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6º, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento."

Si bien gran parte de las empresas filiales de Nacional Financiera entran dentro de este planteamiento y no se les considera entidades paraestatales, es importante señalar que también fueron objeto de desincorporación por parte de Nacional Financiera; esto con el fin de concentrar sus esfuerzos en la promoción empresarial de la iniciativa privada.

Por lo que toca a la necesaria libertad que necesitan las empresas públicas para manejar sus recursos financieros, materiales y humanos el artículo 52 señala:

Artículo 52.- "La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca la percepción de subsidios y transferencias, los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijen en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable."

Por otro lado, la desincorporación de entidades paraestatales esta no ha sido algo nuevo en la legislación mexicana a partir de 1982, ya que siempre se ha tomado en cuenta como una posibilidad dentro del marco jurídico, sólo que por las políticas actuales estos aspectos se han desarrollado también en el área jurídica, como veremos más adelante con el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales donde se especifica de manera clara los procesos de desincorporación de entidades paraestatales.

Desencadenando de manera lógica la desincorporación de empresas públicas el primer punto de referencia para ello es el artículo 6o. donde se hace alusión a los artículos constitucionales tan reformados en estos últimos años que han permitido la privatización de los servicios y productos que proporcionaba la administración pública.

Artículo 6.- "Para efectos de esta ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares."

Haciendo alusión al artículo 6o. el artículo 30 establece:

Artículo 30o.- "Las empresas en que participen de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberá tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o de este ordenamiento."

Los anteriores artículos dan justificación a los diversos instrumentos de desincorporación, la cual se realiza cuando esta se deslinda de lo considerado como prioritario o discrecionalmente cuando el Ejecutivo decida desincorporar empresas públicas; esto con base en los artículos 16o. y 32o.

Artículo 16.- "Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, (hoy esta función es atendida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquel. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando la actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad."

Artículo 32.- "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o el interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, (hoy esta función es atendida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora de sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso la disolución o liquidación. "

Y detallando los instrumentos de desincorporación el artículo 39 establece las premisas para la fusión, disolución y enajenación en el artículo 68.

Artículo 39.- "La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente.

La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, (hoy esta función es atendida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa."

Artículo 68.- "La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de

crédito de acuerdo con las normas que emitan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (siendo actualmente atendida esta función por esta última)."

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales⁵⁸

Este reglamento como lo expresa el artículo 1º ... "tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo que toca a constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de entidades paraestatales."

Por lo que respecta a la constitución y desincorporación de entidades paraestatales el artículo 5, señala que tanto la constitución como la desincorporación de empresas se debe llevar a cabo de manera normada y formal.

Artículo 5.- "La Secretaría de Programación y Presupuesto, (hoy esta función es atendida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

Salvo que por los fines o características particulares se requiera que se constituya una entidad por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (hoy esta función es atendida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

⁵⁸ Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, D.O.F. 26/Ene/90

Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación. En los demás casos, la autorización del Ejecutivo Federal se formalizará en los términos del párrafo anterior."

En lo concerniente a la desincorporación de entidades paraestatales este reglamento cita los principales instrumentos para la desincorporación (Artículo 6o).

Artículo 6°.- "La desincorporación de entidades paraestatales de la administración pública Federal, se llevará a cabo mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación y transferencia a los estados.

En el caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la mencionada ley."

Procedimientos legales para desincorporar entidades paraestatales

El Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cita los diversos instrumentos y sus respectivos procedimientos por medio de los cuales es posible desincorporar entidades paraestatales, los cuales esquematizamos a continuación:

- EXTINCION

Artículo 7º.- "Para la extinción de un organismo descentralizado, la coordinadora sectorial, según se determine en la ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien realizará lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;
- II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de la liquidación;
- III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso;
- IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo."

- LIQUIDACIÓN

Artículo 8º.- "El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y las legislación correspondiente y además a las siguientes reglas :

- I. El liquidador designado informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso;

II. El liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de la liquidación y, cuando proceda, los anuales intermedios, y

III. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa intervendrá en el proceso en los términos del artículo 39 de la ley."

-FUSIÓN

Artículo 10º.- "En el caso de la fusión de entidades paraestatales, se observará lo siguiente :

I. La coordinadora sectorial en los términos de la ley, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso;

II. La entidad que será fusionada levantará un inventario de sus bienes y someterá el dictamen al auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros;

III. La entidad fusionante informará mensualmente a la coordinadora de sector y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, y

IV. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos."

- TRANSFERENCIA A GOBIERNOS LOCALES

Artículo 11°.- "Para llevar a cabo la transferencia de entidades a los gobiernos locales, la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la coordinadora de sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de entidad se trate, deban efectuarse.

Por su parte la coordinadora sectorial será responsable de que se instrumenten y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando que en todos los casos:

I. Se levante un inventario de bienes y recursos de la entidad previamente a su transferencia;

II. Se sometan al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros de la entidad, y

III. Se suscriba el documento por el que se formalice la entrega - recepción de los bienes y recursos de la entidad."

- ENAJENACIÓN

Artículo 12°.- "Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del artículo 68 de la Ley (LOAP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha sociedad nacional de crédito

realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta."

III.2. LEGISLACIÓN BANCARIA

La Ley de Instituciones de Crédito⁵⁹ " Es la que regula el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones de las mismas y los términos en que el Estado ejerce la rectoría del sistema financiero mexicano (Artículo 1).

De acuerdo al artículo 2 "El servicio público de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que podrán ser:

I. Instituciones de banca múltiple, e

II. Instituciones de banca de desarrollo." (De las cuales forma parte Nacional Financiera)

Siendo más específico el artículo. 3o. señala que " El sistema bancario mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple y de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos "

⁵⁹ - Ley de Instituciones de Crédito D.O.F. 14/Jul/90.

Por lo que respecta a la rectoría del Estado el artículo 4o. determina la necesidad del control del Estado para que el sistema bancario mexicano, oriente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y de la economía nacional.

Especificando, el carácter especializado de la banca de desarrollo apunta también el artículo 4o. :

"Atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas en las respectivas leyes orgánicas " (Posteriormente estudiaremos la Ley Orgánica de Nacional Financiera).

En el capítulo II, se abordan las características de las diversas instituciones bancarias, el artículo 30 las define como " Entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidos con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito." Así también se legaliza la conducción de la SHCP del sistema bancario que " expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que se establecerán las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos."

El artículo 31 resalta la incorporación del sistema bancario al Sistema Nacional de Planeación, al someter sus programas a la SHCP y señalar que estos últimos " deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como al Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo."

En cuanto a las operaciones que pueden realizar las instituciones de crédito contenidas en el artículo 46 a continuación enunciaremos las más importantes para los objetivos de esta tesis:

II. "Aceptar préstamos y créditos,

IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley del Mercado de Valores, (Esto da pie a que si se adquieren acciones de cualquier empresa, Nacional Financiera o cualquier Institución de crédito puede convertirse en la accionista mayoritaria de la misma)

X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir o conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley,

XV. Practicar las operaciones de fideicomiso y llevar a cabo mandatos y comisiones."

Aunado a lo anterior, el artículo 47 señala " Las instituciones de banca de desarrollo realizarán además, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en esta u otras leyes determinen sus leyes orgánicas"

Ampliando un poco más sobre la manera en que Nacional Financiera puede adquirir o crear empresas por medio del mercado de valores, el Artículo 53 enuncia:

" Las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito actuando por cuenta propia, se realizarán en los términos previstos por esta ley y por la Ley del Mercado de Valores, y se sujetarán a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Valores en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria."

Cuando las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, se realicen con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, deberán llevarse a cabo con la intermediación de casas de bolsa, salvo en los casos siguientes:

I. "Aquellas con valores emitidos, aceptados o garantizados, por instituciones de crédito;

II. Aquellas que el Banco de México, por razones de política crediticia o cambiaria, determine mediante reglas de carácter general, y

III. Las que exceptúe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre que se efectúen para:

a) Financiar empresas de nueva creación o ampliaciones de las ya existentes;

b) Transferir proporciones importantes de capital de empresas, y

c) Otros propósitos a los cuales no se adecuen los mecanismos normales de mercado."

De esta manera, Nacional Financiera ha creado y apoyado importantes empresas industriales, con recursos obtenidos en el mercado de valores y este artículo ha sido la base jurídica de este tipo de operaciones.

Por último, el órgano encargado de la inspección y vigilancia de la Instituciones de Crédito incluyendo a la banca de desarrollo es la Comisión Nacional Bancaria.

La cual de acuerdo al artículo 125 "... es un órgano desconcentrado de la SHCP y tiene la facultades y deberes siguientes (sólo enunciamos las más importantes):

I. Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a esta y otras leyes le competen;

IV. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga, así como coadyuvar mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México siguiendo las instrucciones que reciba del mismo;

IX. Proveer de lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito;

III.3. LEY ORGÁNICA DE NACIONAL FINANCIERA ⁶⁰

Revisaremos las Leyes Orgánicas de Nacional Financiera, que fueron vigentes durante el periodo de 1982 a 1991.

⁶⁰ Nacional Financiera. Legislación Constitutiva y Leyes Orgánicas 1934-1986, México 1987.

Al inicio de la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado y hasta el 26 de diciembre de 1986, la ley vigente fue la publicada en el D.O. el 3 de enero de 1975, propuesta por el Lic. Luis Echeverría Álvarez quien en su exposición de motivos aludía a lo siguiente :

" Las reformas están orientadas a mejorar la coordinación e instrumentación de las políticas financieras del país y permitir a Nacional Financiera ofrecer servicios integrados, como lo exige el funcionamiento eficiente de la banca. En este último aspecto aparte de facultar a esa institución a complementar sus operaciones financieras con otras propias de la banca de depósito, ahorro e hipotecaria. "

Dentro del objetivo social y operaciones , el artículo 5° de la Ley Orgánica de Nacional Financiera señalaba los siguientes incisos relacionados con el apoyo y creación de empresas públicas:

" Nacional Financiera tendrá por objeto:

I.- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas industriales.

En sus funciones de promoción y en el otorgamiento de créditos, dedicará sus recursos a la creación o fortalecimiento de empresas fundamentales para la economía nacional y regional que :

a) Aprovechen recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;

b) Contribuyan a la creación de fuentes de trabajo y a la descentralización industrial, propiciando la distribución regional equilibrada de la actividad económica ;

c) Procuren el progreso tecnológico y el incremento de la productividad en ramas importantes de la industria nacional ;

d) Contribuyan a mejorar la situación de la balanza de pagos, ya sea porque promueven la sustitución eficiente de importaciones o alienten la producción de bienes y servicios exportables.

II.- A solicitud del Gobierno Federal, de los Estados, Municipios y dependencias oficiales, actuar como agente financiero y consejero en la emisión, contratación colocación y demás operaciones relativas a valores públicos y encargarse de la colocación de bonos del Sector Público Federal.

III.- Ser agente financiero del sector público federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, ya sea que estos sean otorgados por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales, incluyendo el BID y el BIRF. No se incluyen en esta disposición los créditos que para fines monetarios contrate el Banco de México, S.A., y los que el Gobierno Federal encomiende negociar o contratar a otra institución nacional de crédito.

V.- Operar como sociedad financiera y fiduciaria en los términos de la presente ley, y en lo no previsto por ella, en los de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

VII.- Obtener concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales, que deberá aportar a empresas, cuya creación promueva. En igualdad de circunstancias, gozará del derecho de preferencia frente a los particulares u otras instituciones para obtener dichas concesiones.

VIII. Administrar por cuenta propia o ajena, toda clase de empresas o sociedades."

Dentro de sus facultades para lograr los objetivos anteriormente señalados el artículo 6º puntualizaba :

III.- "Celebrar las operaciones entre sus departamentos financiero y fiduciario que fueren necesarias para el cumplimiento del objeto de la Institución, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV.- Realizar otras operaciones y prestar otros servicios acordes con su función crediticia, que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Sus funciones como Fiduciaria del Gobierno Federal la detalla el artículo 8 que señala que puede llevar a cabo las siguientes operaciones:

I.- "Las que le encargue el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.- Las que le encomienden los Estados, los Municipios, las instituciones nacionales de crédito, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, previo acuerdo de su Consejo de Administración y aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.- Las que se refieran a los bienes que, de acuerdo con la ley, no puedan formar parte del patrimonio de las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, para su administración y venta en los términos que apruebe su Consejo de Administración."

Una característica importante de este marco normativo, es que las operaciones de Nacional Financiera sean llevadas a cabo dentro de un contexto general de política económica del Gobierno Federal y para legalidad a sus actividades el art. 15 dicta " La nación responderá en todo tiempo:

I.- De las operaciones que celebre con garantía del Gobierno Federal;

II.- De las operaciones concentradas por Nacional Financiera, S.N.C., con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales. "

Tres aspectos son los fundamentales en esta ley :

1) La destacada importancia de Nacional Financiera para ser el agente exclusivo de importantes instrumentos de política económica, en especial en los referentes a deuda externa, y depositario de pagos a la federación.

2) Su destacada participación en la creación de empresas publicas, mixtas o privadas de acuerdo a el Artículo 5 Fracción I.

3) El facultarla, debido a su fusión con el Banco Internacional de todas las funciones de banca de primer piso, y así percibir ahorro nacional más barato y diversificar sus fuentes de recursos para no depender tanto del financiamiento externo en detrimento de la soberanía nacional.

A raíz del decreto que estableció la nacionalización de la banca privada expedido el 1° de septiembre de 1982, cambio drásticamente la situación del sistema financiero mexicano y a su vez de Nacional Financiera, ya que dejó de ser denominada Institución Nacional de Crédito para convertirse en banca de desarrollo, de acuerdo a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de banca y crédito expedida el 28 de diciembre de 1984.

A consecuencia de lo anterior se emitió el " Decreto mediante el cual se transforma a Nacional Financiera, Sociedad Anónima, en Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito Institución de Banca de desarrollo ", expedido el 10 de julio de 1985.

El 18 de diciembre de 1986 y con el fin de adaptar a Nacional Financiera el nuevo enfoque del Gobierno Federal en materia económica se expidió la Ley Orgánica que actualmente la rige, la cual presta cambios sustanciales que a continuación detallamos, con la exposición de motivos del presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado quien afirmó :

" La nueva ley orgánica se encuentra por imperativo legal, dentro del régimen general de la Ley Reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito, al que se le incorporan algunas disposiciones que reflejan su especialización para la promoción y financiamiento del sector industrial "

" El objetivo general de la política gubernamental de financiamiento es apoyar el cambio estructural, mediante una estrategia que tome en cuenta las reestructuraciones en los recursos financieros las prioridades del país y la viabilidad de los procesos y proyectos de inversión.

" El sistema financiero de fomento, reestructurado en su conjunto, incorporándolo en un esquema de congruencia y coordinación entre los bancos de desarrollo y los fondos de fomento. "

" Se eleva a categoría de ley de objetivo específico, la necesidad de promover la reconversión de la planta productiva del país".

Revisando los enunciados de la nueva ley en el artículo 2° se define el objeto de Nacional Financiera: " Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

La operación y funcionamiento de la institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar dentro del sector industrial, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 3° de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito."

De acuerdo a sus objetivos y operaciones que es donde se aplicaron mas reformas, el artículo 5° señala lo siguiente: " La Sociedad, con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto canalizará apoyos y recursos y estará facultada para:

I.- Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región:

II.- Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales;

III.- Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad;

IV.- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional. No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios;

V.- Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos vinculados con la consecución de su objeto o para el aprovechamiento de recursos naturales, que aportará a empresas que promueva. En igualdad de circunstancias gozará del derecho de preferencia frente a los particulares u otras instituciones para obtener dichos permisos, autorizaciones o concesiones, a excepción de lo que señalen las disposiciones legales aplicables;

VI.- Realizar los estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios, a efecto de promover su realización entre inversionistas potenciales;

VII.- Propiciar el aprovechamiento industrial, de los recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;

VIII.- Fomentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución eficiente de importaciones;

IX.- Promover el desarrollo integral del mercado de valores;

X.- Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con sectores social y privados; y

XI.- Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores.

La Sociedad deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país."

Las operaciones que legalmente puede llevar a cabo Nacional Financiera quedan de la siguiente manera de acuerdo al artículo 6° :

I.- "Realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito.

II.- Emitir bonos bancarios de desarrollo. Las emisiones procurarán fomentar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional y los títulos correspondientes serán susceptibles de colocarse entre el gran público inversionista;

III.- Emitir o garantizar valores;

IV.- Participar en el capital social de empresas, en los términos del art. 30 de esta Ley;

V.- Administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades;

VI.- Contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento, conforme a las disposiciones legales aplicables;

VIII.- Emitir certificados de participación con base en fideicomisos constituidos al efecto;

IX.- Emitir certificados de participación nominativos, en los que se haga constar la participación que tienen sus tenedores en títulos o valores, o en grupos de ellos, que se encuentren en poder de la institución o vayan a ser adquiridos para ese objeto, como excepción a lo que establece el art. 228 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

X.- Recibir de terceros, en prenda, títulos o valores de la emisión que directamente realicen, los que la Sociedad haga por encargo de ellos, o los de las emisiones que hiciera directamente; y

XI.- Realizar las actividades análogas y conexas a sus objetivos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Cabe señalar que también se elevó a rango de ley el control que ejerce la SHCP, sobre Nacional Financiera al puntualizar en el artículo 9º lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como excepción a lo dispuesto por los artículos 32 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y 14 de la Ley Orgánica del Banco de México, determinará las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás, características de las operaciones activas y de servicios que realice la Sociedad para cumplir el objetivo y ejercer las facultades que se le han encomendado en su carácter de banca de desarrollo, en los artículos 2º y 5º de esta Ley. Asimismo corresponde a la propia Secretaría la determinación de las características de las operaciones pasivas que no impliquen captación de recursos del público."

También de singular importancia y dentro de la política económica vigente, del gobierno se procedió a incorporar dentro de esta legislación orgánica los instrumentos necesarios para la desincorporación de sus empresas filiales, es a través de los artículos 32 y 33 que señalan :

Artículo 32.- "La Sociedad podrá enajenar participaciones en el capital social de empresas:

I.- A través del Mercado de Valores; y

II.- Conforme al procedimiento y bases previstas en el artículo siguiente y en su Reglamento Orgánico, para asegurar la continuidad, evolución y consolidación de la empresa promovida."

Artículo. 33.- "El procedimiento a que se refiere la fracción II del artículo anterior, se apegará a las bases siguientes:

I.- Los interesados en adquirir dichas participaciones, deberán presentar a la Sociedad su oferta de compra por escrito, la cual deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Descripción y cantidad de las participaciones, así como el precio que ofrezcan pagar ;
- b) Forma de pago del precio ofrecido y, en su caso, garantías para su cumplimiento ;
- c) Plazo en el que mantendrá vigente la oferta ;
- d) Personalidad debidamente acreditada del representante del oferente, cuando se trate de personas morales o de personas físicas que no lo hagan por su propio derecho ; y
- e) Los demás que la Sociedad estime convenientes para la más adecuada evaluación de la propuesta ;

II.- La Sociedad podrá exigir a los oferentes, que constituyan garantía a su favor por lo menos de 10% del precio ofrecido; y

III.- Corresponde al Consejo Directivo de la Sociedad, analizar las ofertas y decidir sobre las mismas para lo cual considerará la capacidad administrativa de los

oferentes y su experiencia en la actividad que realice la empresa emisora, con miras a propiciar el adecuado desarrollo de la misma."

Cabe señalar que este procedimiento se usa sólo para las empresas, propiedad de Nacional Financiera que no están incluidas en el padrón de la industria paraestatal, ya que estas se desincorporan por el procedimiento mencionado en el capítulo III.

Tres aspectos son importantes en el articulado de esta nueva Ley, con respecto a las empresas filiales:

1) Se enfatizó más en la promoción industrial vía créditos y promoción de la inversión privada que en la creación de nuevas empresas.

2) Se observa un control más específico y detallado por parte de la SHCP sobre Nacional Financiera.

3) La inclusión de artículos (32 y 33) especificando las formas en las cuales se puede vender las empresas filiales de Nacional Financiera.

III.4 MARCO ORGANIZACIONAL DE LA EMPRESAS FILIALES DE NACIONAL FINANCIERA.

Con el fin de racionalizar, ordenar y jerarquizar las funciones atribuidas a Nacional Financiera es necesario presentarlas en un manual de organización. Ya hemos revisado el marco jurídico de Nacional Financiera, y hemos verificado las atribuciones de la misma en un marco estrictamente legal, solo que para ser más específicos se hace necesario revisar su manual de organización, para conocer los objetivos y funciones de los órganos que tienen

injerencia en la creación, control y desincorporación de las Empresas Filiales de Nacional Financiera.

Por razones metodológicas solo revisaremos las unidades administrativas que tienen relación con las empresas filiales de Nacional Financiera. Para esta revisión tomaremos en cuenta la estructura organizacional vigente a enero de 1982 y a noviembre de 1991.

Por ser las instancias de mayor autoridad en Nacional Financiera y por ser comunes en los manuales de organización revisados, a continuación especificamos las funciones del Consejo Directivo y del Director General de Nacional Financiera:

CONSEJO DIRECTIVO

El órgano supremo de Nacional Financiera es el Consejo Directivo el cual estará integrado por 9 Consejeros, distribuidos de la siguiente forma y de acuerdo al art. 17 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera : Seis Consejeros que representan a la serie "A" de certificados de aportación patrimonial propiedad del Gobierno Federal que serán:

- a) El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Consejo Directivo.

- b) Los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; y de Energía, Minas e Industria Paraestatal; el Director General del Banco de México, así como el titular de una entidad de la Administración Pública Federal vinculada con el sector industrial, designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

II.- Tres consejeros de la serie "B" designados por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, con sus respectivos suplentes, nombramientos que deberán recaer en personas de reconocido prestigio y amplios conocimientos y experiencia en materia económica, financiera, industrial o de desarrollo regional.

DIRECCIÓN GENERAL

El Director General, por su parte, es el encargado de ejecutar las resoluciones del Consejo Directivo, tiene carácter de delegado fiduciario general, goza de todas las facultades de un mandatario general, es el representante legal de la sociedad y administra los bienes y negocios de la misma, se encarga del establecimiento y organización de las oficinas y de los nombramientos y/o remociones de funcionarios.

Para el óptimo desarrollo de sus funciones el Director General cuenta con el apoyo de una serie de Direcciones Adjuntas que se especializan en cada rubro de acción de Nacional Financiera. En la presente tesis solo incluiremos las Direcciones Adjuntas encargadas de crear y controlar las empresas filiales de Nacional Financiera, incluyendo con la salvedad del caso a las direcciones adscritas a las mismas por considerarlas de importancia.

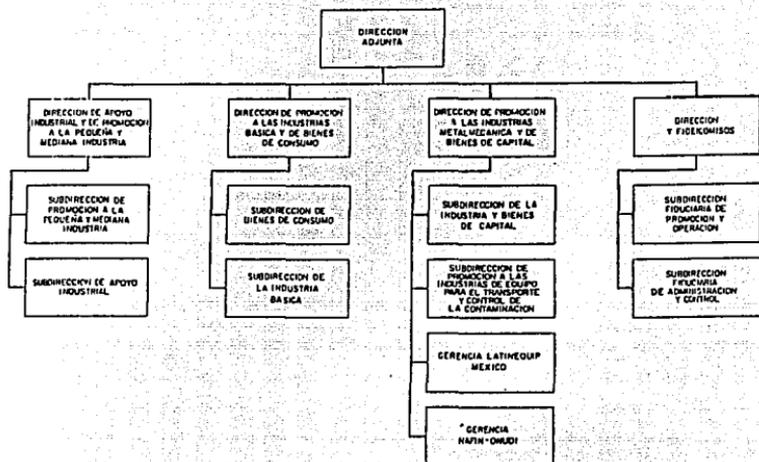
Por cada manual de organización revisaremos de forma jerárquica y por cada dirección y las áreas asignadas que consideremos de importancia para nuestro trabajo como a continuación se presenta.

III.4.1 ORGANIZACIÓN EN 1982

Bajo las premisas de la Dirección General, a 1982 la Dirección adjunta encargada de todo lo relacionado a las empresas filiales de Nacional Financiera es la Dirección Adjunta de

Promoción Industrial, Filiales y Fideicomisos de la cual se describe so organigrama a continuación⁶¹:

DIRECCIÓN ADJUNTA DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL, FILIALES Y FIDEICOMISOS



Objetivo:

Desarrollar programas de investigación orientados a la ejecución y difusión de proyectos que permitan satisfacer o complementar las necesidades de industrialización del país, así como atender los aspectos de promoción y administración de las operaciones fiduciarias a nivel nacional.

⁶¹ No incluimos a dos Direcciones, una la de Apoyo Industrial y Promoción a la Pequeña y Mediana Industria y otra la de Fideicomisos por estar fuera del nuestro tema de estudio.

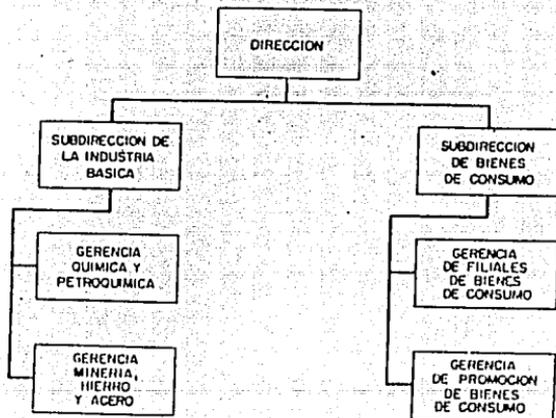
FALLA DE ORIGEN

Funciones :

- Coordinar y dirigir los mecanismos de coconversión más adecuados para promover los programas y proyectos industriales.
- Dirigir la coordinación de las actividades de promoción de las exportaciones de las empresas que integran el Grupo Industrial NAFIN.
- Supervisar los programas de organización, desarrollo y control de las operaciones de las empresas filiales, a fin de evaluar y diagnosticar el funcionamiento y los resultados obtenidos.
- Controlar y evaluar las actividades de los fondos y fideicomisos que maneja la Institución, supervisando que se efectúen de acuerdo a los programas de promoción y operación fiduciaria.

Para la planeación, organización y control de sus empresas filiales esta dirección adjunta controlaba dos direcciones sectorizadas las cuales explicamos a continuación :

DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN A LAS INDUSTRIAS BÁSICA Y DE BIENES DE CONSUMO



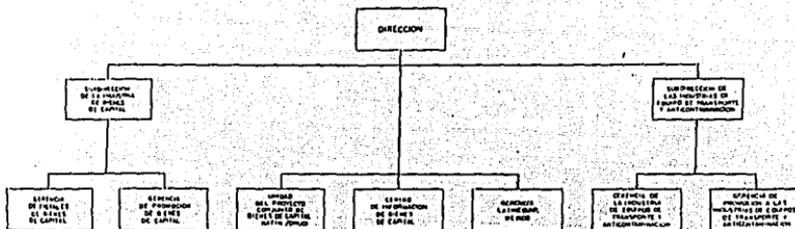
Objetivo:

Identificar, formular, evaluar y promover las oportunidades de inversión y de reconversión industrial en la industria básica y de bienes de consumo, procurando atender las vocaciones regionales en el país, el uso de recursos naturales y la generación neta de divisas, llevando a cabo activamente un control de gestión y de apoyo a las empresas en las que participe accionariamente la institución.

Funciones:

- Planear y dirigir los esquemas para la programación del desarrollo de los sectores comprendidos en las industrias básicas y de bienes de consumo.
- Coordinar y supervisar el análisis y evaluación de las oportunidades de inversión identificadas en la etapa de programación industrial estimulando la participación activa del sector privado en proyectos viables de inversión, instrumentando la participación accionaria de la Institución de manera minoritaria y temporal.
- Coordinar y dirigir el análisis y evaluación de las oportunidades de reconversión industrial en empresas filiales y en general en la industria de los sectores básicos y de bienes de consumo.
- Planear y organizar el ejercicio de los derechos corporativos en las empresas filiales a través de la participación de funcionarios de la Dirección en los órganos respectivos, manteniendo el control de gestión del desempeño de dichas empresas, con el fin de alcanzar sus metas y objetivos de operación, reconversión y desarrollo.

DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN A LAS INDUSTRIAS METALMECÁNICA Y DE BIENES DE CAPITAL.



Objetivo:

Impulsar el fomento a las industrias metal mecánicas y de bienes de capital del país, mediante la constante evaluación del comportamiento de las empresas, el contacto permanente con los diversos organismos relacionados con las mencionadas industrias y la supervisión de la adecuada canalización de los recursos correspondientes a los instrumentos de apoyo con los que cuenta la institución.

Funciones:

- Supervisar la observancia y aplicación debida de los lineamientos gubernamentales e institucionales, que involucren la operación de entidades en las que mantiene algún tipo de interés la Institución.
- Mantener un estrecho contacto con entidades relacionadas con la industria metal mecánica y de bienes de capital, con objeto de poder incidir con eficiencia en el fomento de las ciudades industriales, en los ámbitos nacional e internacional.

FALLA DE ORIGEN

- Supervisar que la cartera de proyectos a ser atendidos, mantengan calidad y rotación suficientes para asegurar la adecuada canalización de los recursos disponibles para su desarrollo.
- Promover, ante las autoridades superiores de la Institución, las acciones necesarias para que la misma concrete su función de Banca de Fomento Industrial, cuando se haya podido determinar que la participación de Nacional Financiera es procedente.
- Participar en el proceso de enajenación de empresas que estén asignadas a la dirección, supervisando en su caso el desarrollo de las acciones correspondientes.

Las dos Direcciones anteriormente revisadas son fundamentales para nuestro análisis ya que son ellas quienes manejaban de manera sectorizada, a las empresas del Grupo Industrial NAFIN, y a su vez también propusieron la participación accionaria de la Institución en diversos proyectos de inversión con o sin la participación del sector privado.

En la etapa francamente expansionista del Estado mexicano, a estas áreas se les encomendó la tarea de crear nuevas empresas, así como absorber una serie de empresas que tuvieron problemas ya sea crediticios, de mercado ó inclusive laborales; lo que ocasionó que Nacional Financiera se transformará en un instrumento para salvar empresas que no eran precisamente prioritarias ni estratégicas para el desarrollo nacional.

Sobre la Dirección Adjunta de Promoción Industrial, Filiales y Fideicomisos, la cual era la unidad responsable de la promoción y control del Grupo Industrial Nafin se puede comentar lo siguiente :

- Se observa que esta Dirección Adjunta centraliza las funciones sustantivas de la Institución, ya que concentra todas las funciones de la promoción industrial, desde su propio grupo industrial hasta la pequeña y mediana industria así como a la industria en

general. Aunado a que controla la operación de los fideicomisos, los cuales son los que controlan los fondos crediticios para apoyar a la industria.

- Las 2 Direcciones encargadas de promover nuevas industrias y controlar a las empresas filiales, se dividen sectorialmente.

- Las 2 Direcciones realizan el control de gestión sobre las empresas filiales vía la participación de funcionarios de Nacional Financiera en sus Consejos de Administración.

- Se observa que no se limitan a llevar las funciones de una controladora, sino que también se asumen las funciones de la investigación de nuevas oportunidades de inversión, donde Nacional Financiera en asociación con particulares participe de manera minoritaria y temporal.

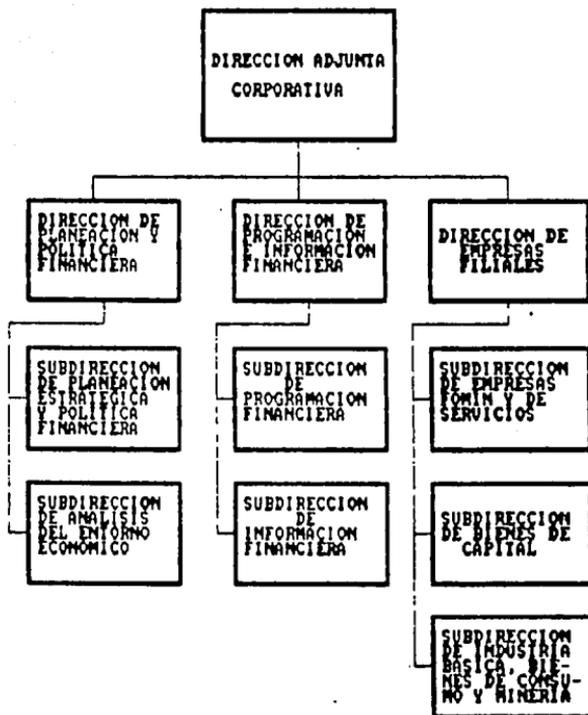
- Ya conllevan la función de analizar y evaluar la reconversión industrial de las empresas filiales.

- Por primera vez se habla ya de la función de desincorporar empresas filiales de Nacional Financiera.

III.4.2 ORGANIZACIÓN DE 1991 A 1993

Para noviembre de 1991 Nacional Financiera presenta una serie de reformas en su estructura organizacional, sobre todo en lo referente a sus áreas de crédito y de control de recursos y propiedades; esto dentro de la nueva política para buscar un manejo racional de los recursos buscando por primera vez de manera explícita la máxima rentabilidad dentro de la Institución. A continuación señalaremos los cambios organizacionales, que se presentan en este nuevo documento con respecto a su Grupo Industrial:

DIRECCIÓN ADJUNTA CORPORATIVA



A esta dirección le corresponde desarrollar las funciones de planeación de mediano plazo, así como el diseño de la política financiera. Definir y establecer en coordinación con el área de contraloría, los mecanismos operativos y de control que regulen la formulación e integración del programa financiero anual de la Institución y de los estados financieros y contables, con base en el sistema de información financiera por centros de utilidad, de tal manera que permita el análisis de la rentabilidad por área de la Institución. También se ocupa de orientar los programas operativos y de control de gestión de las empresas filiales enmarcados en la planeación financiera.

Dado que no son relevantes para la presente tesis, no se presentan los organigramas de las Direcciones de Planeación y Política Financiera y de Programación e Información Financiera.

DIRECCIÓN DE EMPRESAS FILIALES



Objetivo :

Como consecuencia de la participación accionaria que la Institución tiene en empresas, se hace indispensable prestarles el apoyo corporativo a su administración, mediante la coordinación de sus Programas Operativos y Financieros, el diseño e instrumentación del Sistema de Control de Gestión y la supervisión de la representación que la institución mantiene en los Consejos de Administración de dichas empresas, quienes tienen a su cargo la vigilancia de los intereses de la Institución.

Bajo esta unidad se encuentran la Subdirección de Empresas FOMIN y de Servicios, la Subdirección de Bienes de Capital y la Subdirección de Industria Básica, Bienes de Consumo y Minería.

Dado que Nacional Financiera fue objeto de una completa reestructuración administrativa y funcional, se observó que :

- Para este periodo el proceso de desincorporación de empresas filiales estaba avanzado.
- El Gobierno Federal cambió la orientación de Nacional Financiera respecto al apoyo del sector público al sector privado.

Es por lo anterior, que de tener la función correspondiente a las empresas filiales dentro del marco general de la promoción industrial, ahora ésta se circunscribió en una Dirección Adjunta de funciones administrativas y en especial financieras: la Dirección Adjunta Corporativa.

Sobre estos cambios se puede añadir lo siguiente :

- Se continúa con la sectorización para el control de las empresas filiales, añadiéndose otra Subdirección más por la incorporación de las empresas del FOMIN y de Servicios de Nacional Financiera. (El Fomin era un fideicomiso, propiedad de Nacional Financiera que al liquidarse absorbió la posición accionaria que tenía hasta el momento).
- Se observa que se le resta importancia al Grupo Industrial desde el punto de vista jerárquico; ya que, anteriormente tenía 2 Direcciones para esta función y ahora se circunscriben en una sola dirección para las empresas filiales con 3 subdirecciones sectorizadas.
- Es importante señalar que dado el comentario que se cita sobre la Dirección de Empresas Filiales, ya no se habla de la promoción sino sólo del control de gestión, de lo que se infiere que para esas fechas Nacional Financiera solo se interesaba en el control del grupo industrial y de otras empresas en proceso o proyecto de desincorporación.

CAPITULO IV

LA DESINCORPORACION DE EMPRESAS FILIALES DE NACIONAL FINANCIERA 1982-1993

IV.1. EL GRUPO INDUSTRIAL NAFINSA EN 1982

Desde su fundación, Nacional Financiera tuvo la finalidad de crear empresas industriales y de servicios, así como el encargo del gobierno federal para administrar empresas en su nombre. Si bien, el número de empresas creadas o desincorporadas desde su fundación es variable, para fines de nuestro estudio tomamos como base la cartera accionaria vigente a 1982 como punto de partida de nuestra investigación tal y como se describe a continuación:

El Grupo Industrial Nafin a 1982 estaba constituido por 81 empresas, de las cuales 4 eran propiedad del Gobierno Federal ⁶²:

- Ayotla Textil, S.A.
- Comercial de Telas, S.A.
- Fabricas de Papel Tuxtepec, S.A.
- Siderúrgica Nacional, S.A.

En estas empresas Nacional Financiera administraba parte o la totalidad de las acciones propiedad del Gobierno Federal de 7 empresas industriales, las 4 anteriores y las 3 siguientes:

- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.

⁶²Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1982. México 1983

- Diesel Nacional, S.A.
- Industrial Textil Bellavista, S.A.

El Grupo Nafin contaba con 13 empresas en las cuales participaba con capital proveniente del Fondo de Apoyo a la Empresa Pública, fideicomiso instituido también en Nacional Financiera.

De las empresas en cuyo capital social participó la institución con recursos propios (mediante participación accionaria directa o a través de fondos de apoyo bursátil de coinversión), 6 eran de propiedad total de la Institución; en 8 su participación accionaria era mayoritaria, correspondiéndole del 50 al 99 % del capital social pagado; en 32 empresas le correspondía una participación del 25 al 49 %; y en 24, poseía menos del 25% del capital social pagado.

Las empresas propiedad de la Institución y aquellas en las que tenía participación mayoritaria, es decir, donde el monto de su participación en el capital social pagado, a diciembre de 1982, fue superior al 50% fueron las siguientes:

- Adhesivos, S.A.
- Altos Hornos de México, S.A.
- Chapas y Triplay, S.A.
- Compañía Industrial Atenuique, S.A.
- Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V.
- Fabrica de Tractores Agrícolas, S.A.
- Fertilizantes Mexicanos, S.A.
- Forjamex, S.A. de C.V.
- Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.

- Manufacturera de Cigüeñales de México
- Nueva Textil Manufacturera
- Productos y Maderas Finas, S.A.
- Servicios Forestales, S.A.
- Triplay de Palenque, S.A.

Las principales empresas que conformaban el Grupo Industrial Nafin en 1982 se localizaban en las siguientes ramas⁶³ :

Minería

- Azufrera Panamericana, S.A.
- Mexicana de Cobre, S.A.
- Compañía Minera Cananea, S.A.
- Minera Carbonífera Río Escondido, S.A.
- Industrias Peñoles, S.A. de C.V.
- Compañía Minera Autlán, S.A. de C.V.
- Compañía Minera Santa Rosalía, S.A. de C.V.

Refinación

- Cobre de México, S.A.

Textil de fibras blandas

- Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.

⁶³ El Grupo Industrial Nafin. El Mercado de Valores. Año XLIII, Núm. 31, Agosto de 1993

- Avatram Mexicana, S.A.
- Algodones y Gasas, S.A.
- Ayotla Textil, S.A.
- Comercial de Telas, S.A.
- Grupo Pliana, S.A.
- Industrial Textil Bellavista, S.A.

Madera

- Chapas y Triplay, S.A.
- Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.
- Productos y Maderas Finas, S.A.
- Servicios Forestales, S.A.
- Triplay de Palenque, S.A.
- Compañía Forestal de la Lacandona, S.A.
- Productos de Maderas Finas, S.A.

Celulosa y Papel

- Compañía Industrial Atenuique, S.A.
- Compañía Industrial San Cristóbal, S.A.
- Mexicana de Papel Periódico, S.A.
- Fabricas de Papel Tuxtepec, S.A.

Química

- Adhesivos, S.A.
- Productora Mexicana de Fármacos, S.A. de C.V.

- Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.
- Glicoles Mexicanos, S.A.
- Industrias Negromex, S.A. de C.V.
- Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- Laboratorios Alpha, S.A.
- Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V.
- Amercoat Mexicana, S.A. de C.V.
- Tetraelfatos Mexicanos, S.A. de C.V.

Siderurgia

- Aceros de Tehuantepec, S.A.
- Altos Hornos de México, S.A.
- Fundidora Monterrey, S.A.
- Mexinox, S.A.
- Productora Mexicana de Tubería, S.A. de C.V.
- Tubos de Acero de México, S.A.
- Productos Tubulares de Monclova, S.A.
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.

Maquinaria y equipos mecánicos

- Oerlikon Italiana, S.A. de C.V.
- Compañía de Manufacturas Metálicas Pesadas, S.A. de C.V.
- Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V.
- Fabrica de Tractores Agrícolas, S.A.
- Grupo Industrial NKS, S.A. de C.V.
- KSB Mexicana, S.A.
- Productora de Engranajes y Reductores, S.A. de C.V.

- AHMSA Fabrica Nacional de Maquinas Herramienta, S.A. de C.V.
- Barrenas de Acero y Aguces, S.A.
- Centrifugas Broadbent Interamericana, S.A. de C.V.
- Empresas Industria del Hierro, S.A. de C.V.
- Siderúrgica Nacional, S.A.
- Swecomex, S.A.
- Turbinas y Equipos Industriales, S.A.
- Tecno Industrial Mexicana, S.A.

Maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos

- Turalmex, S.A.
- IEM, S.A.
- Grupo Condumex, S.A. de C.V.
- Interruptores de México, S.A.
- Sistemas de Energía Autónoma, S.A. de C.V.
- Telettra Industrial, S.A.
- Compañía Mexicana de Radiología CGR, S.A. de C.V.

Equipo de transporte

- Diesel Nacional, S.A.
- Dina Rockwell Nacional, S.A.
- Renault de México, S.A. de C.V.
- Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.
- Forjamex, S.A. de C.V.
- Manufacturera de Cigüeñales de México, S.A. de C.V.
- Motores Perkins, S.A.

- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
- Turborreactores, S.A. de C.V.
- Fabrica de Tractores Agrícolas, S.A.

Otras ramas

- Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V.
- Bicicletas Cóndor, S.A.
- Cementos Guadalajara, S.A.
- Cierres y Troqueles, S.A.
- Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A.
- Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V.
- Electrometalurgia de Veracruz, S.A. de C.V.
- Kartell de México, S.A.
- Laboratorios Ago, S.A.
- Productos Cowen, S.A.

La magnitud del Grupo Industrial Nafin, el tamaño considerable de algunas de sus plantas, y el hecho de que estas se ubicaban en ramas estratégicas, llevó a considerar la consolidación de las empresas filiales de Nacional Financiera como elemento indispensable para lograr la recuperación en el corto plazo de algunos sectores manufactureros en su conjunto. Es por eso que las filiales del Grupo Industrial Nafin se concibieron como un importante instrumento de la política de reordenación económica promovida por Miguel de la Madrid, en el campo de la industria nacional.

En este periodo cada una de las empresas del Grupo Industrial Nafin debía superar los tres problemas más importantes, a que se enfrentaba el sector productivo nacional en su

conjunto: disminución de la demanda; falta de liquidez e insuficiencia de divisas para realizar importaciones indispensables y pagar la deuda externa.

IV.2 PROCESO DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS, PROPIEDAD DE NACIONAL FINANCIERA

IV.3.1. PERIODO 1982-1988

Dada la situación de la planta productiva, en apego a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y al Programa para el Desarrollo Industrial y el Comercio Exterior, al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y al Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, mencionados anteriormente en el sexenio de 1983-1988, Nacional Financiera transfirió total o parcialmente su participación accionaria de 38 empresas.

Además, actuó en algunos casos como banco agente en la transferencia de participaciones directas del Gobierno Federal o del sector paraestatal y apoyó la transferencia de empresas no estratégicas a los gobiernos estatales y a los sectores social y privado.

El detalle de esta cifra de 38 empresas, se obtuvo de los informes anuales de Nacional Financiera, como a continuación se señala :

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1983 ⁶⁴

De acuerdo al Informe Anual de Nacional Financiera el Grupo Industrial Nafin sin incluir empresas de servicios, estaba constituido por 81 empresas 7 menos de las que lo formaban

⁶⁴Informe Anual de Actividades. Nacional Financiera, 1983

en 1981; esta situación se originó en virtud de que la Institución vendió su participación accionaria de Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V., y 5 empresas del Consorcio Alpha pero al incorporarse otras 5 más, el número total quedó en 86.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1984

Según el informe Anual de Actividades a diciembre de 1984, el Grupo Industrial Nafin sin las empresas de servicios, estaba constituido por 63 empresas, 16 menos que las que se tenían registradas al principio del ejercicio social de 1984. Esta disminución se explica por la venta y transferencia de acciones del sector privado.

De acuerdo con la política del Gobierno Federal de limitar la participación del Estado mediante una adecuada selección de las empresas en las que debe invertir, durante 1984 Nacional Financiera emprendió diversas medidas con dicho propósito. Entre ellas cabe mencionar que el Grupo vendió su participación accionaria en 7 empresas: "Industria Eléctrica de México, S.A. de C.V., International Computers Limited, S.A. de C.V., Interruptores de México, S.A., Industrias Negromex, S.A. de C.V., Textil Moher Mexicana, S.A., Bicicletas Cóndor, S.A. y Productos Cowen, S.A. Por otra parte también liquidó la empresa Productos Deshidratados del Fuerte, S.A. de C.V. y la eliminó del Grupo 5 empresas, más 2 por suspensión temporal de actividades y otras 3 por que la participación en el capital era insignificante. En total salieron del Grupo 19 empresas y entraron 3." ⁶⁵

Asimismo por instrucciones de la SHCP, Nacional Financiera transfirió a la Tesorería de la Federación acciones propiedad del Gobierno Federal que la Institución venía administrando de 6 empresas: Comercial de Telas, S.A., AHMSA-Fabrica Nacional de

⁶⁵Informe Anual de Actividades, Nacional Financiera, 1984

Máquinas y Herramienta, S.A. de C.V., Barrenas de Acero y Aguces, S.A., Fabrica de Papel Tuxtepec, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A. y Compañía Forestal de la Lacandona, S.A.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1985 ⁶⁶

A 1985, el Grupo Industrial sin las empresas de servicios, estaba integrado por 66 empresas, destacándose la desincorporación de Amercoat Mexicana, Centrifugas Broadbent Interamericana, KSB Mexicana y Compañía Mexicana de Radiología CGR .

Se continuó con el proceso de transferencia de empresas iniciado en 1983, habiéndose efectuado los estudios técnicos, financieros y económicos así como avalúos, con el propósito de calcular valores posibles de venta. " Se logró la venta total de 4 empresas y parcial de otras tres. Con estas ventas entre 1983 y 1985, se transfirieron 19 empresas a los sectores privado y social y estaban sujetas a transferencia otras 26." ⁶⁷

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1986 ⁶⁸

En base al Informe Anual de Nacional Financiera al 31 de diciembre de 1986, el número de empresas que formaban parte del Grupo Industrial en donde tenía participación accionaria Nacional Financiera sin las empresas de servicios, era de 64 empresas, 2 menos en forma neta de la que se reportaban a igual fecha de 1985.

⁶⁶Informe Anual de Actividades. Nacional Financiera 1985

⁶⁷Informe Anual de Actividades. Nacional Financiera 1985

⁶⁸Informe Anual de Actividades. Nacional Financiera 1986

Esta situación se explica por la incorporación de 5 nuevas empresas al Grupo. Asimismo se dieron de baja del Grupo 7 empresas, de las cuales 4 eran resultado de la transferencia, en calidad de venta: Alimentos del Fuerte, Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, Avatram Mexicana y Cfa. Industrial y Comercial Americana. Las tres empresas restantes, se excluyeron del Grupo por causas diversas: En el caso de Fundidora Monterrey por haber cerrado su planta; Restauración Ambiental, por haber orientado su objeto social a únicamente contactar con empresas fabricantes de equipos anticontaminantes y la Cfa. Industrial San Cristóbal, debido a que la participación accionaria se redujo de manera significativa.

El proceso de transferencia de empresas filiales al sector privado y social continuó y en 1986 se vendió la participación accionaria de la Institución en 6 empresas de los sectores textil, alimentos y productos básicos, permaneciendo en proceso de transferencia otras 29, de las cuales se estaban realizando los estudios técnicos, económicos y financieros para determinar los avalúos correspondientes, con el propósito de establecer los valores posibles de venta.

Durante 1986 se apoyo de manera decidida a las empresas filiales, otorgándoles además de las aportaciones accionarias, financiamientos de diversa índole necesarios para mejorar su operación, sanear su situación financiera o reestructurarla ya que era necesario para apoyar su expansión en algunos casos y en otros para proceder a su venta en mejores condiciones para el sector privado.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1987 ⁶⁹

El número de empresas que conformaban el Grupo Industrial Nafin al 31 de diciembre de 1987 sin las empresas de servicios, era de 65, es decir 1 más en forma neta, que el registrado a igual fecha del año anterior, lo que se explica al haberse dado de baja 7* empresas y de alta 8 nuevas industrias.

Durante 1987, Nacional Financiera continuó con los apoyos su Grupo Industrial para lograr una operación más eficiente de sus empresas filiales, otorgándoles recursos financieros mediante aportaciones accionarias para su expansión y la capitalización de pasivos.

" Nacional Financiera continuó con el proceso de transferencia de empresas filiales a los sectores privado y social para racionalizar su Grupo Industrial. De 1983 a 1987, se transfirieron 42 empresas de cartera directa, tomando en cuenta las 14 vendidas en ese año. Se realizaron estudios técnicos, económicos y financieros para enajenar otras 20. " ⁷⁰ y se dieron de baja las siguientes empresas :

Productora Mexicana de Fármacos

Glicoles Mexicanos

Cfa. Industrial Atenuique

Universal de Empaques

Aceros Ecatepec

Indelta

Telettra Industrial

⁶⁹Informe Anual de Actividades 1987, Nacional Financiera

⁷⁰Informe Anual de Actividades 1987, Nacional Financiera.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1988 ⁷¹

El total de empresas que integraban el Grupo Industrial de Nacional Financiera al cierre del año de 1988 alcanzó la cifra de 48, inferior en 17 a las 65 empresas registradas al final del ejercicio anterior.

Esta situación obedeció a la incorporación al Grupo de 3 nuevas empresas contra la baja de 20, 16 transferidas a los sectores privado y social, y 4 por liquidación o cierre.

Se transfirieron las siguientes empresas:

- Adhesivos
- Alfa Celulosa de México
- Cloro de Tehuantepec
- Chapas y Triplay
- Euromexicana de Pisos
- Forjamex
- Industrias Peñoles
- Kronos Computación y Teleproceso
- Maderas Industrializadas de Nayarit
- Manufacturera de Cigüeñales de México
- Maquinosa
- Mexicana de Acido Sulfúrico
- Mexicana de Cobre
- Motores Perkins

⁷¹Informe Anual de Actividades 1988. Nacional Financiera

- Tecnoindustrial Mexicana
- Tereftalatos Mexicanos

En el ejercicio correspondiente a 1988, Nacional Financiera continuó con su proceso de venta de empresas filiales a los sectores privado y social, lo cual permitió la canalización de recursos en forma intensiva hacia actividades estratégicas de la economía nacional.

Evaluación de las desincorporaciones realizadas por Nacional Financiera de 1983 a 1988

Dentro de los aspectos relevantes del sexenio 1983-1988, se puede mencionar que los ingresos obtenidos por la venta de esas empresas fueron destinados a financiar nuevas inversiones, con base en una cartera cualitativamente diferente a la tradicional, pues se consideró vital el apego a la nueva estrategia económica gubernamental que le daba énfasis a la apertura de la producción de bienes y servicios, con respecto a los mercados exteriores, a fin de que el país se insertara de manera eficiente y productiva en la dinámica prevaleciente en la economía mundial.

En apego a lo señalado en el Pacto de Solidaridad, Nacional Financiera tomó el compromiso del sector público relativo a la desincorporación de empresas, con el se contribuyó al equilibrio de la finanzas estatales bajo el principio de que las empresas de carácter estratégico o prioritario debían fortalecerse en el ámbito paraestatal prevaleciente.

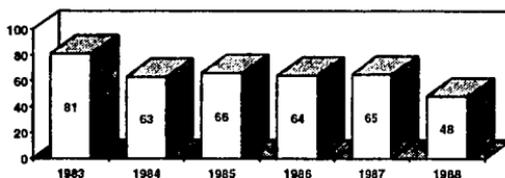
En 1988 se puso a la venta la Compañía Minera Cananea. Siendo esta la operación de mayor magnitud de todo el proceso de desincorporación de Nacional Financiera, ya que los recursos que obtuvo mediante la transferencia de esta empresa significó muchas veces más

de lo recibido por el concepto de todas las empresas que hasta esa fecha se habían transferido.

" Los fondos obtenidos por la vía de la transferencia había hecho posible apoyar nuevos proyectos que se ubicaron en áreas de avanzada tecnología y se orientaron a la exportación. En promedio por cada empresa liquidada se pudieron cofinanciar, en conjunto con inversionistas privados de 2 a 3 empresas nuevas." ⁷²

La transferencia de empresas obedeció a las disposiciones que en la materia había señalado el Gobierno Federal, de tal manera que el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, permitiera la revolvencia de los recursos e inversiones disponibles, para participar en proyectos nuevos que requería el desarrollo del país.

EMPRESAS DEL GRUPO NAFIN EN EL PERIODO 1983-1988



Gráfica elaborada con datos de los Informes Anuales de 1982 a 1988 de Nacional Financiera

⁷²Informe Anual de Actividades 1988. Nacional Financiera

IV.3.2. PERIODO 1989-1993

Si bien las circunstancias que continuaron impulsando la desincorporación de empresas en Nacional Financiera durante este período no fueron tan graves como las observadas al principio del sexenio anterior, el proceso continuó, ya no solo para solventar la gran carga que implicaba tanto para la administración pública en general, como para Nacional Financiera en particular, sino también para apoyar el acelerado crecimiento del sector privado, que ganaba cada vez más espacios en la economía nacional creando nuevas empresas o comprando empresas paraestatales ya establecidas en sectores donde en otros tiempos no tenía grandes incentivos para invertir.

Así, Nacional Financiera comenzó a manejar con gran revolencia sus recursos disponibles para participar accionariamente en empresas industriales. Esto creando nuevas empresas con los recursos obtenidos de la venta de otros proyectos de inversión y ahora estableciendo desde la constitución de las empresas mecanismos de salida, donde se especificaba que una vez alcanzados los objetivos por los cuales Nacional Financiera había participado en una empresa, los accionistas debían liquidarle la parte de capital que había aportado y los dividendos correspondientes.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1989 ⁷³

El total de empresas filiales de Nacional Financiera, al cierre de 1989, alcanzó la cifra de 59, superior en 11 a las 48 empresas registradas al final del ejercicio anterior. Esta situación obedece a la incorporación de 14 nuevas empresas y que 3 se encontraban en

⁷³ Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1989

proceso de liquidación. Adicionalmente, se transfirieron 6 empresas a los sectores social y privado.

Mediante la venta y liquidación de empresas no estratégicas, se liberaron recursos para financiar nuevos proyectos de inversión.

Por acuerdo del Consejo Directivo y con el fin de apoyar el descongelamiento de su cartera accionaria, Nacional Financiera consideró en su programa de venta de empresas, la enajenación de 30 entidades de las ramas de bienes de capital, automotriz, agroindustrial y de la minería.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1990 ⁷⁴

El proceso de reestructuración financiera de Nacional Financiera dio lugar a la venta de la participación accionaria institucional en 20 empresas de la cartera permanente, incluyendo las ventas de acciones bursátiles. Asimismo, fueron incorporadas 18 nuevas empresas a la cartera, pertenecientes en su mayoría a las ramas de servicios financieros, productos alimenticios y papel.

El total de empresas filiales que integran el Grupo Industrial Nafin alcanzó al cierre de 1990 la cifra de 45, lo cual implica una disminución de 14 con respecto al número de empresas que se tenían registradas el año anterior. Este movimiento responde a la transferencia y liquidación de 19 empresas y a la incorporación de otras 5 al Grupo.

⁷⁴ Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1990. México, 1991

El proceso de desincorporación comprendió 16 empresas filiales no cotizadas en bolsa y 3 pertenecientes al mercado bursátil. Entre las empresas vendidas destacan Mexinox, S.A. de C.V., Cobre de México, S.A. de C.V., Compañía de Manufacturas Metálicas pesadas, S.A. de C.V. y Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A. de C.V.

De las operaciones de capitalización de pasivos el 51% correspondió a empresas que se vendieron, el 30% a transferencia de acciones y el resto a empresas en proceso de saneamiento financiero.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1991 ⁷⁵

La Institución mantuvo al 31 de diciembre de 1991 participación accionaria en el Grupo Industrial Nafin incluyendo empresas de servicios a 49 empresas distribuidas en diversas ramas industriales (40) y de servicios (9), lo cual implica un decremento de 4 con respecto al número de empresas que se tenían registradas al final del ejercicio anterior. Este movimiento responde a la desincorporación, transferencia y liquidación de 19 y a la incorporación de 14 empresas al Grupo.

" A 1991 Nacional Financiera realizaba control de gestión sobre 168 empresas, clasificadas en 3 grupos :

- 55 empresas en la que Nacional Financiera tiene inversión accionaria directa, de las cuales 40 son industriales y 15 de servicios

⁷⁵Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1991, México, 1992

- 80 empresas de participación de Fomin cuya cartera accionaria se incorporó a Nacional Financiera.
- 33 en la que, no obstante que no se participa accionariamente, Nacional Financiera ha sido invitada a participar en sus órganos de gobierno para colaborar en su gestión. " 76

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1992 77

De acuerdo a su informe de actividades la Institución mantuvo al 31 de diciembre de 1992 participación accionaria de manera directa en el Grupo Industrial Nafin y empresas de servicios afiliadas en 43 empresas, integradas por 34 industriales y 9 de servicios. Lo anterior implica un decremento de 12 con respecto al número de empresas que se tenían registradas al final del ejercicio anterior. Este movimiento responde a la desincorporación de 16 y a la incorporación de 4 empresas al Grupo.

INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1993 78

Nacional Financiera continuó con su política de desincorporación y a diciembre de 1993 la Institución tenía registrados tan solo 28 empresas industriales.

"En los últimos 5 años Nacional Financiera desincorporó un total de 75 empresas, entre las que destacan: Cfa. Minera Autlan, Aseguradora Mexicana, GHM Papan, Industrias Sulfamex, Productos de Cospeles y Turalmex " 79

⁷⁶ Inversión Accionaria y Gestión de Empresas Filiales. Presencia, año 2, No. 3, Mayo-Junio 1991

⁷⁷ Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1992. México, 1993

⁷⁸ Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1993. México, 1994

⁷⁹ Nacional Financiera. Informe Anual de Actividades 1993. México, 1994

A 1993 el Grupo Industrial Nafin dividido por ramas sin incluir a las 14 empresas de servicios, quedo conformado de la siguiente manera :

Textiles y prendas de vestir

Grupo Textil La Marina

Madera y corcho

Ami-namex

Grupo Forestal Industrial

Sustancias y Productos Químicos

Christianson

ICA Plásticos

Plásticos Altec

Papel y sus productos

Artículos de Cartón Din

Celulosa Avícola de Tepatlán

Celulosa y Papel Ponderosa

Industria básica del hierro y el acero

Fabricación Industrial y Comercial

Industrias Bago

Maquinaria y equipos mecánicos

Dina Komatsu Nacional

Empresas Industrias del Hierro

EPN

Industrias Metálicas Monterrey

Industrias Ramex

Rolamex

Turbinas y Equipos Industriales

Productos Alimenticios

Acuacultura Intensiva

Café Tostado de Exportación

Cafés Solubles de Veracruz

Empacadora de Carnes La Troje

Grupo Macma

Otras industrias

Agua Industrial del Poniente

Flores de Oro

Evaluación de las desincorporaciones realizadas por Nacional Financiera de 1989 a 1993

De manera general la desincorporación accionaria de las empresas durante este sexenio se fundó en los siguientes criterios :

- La inversión accionaria debía ser temporal y no inmovilizarse, sino tener un alto grado de revolvencia para optimizar el número de los apoyos, con la promoción de la participación de otros agentes económicos ya fueran nacionales o extranjeros y especialmente en el caso de los grandes proyectos industriales.
- Nacional Financiera debía desincorporar las empresas en donde se concluyera el ciclo de promoción, a fin de transferirlas a los sectores social y privado o bien promover su liquidación cuando su obsolescencia tecnológica, su situación financiera o su mercado no permitieran su recuperación en el corto o mediano plazo. Esto con la finalidad de optimizar la canalización de los recursos Nacional Financiera a aquellos proyectos que se consideraban como estratégicos o prioritarios,
- La desincorporación consideraba los recursos adicionales que dichos procesos requerían para lograr sus metas, es decir Nacional Financiera tomó como aspecto importante en este proceso de desincorporación la viabilidad que tenían algunas empresas para su expansión y logro de metas que serían alcanzadas con la participación de los sectores social y privado.

La participación temporal y minoritaria de Nacional Financiera en el capital social de empresas debió tener como fin conjuntar y alentar inversiones privadas y sociales en proyectos prioritarios, viables y rentables, pero en ningún caso sustituiría a los inversionistas; sino que respalda y complementa su disposición al riesgo.

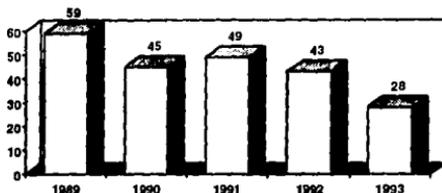
El mayor control sobre las filiales de Grupo Nafin se orientó a proporcionar un apoyo adicional a la pequeña y mediana industria mediante esquemas específicos que relacionaran más estrechamente las necesidades que las empresas tienen de insumos, componentes y servicios, con las posibilidades de proveeduría de las empresas medianas y pequeñas nacionales; y a la inversa, cuando las empresas de Nacional Financiera son proveedoras de insumos de uso generalizado en la industria.

Nacional Financiera estableció una política clara con respecto a la gestión de empresas filiales y que "una vez realizada la aportación accionaria en nuevos proyectos o empresas en operación se estableció el momento propicio para que la Dirección de Empresas Filiales se responsabilice de esas participaciones accionarias. Esta responsabilidad se significa por asegurar una optimización de la participación accionaria de la Institución en la empresas filiales a través de un adecuado control de gestión empresarial que maximice los beneficios por concepto de dividendos y por ingresos derivados de la venta de participaciones accionarias."

" En cuanto las empresas han madurado o se han logrado los objetivos de participación accionaria, se procede a la desinversión en la mejores condiciones posibles, con lo que se da revolvencia los recursos para destinarlos a la promoción de nuevos proyectos. "80

⁸⁰Nacional Financiera, Revista Presencia, Año 2, No. 3, Mayo-Junio 1991, pp.10

EMPRESAS DEL GRUPO NAFINSA EN EL PERIODO 1989-1993



Gráfica elaborada con datos de los Informes de Actividades de Nacional Financiera

NOTA IMPORTANTE : Como base de este capítulo se tomaron los informes anuales de Nacional Financiera de 1982 a 1993, de los cuales al examinarlos año con año se observaron inconsistencias con respecto al número de empresas del Grupo Industrial Nafin y a las que dentro del mismo fueron desincorporadas; esto debido a cuestiones internas de Nacional Financiera que pudieron haber sido ocasionadas por el registro anticipado o atrasado de operaciones de acuerdo a las políticas de cada ejercicio; sin embargo todo esto no afecta de manera crucial los elementos vertidos en esta tesis, ya que es evidente la disminución de las empresas filiales del Grupo Nafin en el periodo de estudio.

Anexo al presente trabajo de tesis presentamos 2 anexos :

1.- Presentamos tres cuadros que contienen el número de empresas que especifica el número de empresas por sector de actividad y el capital social pagado en los casos en que se presentó disponible por los Informes Anuales de Nacional Financiera de 1982 a 1993.

2.- Incluimos copias fotostáticas de algunos casos de desincorporación del llamado "Libro Blanco" llevada a cabo por Nacional Financiera presentado en el Libro "Desincorporación de entidades paraestatales" que ilustrarán la importancia de algunas de las empresas propiedad de Nacional Financiera dentro de todo el proceso global de desincorporación.

CONCLUSIONES

A partir de 1982 la situación económica ya no era favorable para la expansión estatal a través de empresas públicas, ya que 2 hechos provocaron la disminución en la creación de empresas por parte del Gobierno en general y de Nacional Financiera en particular:

- La disminución de precios del petróleo
- El aumento de las tasas de interés en los EU

Estos dos hechos ocasionaron que los ingresos para el pago de amortizaciones de préstamos y pago de intereses de la deuda pública externa no fueran suficientes para sostener la operación y crecimiento de las empresas establecidas ó para crear más empresas. Aunado a que las empresas públicas establecidas al tener una gran proporción de créditos en moneda extranjera, a corto plazo y con bancos extranjeros presentaron un cuadro financiero aún más grave.

Aunado a lo anterior, dado que la gran mayoría de empresas estatales y de Nacional Financiera estaban enfocadas a sustituir importaciones para el mercado interno y sus ingresos eran en moneda nacional y el origen de su financiamiento era en moneda extranjera, fueron incapaces de generar los suficientes recursos para cumplir con su deuda y crecer en su operación.

Debido a lo anterior para la administración pública y para Nacional Financiera, se presentó la necesidad de asumir pasivos o renegociar la deuda de sus empresas y al ser escasos los recursos financieros para resolver los problemas financieros y de operación de todas las

empresas del Grupo Industrial Nafin y por estar limitada por seguir apoyando vía aportaciones de capital a otras ramas económicas que eran más importantes en ese momento se dio a la tarea de priorizar sus apoyos a las ramas realmente afectadas o prioritarias de acuerdo a las políticas generales de la Administración pública emanadas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas Sectoriales de Financiamiento al Desarrollo, Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, y de Empresa Pública; instrumentando las siguientes acciones:

Se renegoció su deuda y la de sus filiales con organismos internacionales y bancos privados extranjeros, a fin de tener suficiente holgura financiera para apoyar a sus principales empresas y al sector industrial en general mediante créditos.

Se liquidó, traspasó ó enajenó su participación accionaria de la empresas en las cuales:

- Vendió las empresas donde había terminado su labor de promoción al ser negocios establecidos y en marcha.
- Vendió las empresas que por política general del Gobierno Federal se designaron como ya no prioritarias para el desarrollo nacional.
- Liquidó los activos de empresas en las cuales el tratar de seguir apoyándolas como negocios en marcha, representaría mayores gastos a la larga para la institución.
- Traspasó a los Gobiernos Estatales las empresas que por su importancia regional era conveniente que las manejarán los gobiernos que conocían de su importancia e impulso para la región.

Es importante señalar que nacional Financiera al igual que la administración pública en general utilizó los recursos obtenidos en proceso de venta para diversos fines entre los que destacan:

Del producto de la venta de las empresas pequeñas y de menor importancia que vendió en una primera etapa se apoyó para mejorar a las empresas más grandes dado que estas eran las de mayores problemas financieros y así hacerlas atractivas para sus futuros compradores, esto mediante la asunción de pasivos, reestructuraciones de su deuda, aumentos de capital y nuevos créditos para su crecimiento. La parte de nuevas aportaciones de capital reviste singular importancia, ya que mientras el número de empresas filiales disminuía el capital social pagado de la institución en su Grupo Industrial creció de manera considerable de NS\$45,161 miles en 1982 a NS\$ 1'852,188 miles en 1993.

El obtener recursos frescos provenientes de la venta de sus empresas le permitió apoyar a nuevas industrias dándole revolvencia al uso de sus recursos para apoyo a capital de empresas de nuevas o con importantes proyectos de desarrollo tecnológico y de sustitución de exportaciones. El aspecto de revolvencia es evidente al observar en el anexo 1 que de las 94 empresas que formaban parte del Grupo Industrial Nafin en 1982 a 1993, sólo quedaban 28 y tan sólo una continuaba dentro del Grupo Dina Komatsu de lo que resulta evidente que desincorporó casi en su totalidad las empresas que manejaba en 1982 y dentro del período estudiado y siguió siendo una holding industrial importante pero ahora con una gran dinámica y revolvencia en sus recursos sólo apoyando con aportaciones de capital

temporales desde la etapa de despegue de la esas industrias y estableciendo mecanismos de salida para darle revolvencia a sus recursos y así ampliar su cobertura.

Perspectivas sexenio 1994-2000

Dada la devaluación de nuestra moneda producto de nuestro déficit comercial con el exterior y al uso intensivo de nuestras reservas internacionales para amortiguar el efecto de los problemas políticos que se presentaron en 1994. Se observa que las actividades promotoras de Nacional Financiera lejos de vislumbrar un nuevo crecimiento en su Grupo Industrial, consideramos que su participación accionaria disminuirá, ya que sus actividades no se concentrarán en la creación de nuevas empresas, sino que se dirigirán a apoyar a las que actualmente tienen problemas en el mercado interno y/o deudas en dólares.

Dada la falta de recursos financieros que se observará por lo menos de 1995 a 1997, consideramos que Nacional Financiera continuará con más énfasis la venta de la participación accionaria que tenga en diversas empresas industriales, que considere no prioritarias para el momento económico en que vivimos, y el producto de esas ventas le permitirá realizar funciones como la reestructuración de pasivos de todo tipo de empresas, apoyar empresas altamente exportadoras y respaldar decididamente a la empresa Micro, Pequeña y Mediana del país.

Por lo que respecta a las políticas del Gobierno Federal en materia de empresas estatales y finanzas públicas para el periodo 1994-2000, ya observamos el anuncio de privatizaciones en los ramos Ferrocarrilero, Puertos y Petroquímica Secundaria. Por lo que se espera que los recursos de estas ventas sirvan para mitigar la grave crisis financiera por la que atravesamos.

De todo el proceso de desincorporación en la administración pública en general y de Nacional Financiera en particular se puede observar que la desincorporación no es estrictamente un problema de eficiencia en las empresas públicas, ya que las actuales administraciones privadas se manejan como negocios en marcha y en algunos casos son realmente rentables (Telmex y Bancos Comerciales); es por el contrario un problema de deficiente administración financiera en la administración pública que utilizó de 1982 a 1994 y continuará utilizando en 1995 el producto de la venta de sus empresas para aliviar temporalmente problemas macro económicos graves de lo que se desprende una última pregunta:

Después de la venta ó concesión de algunos de sus servicios y subactividades de las empresas públicas de los ramos Ferrocarrilero, Puertos y Petroquímica Secundaria y otras ¿Que le quedará al Gobierno Federal para vender a la iniciativa privada o inversionistas extranjeros, que sirva para paliar los problemas macro económicos? Quizá tal vez, ese será realmente el momento de aplicar políticas económicas responsables y creativas, acordes a nuestra realidad y a los recursos con que contamos para insertarnos de manera efectiva en la economía global de una manera independiente y competitiva, que no sea susceptible de ser golpeada por los cambios en los mercados internacionales de capital.

BIBLIOGRAFIA

1. Reyes Heróles Jesús. "El cambio en el Estado". La Revista del Colegio Año II No. 3, México Junio 1990.
2. Roberto D. Vilchis " Estado, economía, y empresa pública." en: La Revista del Colegio No. 3, México Junio 1990
4. Carrillo Castro y Sergio García Rámirez; "Derecho social económico y la empresa pública en México", 1a. edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
5. Rati Ram . "Government size and economic growth" Publicado en "The American Economic Review. New York Marzo 1987, Vol.78 No. 1
6. Diccionario de Administración Pública, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Coordinado por Mario Martínez Silva, México 1983
7. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, México, 14 edición, Porrúa, 1988.
8. Ruiz Massieu, José Fco., "La Empresa Pública, un estudio de derecho sobre México", Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1a. ed., INAP, México 1980.
9. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" México 2 de junio de 1983. Talleres Gráficos de la Nación.

10. Naciones Unidas. "Administración de empresas del Estado" Nueva York 1964.
11. Acle Alfredo y Vega Juan. "La empresa pública desde fuera desde dentro". LIMUSA-INAP 1986 México.
12. Benjamin Retchkiman. "Teoría de las Finanzas públicas." Tomo II, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México 1987.
13. Ricardo Uvalle Berrones, "La nueva racionalidad del Estado Mexicano" en: La Revista del Colegio No. 3; México Junio 1990
14. Om Prakash. "The teory an workings of State Corporations", London 1962.
15. Nacional Financiera, Revista "El mercado de Valores" de 1982 a 1993
16. Omar Guerrero. "El Estado y la Administración Pública en México". INAP 1989 México D.F.
17. Patton Glade Jr. William. "Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administracion federal (Autores extranjeros)". México Secretaría de la Presidencia 1972.
18. " Nacional Financiera medio siglo de banca de desarrollo, Testimonio de sus directores generales". NAFIN : México 1985.

19. Nacional Financiera, Testimonios del Mercado de Valores, Compilación de documentos publicados en la Revista "El Mercado de Valores" 1940-1990. México, 1991.
20. Andrade S. Eduardo. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, MÉXICO 1985.
21. Pedro Aspe Armella, "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México octubre de 1993.
22. Naciones Unidas, Boletín de América Latina, Nueva York, 1967 Vol. XVI 1, 1971
23. Pablo González Casanova. "Seminario sobre la modernización de México" Memorias, México, 1989
24. Nacional Financiera. Legislación Constitutiva y Leyes Orgánicas 1934-1986, México 1987.
25. Dirección de Programación, Organización y Presupuesto. Esquema Funcional de la organización de Nacional Financiera, S.N.C. Noviembre de 1991.
26. Manual de Organización Nacional Financiera, S.N.C. 1988
27. Informes Anuales de Actividades Nacional Financiera de 1982 a 1993.
28. Mercado de Valores. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, Número 39, Año XLIV, 24 de septiembre de 1984.

29. Mercado de Valores. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988. Número 24, Año XLIV, 11 de junio de 1984.
30. La venta de empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988. SHCP., FCE, México 1994.
31. Revista Observador, Año 1, No. 14, Noviembre 1 de 1993.
32. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", Mayo de 1989, Talleres Gráficos de la Nación.
33. Programa Nacional de Fomento Industrial y el Comercio Exterior 1990-1994, D.O.F. 24/Ene/90
34. Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1990-1994, D.O.F. 17/Dic/90
35. Programa Nacional de para la Modernización de la Empresa Pública 1989-1994, D.O.F. 16/Abr/90
36. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 29/Dic/76
37. Ley Federal de Entidades Paraestatales, D.O.F. 14/May/86
38. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, D.O.F. 26/Ene/90
39. Nacional Financiera, Revista Presencia de 1990 a 1993.

40. Ley de Instituciones de Crédito, D.O.F. 14/Jul/90

41. Ley General de Bienes Nacionales. D.O.F. 08/Ene/82

ANEXOS

ANEXO 1

A continuación presentamos un cuadro en el cual se esquematiza el número de empresas del Grupo Industrial Nafinsa por rama de actividad y el capital social pagado de la Institución en cada caso.

Sobre este cuadro se puede percibir que mientras el número de empresas disminuye, el capital social pagado se incrementa año con año producto de la revolvencia de recursos de las empresas vendidas para apoyar a empresas en problemas o nuevos proyectos de inversión, en los cuales se establecen mecanismos de salida para que los inversionistas reintegren a Nacional Financiera el capital social pagado y dividendos producto de la inversión.

GRUPO INDUSTRIAL NAFINSA

(Miles de nuevos pesos)

	1982		1983		1984		1985	
Subgrupo	Número de empresas	Capital social pagado*	Número de empresas	Capital social pagado	Número de empresas	Capital social pagado	Número de empresas	Capital social pagado
Totales	94	45,161	86	60,172	63	67,823	66	81,419
Minería	7	N.D.	6	4,327	N.D.	5,723	5	6,835
Conservación y empaque de frutas y legumbres	1	N.D.	N.D.	640	N.D.	640	1	640
Cigarrros	1	N.D.						
Textil de fibras blandas	7	N.D.						
Madera	6	N.D.	7	110	N.D.	99	6	333
Pasta de celulosa y papel	4	N.D.	N.D.	1,261	N.D.	1,185	5	1,893
Química	12	N.D.	10	14,079	N.D.	14,079	7	14,026
Hierro y acero	8	N.D.	11	26,479	N.D.	27,512	10	28,919
Cobre (refinación)	1	N.D.	N.D.	378	N.D.	543	1	683
Maquinaria y equipos mecánicos y sus partes	16	N.D.	16	7,108	N.D.	8,572	9	17,064
Maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos y sus partes	7	N.D.	8	1,464	N.D.	1,810	5	2,407
Automotriz	7	N.D.	7	1,967	15*	3,503	5	3,553
Construcción de equipo ferroviario	1	N.D.	N.D.	85	N.D.	85	1	85
Otras empresas industriales	10	N.D.	15	882	N.D.	882	8	1,541
Total industriales	88	43,978	86	67,823	63	67,823	66	81,419
Empresas de servicios	6	1,183	N.D.		N.D.	N.D.		N.D.

N.D.- No disponible

*Incluye las 6 empresas filiales de Dina

GRUPO INDUSTRIAL NAFINSA

(Miles de nuevos pesos)

	1986		1987		1988		1989	
Subgrupo	Número de empresas	Capital social pagado*	Número de empresas	Capital social pagado	Número de empresas	Capital social pagado	Número de empresas	Capital social pagado
Totales	64	142.671	65	247.016	48	1.371.612	59	1.185.867
Minería	5	45.242	5	55.488	3	644.642	5	302.912
Conservación y empaque de frutas y legumbres			3	1.340	3	2.382	3	N.D.
Textil de fibras blandas	1	1.149	2	3.061	2	10.574	2	5.490
Madera	6	614	6	3.499	3	5.850	4	19.991
Pasta de celulosa y papel	4	3.163	3	9.733	2	9.163	2	9.841
Química	9	14.026	8	14.525	3	13.695	3	22.614
Hierro y acero	9	47.923	8	115.460	7	604.619	9	597.427
Cobre (refinación)	2	731	2	731	2	731		
Maquinaria y equipos mecánicos y sus partes	10	18.754	11	29.436	10	64.993	12	46.915
Maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos y sus partes	6	5.049	5	2.712	4	4.159	4	4.335
Automotriz	5	3.553	5	6.039	3	3.782		
Construcción de equipo ferroviario	1	85	1	85	1	338	1	N.D.
Otras empresas industriales	6	2.382	6	4.907	5	6.684	11	25.814
En liquidación							3	
Total industriales	64	142.671	65	247.016	48	1.371.612	59	1.185.867
Empresas de servicios	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	150.528

N.D. - No disponible

GRUPO INDUSTRIAL NAFINSA

(Miles de nuevos pesos)

	1990		1991		1992		1993	
Subgrupo	Número de empresas	Capital social pagado*	Número de empresas	Capital social pagado	Número de empresas	Capital social pagado	Número de empresas	Capital social pagado
Totales	45	889,079	49	N.D.	43	N.D.	28	1'852,188
Minería	3	28,764	3	N.D.	3	N.D.		
Productos alimenticios	3	N.D.	5	N.D.	3	N.D.	5	108,198
Textil	3	6,332			1	N.D.	1	60,594
Madera	1	15,653	1	N.D.	1	N.D.	2	54,417
Pasta de celulosa y papel	3	40,262	5	N.D.	5	N.D.	3	896,231
Química	3	22,941	3	N.D.	3	N.D.	3	85,582
Hierro y acero	7	498,950	5	N.D.	6	N.D.	2	28,051
Maquinaria y equipos mecánicos y sus partes	9	44,874	8	N.D.	6	N.D.	7	114,753
Maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos y sus partes	1	11,964						
Construcción de equipo ferroviario	1	N.D.	1	N.D.				
Otras empresas industriales	7	36,189	9	N.D.	6	N.D.	5	41,361
En liquidación	4							
Total industriales	45	705,929	40	N.D.	34	N.D.	28	1'389,187
Empresas de servicios	N.D.	183,150	9	N.D.	9	N.D.	14	463,001

N.D.- No disponible

ANEXO 2

A continuación se anexan una serie de copias fotostáticas de el Libro "Desincorporación de Entidades Paraestatales período del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993" realizado por la SHCP y la SECOGEF y publicado por el Fondos de Cultura Económica en 1994

Los siguientes son ejemplos de procesos de venta de empresas propiedad de Nacional Financiera en los cuales participó como banco agente en la venta de las mismas.

Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. de C.V. y Servicios Forestales, S.A. de C.V.

• Entidad

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

• Naturaleza Jurídica

AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS

• Sector

Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A. de C.V.

La extracción, fabricación y comercialización de madera aserrada, de chapa y de madera contrachapada (triplay) de las diversas especies tropicales, tanto de las consideradas preciosas (caoba y cedro) como de las llamadas comunes.

Servicios Forestales, S.A. de C.V.

Otorgamiento de servicios de corte, arrastre, transporte de productos forestales, apertura de brechas y reparación de caminos.

• Objeto Social

Situación de la Propuesta de Desincorporación

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento en sesión celebrada el 24 de septiembre de 1986, aprobó la desincorporación de la entidad. La SPP con oficio no. 4866 del 17 de octubre de 1986, emitió la Resolución respectiva, solicitando en esa misma fecha en oficio no. 4870 a la SHCP la designación de la Sociedad Nacional de Crédito que fungiría como agente financiero.

La SHCP designó a Nacional Financiera, SNC, mediante oficio no. 055 de fecha 3 de noviembre de 1986. Con oficio no. 800-0345 del 29 de junio de 1987 la SARH ratifica el proceso de desincorporación, por lo que la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento en sesión del 5 de agosto de 1987 reconfirma la desincorporación.

Opinión de Auditor Externo

[Art. 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales]

La SECOGEF designó al despacho Bracamontes y Fraga, S.C., para dictaminar los Estados Financieros correspondientes.

Aspecto de Venta

Nacional Financiera, SNC, elaboró el Perfil Informativo, el Prospecto Descriptivo, así como la Evaluación Técnico-Financiera en enero de 1990.

Se publica el 27 de enero de 1990

FALLA DE ORIGEN

1990 VENTA

Usuraria Pública

Nacional Financiera, SNC, estableció negociaciones directas con el Gobierno del Estado de Quintana Roo para la venta; en donde se llegó a firmar el Contrato de Compra-Venta el 27 de mayo de 1988; sin embargo debido a los gastos extraordinarios que enfrentó el Gobierno del Estado de Quintana Roo, la operación se canceló, mediante convenio firmado el 3 de marzo de 1989. La SHCP con oficio no. JRS/O225/89 del 9 de noviembre de 1989, instruyó al banco agente a realizar una nueva licitación.

Nacional Financiera, SNC, publicó la convocatoria de venta el 18 de diciembre de 1989 en Excelsior. El 26 de enero de 1990 ante el Notario Público no. 25 del D.F., se declaró desierto el concurso. El 14 de febrero de 1990 se recibieron ante el mismo Notario las propuestas de: Chapas y Triplay de Quintana Roo, S.A. de C.V., representada por el C. Idelfonso Vázquez Ruiz por \$ 4,400 millones y de SANPEL, S.A. de C.V., del Grupo Sánchez Vázquez, representada por el C. Salvador Sánchez Vázquez por \$ 4,150 millones.

Firmación de la Enajenación

Nacional Financiera, SNC, recomendó la propuesta presentada por Chapas y Triplay de Quintana Roo, S.A. de C.V. La SHCP emitió el 21 de marzo de 1990 la Resolución de Venta no. RVP-150, autorizando el 22 de marzo de 1990 al banco agente mediante oficio no. JRS/O110/90 a efectuar la venta de la entidad.

Conclusión del Proceso

El 17 de abril de 1990, se firmó el Contrato de Compra-Venta con Chapas y Triplay de Quintana Roo, S.A. de C.V. El monto de la operación ascendió a \$ 4,400 millones conjuntamente con las acciones de la empresa Servicios Forestales, S.A. de C.V.

Con fecha 15 de marzo de 1991, en oficio no. JRS/O094/91 la SHCP solicitó la desincorporación de las entidades en el Catálogo de Dependencias y Entidades del Sector Público Federal.

Opinión de los Comisarios Públicos

Los Comisarios Públicos designados por la SECOGEF emitieron su opinión respecto a la forma en que se llevó a cabo el proceso de desincorporación, el 4 de octubre de 1992.

FALLA DE ORIGEN

1990 VENTA

	Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A. de C.V.
A Entidad	Empresa de Participación Estatal Mayoritaria
A Nueva Entidad Jurídica	ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL
A Sector	Manufacturar, procesar, diseñar, ensamblar, distribuir, arrendar, adquirir, enajenar, importar y exportar toda clase de tractores, maquinaria y equipo agrícola e industrial, sus componentes, repuestos, partes y accesorios, así como prestar servicios de operación o reparación de los mismos y en general, realizar todo tipo de actos jurídicos en relación con lo anterior.
A Objeto Social	

Formalización de la Propuesta de Desincorporación

La SEMIP mediante oficio no. 101.-2675 de fecha 30 de junio de 1987, propuso la desincorporación de la entidad, la cual fue aprobada por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento en la sesión celebrada el 11 de noviembre de 1987. La SPP con oficio no. 1.1350 del 17 de marzo de 1988, emitió la Resolución respectiva, solicitando en esa misma fecha en oficio no. 1.1349 a la SHCP la designación de la Sociedad Nacional de Crédito que fungiría como agente financiero.

La SHCP designó a Nacional Financiera, SNC, mediante oficio no. 394 de fecha 27 de abril de 1988.

Designación de Auditor Externo

(Art. 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales)

La SECOGEF designó con oficio no. DES-453-90 del 24 de julio de 1990, al despacho González Vilchis y Cia., S.C., para dictaminar los Estados Financieros de venta al 30 de abril de 1990.

Prospecto de Venta

Nacional Financiera, SNC, elaboró el Prospecto de Venta en febrero de 1990, y la Evaluación Técnico-Financiera en mayo del mismo año.

Licitación Pública

J. R.
R

Nacional Financiera, SNC, publicó la convocatoria de venta el 14, 15 y 16 de mayo de 1990 en Excelsior, El Universal y El Heraldillo. El 13 de junio de 1990, ante el Notario Público no. 182 del D.F., se recibieron las propuestas de compra siguientes: Ford New Holland, representada por el C. Jacob F. Haneman, por \$ 20,000 millones y; el C. Rodolfo Barrera Villarreal, por \$ 24,000 millones.

VENTA 1990

Finalización de la Enajenación

Con base en la Evaluación Técnico-Financiera, elaborada por la SNC, en las ofertas recibidas, en la propuesta formulada por el agente financiero el 18 de junio de 1990, la SHCP emitió el 9 de julio de 1990 la Resolución de Venta no. RVP-157, autorizando en esa fecha al banco agente, mediante oficio no. JRS/0278/90, a efectuar la venta de la entidad.

Conclusión del Proceso

El 29 de agosto de 1990, se firmó el Contrato de Compra-Venta con el C. Rodolfo F. Barrera Villarreal. El monto de la operación ascendió a \$ 24,000 millones.

Con fecha 13 de marzo de 1991, en oficio no. JRS/0087/91 la SHCP solicitó la desincorporación de la entidad.

Opinión de los Comisarios Públicos

Los Comisarios Públicos designados por la SECOGEF emitieron su opinión respecto a la forma en que se llevó a cabo el proceso de desincorporación, el 15 de octubre de 1991.