

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FACTOR DE TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA EN MÉXICO

Maestra Xochitl Garmendia Cedillo
Subdirectora de Análisis e Investigación

ABSTRACT: La Descentralización Administrativa es una forma de administrar los recursos del Estado. Este estudio abarca dos enfoques, uno que describe la evolución que ha tenido la descentralización en México y el proceso de privatización a partir de la promulgación de la Ley de Entidades Paraestatales, y la modificación de la Constitución, que muestra el drástico cambio de la economía en México. El segundo análisis se refiere a la estructura jurídica actual de la Descentralización Administrativa como una de las formas de administración. Actualmente la administración descentralizada o paraestatal constituye el sector de especializaciones de la Administración Pública por la naturaleza de las actividades que desarrollan, que ha aumentando sus funciones a través de nuevos Organismos, cuya naturaleza jurídica aún no se ha definido claramente. En el actual siglo XXI, nos encontramos ante una segunda reforma del Estado pendiente de realizar, lo que implicará reestructurar la Administración Pública en general, con el objetivo de hacer los cambios y ajustes que sean necesarios para definir los fines del Estado y la forma de alcanzar su cumplimiento. Definir qué organismos quedan dentro de la Administración Paraestatal, igualmente señalar cuáles son los Órganos Autónomos Constitucionales, tanto en ley como en la Constitución, establecer sus alcances y sus límites.

SUMARIO: ABSTRACT.- I.- EL ANTES, EL HOY Y EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA.- I. 1.- PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO.- I.1.1. INDUSTRIA SIDERÚRGICA.- I.1.2.- LA BANCA MEXICANA.- I.1.3. INDUSTRIA AZUCARERA.- I.1.4. INDUSTRIA DE LOS FERTILIZANTES.- I.1.5.- COMUNICACIONES, I.1.5.A) TELÉFONOS DE MÉXICO.- I.1.5.B) FERROCARRILES.- I.1.5.C) AEROPUERTOS.- I.1.5.D) LÍNEAS AÉREAS. II.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, II.1.- ¿QUÉ ES DESCENTRALIZAR? II.2.- DEFINICIONES DOCTRINALES.- II.3.- ORIGEN DE LA DESCENTRALIZACIÓN. II.4.- LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO. II.5.- CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA CONFORME A LA DOCTRINA MEXICANA. II.6.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. II.7.- ADMINISTRACIÓN POR SER-

VICIO.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. II.8.- TRATAMIENTO ESPECÍFICO DE LOS ORGANISMOS EDUCATIVOS. II.9.-REGULACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD SOCIAL. II.10.- UBICACIÓN DEL IFAI DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO, II.10.1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL IFAI Y SU UBICACIÓN DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO. II.10.2.- LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. II.11.- EXCEPCIONES QUE MARCA LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. II.12.- ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS. II.13.- LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. II.14.- LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FIANZAS Y LOS FIDEICOMISOS. II.15. FIDEICOMISOS PÚBLICOS. II.16.- DEFINICIONES DE ORGANISMO PÚBLICO EN LA JURISPRUDENCIA. II.17.- DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN. II.18.- SECTORIZACIÓN. III.-CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXO.

I.- EL ANTES, EL HOY Y EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

La transformación que ha tenido la descentralización administrativa en México, va ligada directamente a la política económica del Estado, por lo que ha sufrido muchos cambios, tanto en su estructura como en la conceptualización de la misma.

La descentralización administrativa constituye una forma de administrar los recursos del Estado.

En México, proporcionar servicios a la población es o debiera ser uno de los objetivos del Estado, que lleva a cabo esta función por sí mismo en forma directa desde la administración centralizada y a través de órganos autónomos creados expreso para la prestación de servicios especializados, que conforman otra manera de administrar desde el gobierno áreas económicas que comprenden recursos, bienes y servicios, que el Estado proporciona por sí mismo o en algunos casos a través de concesiones administrativas que han sido otorgadas a particulares.

La administración descentralizada es una figura que nace y se desarrolla en México en el siglo XX, posterior a la Revolución de 1910. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 diseña un Estado intervencionista; esto se entiende por la época y las circunstancias en las que México inicia su vida civil des-

pués de un movimiento armado como la revolución mexicana del siglo pasado, con el objetivo de repartir la riqueza que se encontraba en pocas manos, y de proporcionar una justicia social que fue un reclamo del pueblo de México.

Resultaba necesaria e indispensable la intervención del Estado, para regular y controlar la economía del país, pero sobre todo para propiciar el desarrollo integral de todas las clases sociales.

Debían reestructurarse las esferas de poder, la forma de organizarse y de prestar servicios; además se conformó una nueva tendencia política económica que buscaba la igualdad social (al menos ésa era la pretensión con la política de Estado intervencionista de ese momento).

El país comenzó a organizarse a través de grupos sociales importantes aglutinados por sectores -que el Estado propició- con fines diversos: confederaciones de sindicatos de obreros, de campesinos y de empleados.

La post revolución trajo consigo demandas de servicios que dieron origen a la formación de los primeros organismos descentralizados, empresas de participación estatal, todos ellos bajo los conceptos de servicio e interés público.

Al tomar el Estado en sus manos el impulso y desarrollo de las actividades económicas fundamentales para el mismo, éste comenzó a intervenir en un principio por medio de las empresas, a las que transformó en empresas de participación estatal, minoritarias cuando su parte accionaria era menor al 50 por ciento, y mayoritarias, cuando dicha participación era mayor al 50 por ciento.

Algunas de estas empresas se transformaron posteriormente en organismos descentralizados, como sucedió con Ferrocarriles de México, que fue transformado,¹ y luego se decretó su liquidación, estado en el que se encuentra actualmente.

¹ Desde el gobierno de Porfirio Díaz, se realizó la fusión de ambas empresas, pero bajo el control del Estado mexicano. La iniciativa presidencial fue presentada a fines del año de 1906, y aprobada por el Congreso de la Unión, habiéndose expedido la Ley del 26 de diciembre del mismo año, facultando al ejecutivo para constituir la nueva compañía, siempre que tuviera un número de acciones bastante para formar mayoría de votos en las asambleas generales y sin que la operación significara desembolsó alguno a cargo del erario nacional ni la emisión de títulos de deuda pública. –De acuerdo con esta Ley y las facultades que le otorgaba, el Ejecutivo Federal expidió el **6 de julio de 1907, el**

Se incluye una nota de pie de página que muestra lo que fue un largo proceso de recuperación del sistema ferroviario que se encontraba en manos extranjeras; la forma en que el gobierno de Porfirio Díaz trata de tomar el control de algunas vías férreas, y luego la forma en que se fueron aglutinando nuevas, hasta llegar a la nacionalización y cuando ya era del Estado, después de grandes costos y sacrificios en todos los sentidos, el gobierno de Ernesto Zedillo, en lugar de fortalecer y hacer crecer una actividad vital para la comunicación, transporte y sobre todo impulso de crecimiento económico del país declara la privatización de la empresa.

Decreto que creaba la COMPAÑÍA DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. La escritura constitutiva, al igual que los estatutos de la empresa, no se firmaron sino hasta el 28 de marzo de 1908, ante el notario de Hacienda, licenciado Manuel Borja Soriano. El capital fue de 460 millones de pesos oro, en acciones de primera y segunda preferencia y en acciones comunes. Las rutas con que se formó Ferrocarriles Nacionales de México al nacer esta empresa, eran las pertenecientes a los sistemas Central y el Nacional. Como el Gobierno Federal tenía el 51 por ciento de las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México, ejerció al punto la facultad de designar a los miembros de la Junta Directiva, imprimiéndole su política. El primer Presidente Ejecutivo de los Nacionales fue el señor E. N. Brown. **LA MEXICANIZACIÓN DE FERROCARRILES, en el año de 1909** el personal que manejaba el movimiento de los trenes estaba formado en su totalidad por estadounidenses. Por instrucciones del Gobierno, la empresa había creado puestos de “copiadores” o aprendices de Despachadores, que ocuparon telegrafistas mexicanos para ir conociendo el sistema por el que se manejaba el movimiento de los trenes.

En julio de 1916, el gobierno de Carranza creó el Depósito de Ferrocarrileros Revolucionarios, dependiente de la Secretaría de Guerra, para controlar a los trabajadores que prestaban servicios en las zonas en que se había realizado la incautación. El 16 de junio de 1922, se suscribió en Nueva York, el convenio conocido como De la Huerta - Lamont, en el que fijaron, el monto de la deuda en \$2'421,361,000.00 y el plazo para pagarla que fue de 40 años. En este convenio el gobierno mexicano fue representado por el Secretario de Hacienda del Gobierno de Obregón, don Adolfo de la Huerta. En el año de 1924, el gobierno de Obregón se vio obligado a suspender cuatro pagos de la deuda exterior de México, en la que estaba incluida la deuda ferrocarrilera, por no disponer de los recursos necesarios y haber tenido que hacer frente a un nuevo movimiento armado, esta vez encabezado por De la Huerta a quien se acusó de haber engañado al Presidente Obregón y dejado la Hacienda Pública en bancarrota. **EXPROPIACIÓN DE FERROCARRILES, el 23 de junio de 1937**, el Presidente Lázaro Cárdenas, dictó un acuerdo expropiando los bienes de la compañía de Ferrocarriles Nacionales de México, y el 25 de junio del mismo año, expidió un Decreto creando el Departamento Autónomo de Ferrocarriles. Al mismo tiempo se creó la empresa Líneas Férreas de México, que se encargaría de la construcción de algunas líneas que complementarían la red ferroviaria nacional. Manuel Ávila Camacho como Presidente de la República, derogó el primero **de enero de 1941, el Decreto que creó la Administración Obrera, y en el año de 1942 se publicó la ley que creó la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, como empresa gubernamental. El 30 de diciembre de 1948, durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán, se expidió la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales Mexicanos, otorgándole personalidad jurídica, como una EMPRESA DES-CENTRALIZADA DEL GOBIERNO FEDERAL**, constituyendo un organismo de servicio público sin fines de lucro.

En el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1977, se publicó **el primer acuerdo del Presidente José López Portillo sobre Ferrocarriles, en el que se dispuso la FUSIÓN DE LAS**

Actualmente no ha habido ningún crecimiento del área de ferrocarriles, ni expansión en el servicio ahora que están en manos de la iniciativa privada.

Quise poner este ejemplo -al que volveré más adelante- para significar la importancia de que el Estado controle ciertas áreas económicas, mismas que actualmente están señaladas en el artículo 28 constitucional como áreas estratégicas y áreas prioritarias (párrafos cuarto y quinto). Este tema se explicará más adelante.

¿Cómo puede el Estado manejar áreas técnicas que requieren de especialistas?, justamente a través de formas de administración que se acercan a modelos de empresas privadas, donde lo que se privilegia es la eficiencia y eficacia, alejadas éstas de la normatividad central que tradicionalmente se ha criticado que cae en procedimientos burocráticos que alientan y dificultan la toma de decisiones.

Conforme al proceso histórico, político, económico y social por el que hemos transitado, podemos comprender la necesidad que tuvo el Estado de crear una administración “especializada” que se pudiera hacer cargo de todas estas actividades específicas.

CINCO EMPRESAS FERROVIARIAS que existían en el país, **Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarriles Unidos del Sureste, Ferrocarril Chihuahua al Pacífico y Ferrocarril Sonora - Baja California EN UN SÓLO ORGANISMO** para unificar su operación administrativa y financiera. Dicho acuerdo dispone que la dirección del nuevo organismo recaerá en la persona que ocupe la Dirección General de Ferrocarriles Nacionales de México. Como una acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo, el presidente De la Madrid expresó la decisión de impulsar a los ferrocarriles dentro del Sistema Integral de Transporte y el 7 de Noviembre de 1983 se dio a conocer el Programa de Modernización del Sistema Ferroviario Nacional. **El 27 de noviembre de 1984, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México, que sustituye a la expedida en diciembre de 1948. Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, fecha que entró en vigor.** El gobierno de **Ernesto Zedillo** anunció al pueblo de México la **PRIVATIZACIÓN DE FNM en 1995** (aunque ya se había concesionado la primera compañía férrea privada en México en 1994 que fue *TFM* la cual concesionó las líneas del noreste y parte del centro y en 2005 cambió de nombre y esquemas a *KCSM*), por lo que cada vez se iba incorporando una empresa férrea privada, por ejemplo en toda la zona Pacífico del país FNM cerró operaciones durante todo el transcurso del año de 1997 y parte de 1998 quedando así la nueva empresa incorporada en febrero de 1998 *Ferromex*, además se otorgaron concesiones por 50 años a cada una de las empresas privadas cerrando FNM operaciones definitivamente en el transcurso del año de 1999 (pues hasta ese año aún operaban servicios de pasajeros en los alrededores del D.F.); y de **Ferrocarriles Nacionales de México** y surgieron las siguientes compañías:

- TFM ahora Kansas City Southern de México KCSM.
- Ferrocarril Mexicano Ferromex.
- Ferrocarril del Sureste Ferrosur.
- Terminal Ferroviaria del Valle de México (TFVM), ahora conocida como *Ferrovalle* o *Ferrocarril y Terminal del Valle de México FTVM*.

De 1920 a poco antes de 1976, la intervención del gobierno se manifestó en la creación de todo tipo de entes públicos, para hacerse cargo de actividades económicas en ocasiones directamente relacionadas con el Estado y en otras en absoluto ajenas a los fines del Estado.

No han dejado de crearse este tipo de organismos, incluso a mi parecer los que están tomando mayor peso específico son los organismos constitucionales autónomos. Cabe mencionarlos, aunque no forman parte del tema del presente estudio, porque uno de los organismos recientemente creados, el Instituto Federal de Acceso a la Información, tiene una situación sui generis, que aunque tiene la conformación de un órgano constitucional autónomo, se le puede considerar como organismos descentralizado también, lo cual crea una situación de incertidumbre de su naturaleza jurídica.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 1° de enero de 1959, regulaba el funcionamiento de la Administración Pública, como ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, (vigente en esa época). En 1964 se reforma y adiciona el artículo 11 de la ley, y se determina que compete a la Secretaría de Obras Públicas la construcción y conservación de los puentes federales, incluyendo los internacionales (fracción VI), así como el otorgamiento de concesiones y permisos para construir obras o el otorgamiento de permisos para construir obras que le corresponda ejecutar (fracción X). Con estas medidas se abrió a la iniciativa privada, desde entonces, su participación en las obras públicas.²

A partir de 1976 se inicia la reorganización de la Administración Pública, y se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la finalidad de poner orden dentro de la misma, porque para entonces se contabilizaban alrededor de 900 organismos públicos descentralizados en todas sus variantes, que actuaban casi independientes, sin coordinación ni control. Era un verdadero caos, lo que se buscó remediar a través de la Ley, que dio base y fundamento para la reorganización y para la llamada Sectorización de la Administración Pública.

² CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Revista de Administración Pública. Número 71-72 julio-diciembre de 1987, localizada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>, consultada el 25 de julio de 2010.

Alejandro Carrillo Castro realizó una valoración de los precedentes que influyeron para que se llevara a cabo la reforma administrativa en el periodo 1976-1928, y dice:

“(...) que, las razones requerimiento que dieron lugar a que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) empezaron a gestarse en las postrimerías de la década de los veintes, cuando la revolución mexicana pasó de su etapa de definición del grupo triunfador de dicho movimiento a la de la creación de instituciones para la nueva sociedad.

A partir de 1925 empezaron a surgir las primeras entidades que finalmente quedaron englobadas en lo que ahora se denomina el ámbito ‘paraestatal’ de la administración pública y que incluye a los organismos descentralizados, instituciones nacionales de crédito, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Veintiún años transcurrieron desde su aparición hasta la creación de la primera norma que intentó su control generalizado a finales de 1946. Sin embargo la doctrina reclamaba desde entonces que no era jurídicamente nítido apoyar la creación de dichas entidades ‘paraestatales’ en una ley para su control, en vez de hacerlo con base en un claro precepto constitucional y a una ley orgánica que lo reglamentara específicamente.”³

El desarrollo de las entidades paraestatales en México, fue analizado en su momento por el doctor Sergio García Ramírez, quien las analizó bajo el siguiente esquema:

1. De crecimiento coyuntural (1925-1946)
2. De establecimiento de los primeros mecanismos para su control (1947-1958); y
3. De creación de sistemas para su planeación y control generalizado (1958-1982)⁴

Para 1982 ya se contabilizaban 1115 empresas, incluyendo la Nacionalización de la Banca. ¿A qué se debió este crecimiento exponencial de las empresas públicas?, uno de los argumentos es que la iniciativa privada no invertía, debido a la desconfianza de las acciones del gobierno, por lo que el Estado tenía que enfrentar solo el desarrollo del país.

³ CARRILLO CASTRO, Alejandro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, en: *Revista de Administración Pública*. Número 71-72 julio-diciembre de 1987, localizada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>, consultada el 25 de julio de 2010.

⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Las Empresas Públicas en México su importancia en el sector industrial y comercial” Carrillo Castro, Alejandro Coordinador, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1692>

A partir de 1982 y hasta 1990, se inicia el desmantelamiento del Estado, periodo en el que se desincorporaron muchas de las empresas y organismos descentralizados, como: VAM, Mexicana de Aviación, Atenuque, Ingenios Azucareros y otras más; además, se reclasifica a la petroquímica, se cancelan, fusionan o liquidan empresas mayoritarias y se eliminan de la administración paraestatal a las empresas minoritarias y, en ocasiones, se transfieren al sector privado.

A partir de 1990 cambia la política económica del Estado, con el objetivo de lograr la modernización del sector público, su redimensionamiento, pero sobre todo para elevar la eficiencia y eficacia de la administración pública (esos eran sus propósitos en ese entonces), y sobre todo abrir la inversión privada en las áreas económicas hasta entonces reservadas para el Estado. Se inicia también el debilitamiento de los grandes grupos sociales constituidos en un principio para darle fortaleza al Estado, lo que implicaba también darles servicios sociales.

El debilitamiento de estos grupos le quita importancia a los servicios sociales, y se privilegian los conceptos de productividad de las empresas, creación de riqueza, eficiencia y eficacia que se pretenden lograr bajo otro esquema diferente del que hasta entonces privó en la economía mexicana y con él en teoría lograr un mejor reparto de la riqueza, una diversificación en la inversión, y sobre todo la creación de nuevas empresas que ofrezcan más y mejores empleos.

Para empujar a la iniciativa privada a invertir, se inicia por parte del Estado su retirada en estos campos, y se propicia una política de privatización y no sólo eso sino de desincorporación de sus bienes.

Este proceso de desincorporación nacional responde a la corriente internacional del “neoliberalismo”, que tuvo y tiene la pretensión de liberalizar los mercados y establecer la libre competencia de las empresas bajo nuevos parámetros de fines, los de la empresa privada, el lograr la eficiencia y eficacia, el obtener resultados de beneficios y finalmente, dejar de lado los intereses públicos y de las mayorías.

Esta privatización provocó reformas constitucionales que llevaron a que algunas de las áreas consideradas estratégicas del Estado pasaran a ser prioritarias, lo que permitió la inversión de particulares en ellas.

I. 1. PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL

El proceso de privatización inició a nivel mundial, poco después de la caída del bloque soviético, el cambio a un nuevo sistema político económico mundial orientó la propiedad de las empresas al sector privado y se privilegió este sistema como el óptimo a seguir.

La liberalización de la economía comenzó a influir a nivel mundial, y México no se sustrajo de esta influencia.

Posterior a un periodo intervencionista del Estado en todas las ramas económicas, a través de la Administración Descentralizada que concentra a todos los entes tanto organismos descentralizados como empresas de participación estatal mayoritarias o minoritarias, que tuvieron como objeto no sólo el de prestar servicios de carácter social, sino el de impulsar el crecimiento de la economía, mismo que si tuvo un crecimiento sostenido del Estado en los años posteriores a la revolución mexicana hasta los años ochentas. A partir de este periodo comienza la privatización de empresas públicas y la desincorporación de bienes que estaban bajo la tutela absoluta del Estado.

La privatización se ha contemplado mundialmente bajo tres enfoques que ayudan a comprender este proceso. El primero, considera la privatización como un fin en sí misma y enfatiza en los aspectos económicos. (reducción del déficit público, capitalización del mercado de valores, etc.) El segundo enfoque destaca los aspectos sociales y políticos del proceso de privatización (fomento del capitalismo popular, influir en las inclinaciones políticas del votante). Finalmente el tercer enfoque, estudia la privatización desde el punto de vista teórico - conceptual, es decir, discute el contenido del concepto analizando los problemas de carácter metodológico que podría acarrear su instrumentación (venta directa de parte o la totalidad de la empresa, cesión del control corporativo, oferta pública de venta. (Ver)⁵

México es el segundo país privatizador de América Latina. Según un estudio del Banco Mundial, en la década de los noventa el Gobierno transfirió a particulares activos por 31.458 millones de pesos, representando el 20,4- de la venta total de empresas

⁵ CASTAÑO GUILLÉN, Julián, *"La dirección de resultados en las empresas privatizadas"*, Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, España. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Información localizada en: <http://www.eumed.net/tesis/2009/jcg/index.htm>, consultada el 28 de octubre de 2010.

propiedad del Estado en Latinoamérica. El informe del Banco Mundial indica que entre 1990 y 1998 las privatizaciones de empresas públicas en México alcanzaron un monto apenas inferior al saldo de la deuda externa del país en 1998.⁶

No hay informes oficiales sobre ¿qué se hizo con los recursos obtenidos por la privatización de las empresas?, como no eran recursos fiscales, no eran objeto de ser auditables. Por lo que se ha dicho, no es comprobable.

Históricamente la privatización se presenta durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, y se incrementa durante el gobierno del presidente Salinas, incluso se realizaron privatizaciones en el gobierno del presidente Zedillo. Durante un periodo de más de veinte años, el gobierno federal se da a la tarea de privatizar empresas públicas, además de transformar la legislación nacional en cuanto a las inversiones extranjeras, los rubros en los cuales eran considerados estratégicos pasaron a ser prioritarios, o se liberaron para la libre inversión.

Es importante describir y señalar como se llevó a cabo el proceso de privatización, para entender la transformación que no sólo sufrió la composición del sector paraestatal sino los efectos económicos que este proceso significó.

“Se inició la liberalización de sectores como las telecomunicaciones, los puertos y la administración de aeropuertos, y la venta de ferrocarriles y aeropuertos y de participaciones accionarias minoritarias en plantas petroquímicas. El debate en el Congreso, detuvo la privatización del sector eléctrico en el año de 1999.

“En el mes de marzo de 2000 se firma un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.”⁷

⁶ Ídem, p. 114.

⁷ VIDAL, Gregorio, *“Privatizaciones, fusiones y Adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina”*, UAM-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Anthropos Editorial Rubí (Barcelona) en coedición, España, 2001.

En el periodo de 1990 a 1995 el proceso de privatización abarcó empresas que correspondían a la infraestructura con el 43%, y como segundo rubro los servicios financieros, se privatizaron 18 bancos, que previamente se habían nacionalizado en 1982, esta privatización le significó un ingreso al Estado de 12.100 millones de dólares, lo que representó el 82% de los ingresos de privatización en el sector de servicios financieros. En el caso de las empresas de infraestructura, Teléfonos de México que por si sola representó el 22- del total de ingresos en este sector.⁸

En el periodo del presidente Salinas de Gortari, se acentuó este proceso de privatización. Su objetivo fue transformar la relación entre el Estado y la economía, en el que se buscó que los capitales privados ocuparan un lugar predominante en los procesos de inversión.

Señala Gregorio Vidal en su libro "*Privatizaciones, fusiones y adquisiciones*", que las privatizaciones realizadas por el gobierno de México incluyeron un importante número de ingenios, las empresas de bienes de capital que habían sido desarrolladas en los años setentas y en las que NAFINSA y SOMEX tenían participación. Igualmente se privatizaron empresas de la industria manufacturera que formaban parte de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO, las plantas industriales que formaban Fertilizantes Mexicanos FERTIMEX, diversas firmas que fabricaban alimentos balanceados, las productoras de tabaco, diversas minas y algunas empresas dedicadas a la explotación pesquera.⁹

El desarrollo que han tenido estas áreas fuera del dominio del Estado y dentro del sector privado nacional, con inversión extranjera en algunos casos, han creado mucha riqueza, y han permitido la creación en México de empresas internacionalmente competitivas.

La mayor parte de las privatizaciones fueron adquiridas por firmas nacionales, sin embargo hay un grupo de empresas que fueron adquiridas por capital 100% extranjero como:

⁸ Ídem. p. 128.

⁹ Consultar la obra de JACQUES ROGOZINSKI, "*La privatización de empresas paraestatales*" apéndice 2 y 3, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 165-204.

CUADRO 1
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES. PARTICIPACIÓN
DE CAPITAL EXTRANJERO, 1989-1993

EMPRESA	ADQUIRENTE EXTRANJERO	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
COMPAÑÍA MEXICANA DE AVIACIÓN S.A. DE C.V.	THE CHASE MANHATTAN BANK, DBLAMERICAS DEVELOPMENT Y G.O. (III) LTD. E INVERSIONISTAS INDIVIDUALES.	49
FERMENTACIONES MEXICANAS, S.A. DE C.V.	KYOWA HAKKO KOGYO., LTD. Y SUMITOMO CORPORATION	100
TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V. ACCIONES "AA"	SOUTHWESTERN BELL (USA)	10
ACCIONES "L"	FRANCE CABLE ET RADIO (FRANCE) PUBLICO INVERSIONISTA DE TODO EL MUNDO.	23
ASTILLEROS UNIDOS DE VERACRUZ, S.A. DE C.V.	SOKANA INDUSTRIES, LTD	100
PRODUCTOS PESQUEROS DE ALVARADO S.A. DE C.V. PRODUCTOS PESQUEROS DE CAMPECHE, S.A. DE C.V. YUCALPETÉN, S.A. DE C.V. PRODUCTOS PESQUEROS DE MICHOACÁN, S.A. DE C.V.	SERVAC INTERNATIONAL OF NORTH CAROLINA, INC	100
SIDERÚRGICA DEL BALSAS, S.A. DE C.V.	CARIBEAN ISPAT, LTD	100
CONTROLADORA PEÑA COLORADA, S.A. DE C.V.		29

Fuente: Jacques Rogozinsky, La privatización de empresas paraestatales, pp. 124-125

CUADRO 2

PRINCIPALES EMPRESAS PRIVATIZADAS Y GRUPOS EMPRESARIALES QUE PASARON A CONTROL DE CAPITAL EXTRANJERO

ALTOS HORNOS DE MÉXICO, S.A. de C.V.
CIFRA S.A.
CIGARRERA LA MODERNA
COMPAÑÍA MEXICANA DE AVIACIÓN, S.A. de C.V.
FERMENTACIONES MEXICANAS, S.A. de C.V.
GRUPO DINA
GRUPO MODELO
IUSACELL
LORETO Y PEÑA POBRE
MONERA LAMPAZOS, S.A. de C.V.
MINERAL REAL DE ÁNGELES, S.A. de C.V.
SATÉLITES MEXICANOS
SISTEMA BANCARIO
SIDERÚRGICA DEL BALSAS, S.A. de C.V.
TURBORREACTORES, S.A. de C.V.

FUENTE: GREGORIO VIDAL, PRIVATIZACIONES, FUSIONES Y ADQUISICIONES LAS GRANDES EMPRESAS DE AMÉRICA LATINA. (DATOS REGISTRADOS AL AÑO 2001) UAM IZTAPALAPA, DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES, UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS 2001.

En el caso de Peña Colorada adquieren la participación que tenía el Estado y son socios con otros importantes grupos del país. Incluso en las dos mayores empresas que participan no tienen el control de las firmas como en el caso de Mexicana de Aviación y Teléfonos de México. Se destaca la compra de la Siderúrgica del Balsas, que es una de las razones sociales en que se dividió la antigua Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas SICARTSA.

Señala Vidal que en el caso de Teléfonos de México antes de iniciar el proceso de privatización se modificó la estructura del capital:

20,4% de acciones AA, que representan el 51% de las acciones comunes, con derecho a voto y susceptibles de ser adquiridas sólo por mexicanos. *(En el cuadro 1, se puede ver que quedo en manos de extranjeros).*

19,6% de acciones A, que corresponden al 49% que resta de las acciones comunes, con derecho a voto y sin restricción en su tenencia.

60% de acciones L, de nueva creación, con voto limitado y sin restricción en su tenencia. (*Quedaron en manos de extranjeros*)

El gobierno diseñó una operación de venta que permitiera a la mayoría de las acciones con derecho a voto quedar en manos de mexicanos, eso se especificó en la convocatoria que al venderse estas acciones quedarán en un fideicomiso y que el grupo mexicano o los inversionistas mexicanos que participen en el grupo mixto deberán tener derechos fiduciarios sobre la mayoría de las acciones serie AA que se venden y una participación mayoritaria en los derechos derivados del fideicomiso, sin embargo se muestra que quedaron en manos de extranjeros esas acciones.

Otras privatizaciones que se realizaron fueron hechas por importantes grupos de inversionistas, como el que encabeza Raymundo Gómez Flores, que compró las empresas DINA,¹⁰ y además participa en la compra de Banca Cremi. Posteriormente se asoció con el grupo que encabezaba Carlos Cabal Peniche, quienes juntos compran la firma Del Monte Fresh Products. Otro grupo representativo fue el grupo Sidek¹¹ quien tiene su origen en la Siderúrgica Guadalajara, que opera desde 1969. Este grupo construyó su propia cadena hotelera y desarrolló varias marinas. En el caso de las privatizaciones

¹⁰ La empresa que los compro fue (Consortio "G", S.A de C.V.)

¹¹ La compañía inicio operaciones en 1969, cuando un grupo de familias de Jalisco creó una mini-acería, compañía siderúrgica de Guadalajara, S.A. de C.V., (c.s.g.). en 1980, se constituye grupo SIDEK, S.A. DE C.V., para convertirse en la compañía controladora de c.s.g. en 1987 el grupo comienza su proceso de diversificación incursionando en actividades diferentes a las que le dieron origen. Actualmente a través de sus subsidiarias se dedica principalmente a dos tipos de negocio: turismo e industrial. <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/w50684.html>. NOTA de El Universal martes 21 de marzo de 2006: Finaliza la historia del grupo Sidek-Situr. La liquidación de todos sus activos duró más de 10 años. "El próximo 31 de marzo será el último día de vida del otrora poderoso conglomerado de negocios Sidek-Situr, al darse por liquidada la empresa de los hermanos José, Guillermo y Jorge Martínez Huitrón, que en su momento llegó a manejar reservas territoriales turísticas mucho mayores a las de la propia Fonatur. Uno de los problemas por los que quebró fue el pasivo fiscal que traía consigo la Sidek-Situr. Entre 1994 y 1997 había pasivos fiscales por 115 millones de dólares, de los que 78 se pagaron con activos y 37 en efectivo. Además, como se mantuvo en operación a todas las sociedades, el pago de impuestos corrientes entre 1998 y 2005 alcanzó un monto de 205 millones de dólares. Así pues, el tema fiscal significó un total de 320 millones de dólares de 1996 a la fecha fueron vendidos, liquidados o fusionados 32 hoteles, cinco campos de golf, seis marinas, 14 desarrollos turísticos, siete plantas siderúrgicas y tres astilleros. Las metalúrgicas fueron compradas por algunas empresas extranjeras como Molly Corp, y mexicanas como Grupo Carso e ICH. En el caso de los hoteles, varios fueron vendidos

adquirió varios astilleros que vendió el gobierno, incluso participó en algunas de las licitaciones del FONATUR para el desarrollo de proyectos turísticos en importantes puntos de las costas de México. Sin embargo el grupo SIDEK entró en una debacle económica, por no haber cubierto el vencimiento de pagos de papel comercial por un monto de 19.5 millones de dólares. No tuvo recuperación de su cartera, el tipo de cambio en ese mismo año sobrepasó al triple el valor de su deuda, se complicaron todas sus acciones de recuperación al grado de que sus directivos se vieron envueltos en problemas legales.

El Banco Mundial afirmaba que “*Un proceso de Privatización bien administrado produce grandes beneficios económicos y fiscales.*”¹² El Banco Interamericano del Desarrollo señala al respecto, “América Latina ha sido líder en el esfuerzo de privatización del mundo en desarrollo: su sector público obtuvo ingresos por un valor de US \$59,000 millones como consecuencia de la venta de 694 empresas durante el periodo de 1990-1994, equivalente a más de la mitad de los US \$104,000 millones obtenidos por ese concepto por todos los países en desarrollo.”¹³ Esto significaría que América Latina debería estar en un punto de desarrollo óptimo, o de que los procesos de privatización que se han llevado a cabo, debieran haber provocado una mejor distribución de la riqueza, o de que hubieran salido de problemas de pobreza, pero desafortunadamente no sucedió así.

Cabe hacer el siguiente señalamiento, “En América Latina los ingresos por privatizaciones se concentran en tres economías. Durante los años 1990 a 1994, cuando estos ingresos alcanzan la cifra de \$63.000 millones de dólares, el 40% corresponde a México, mientras el 33% le toca a Argentina. La tercera economía es la de Brasil con el 13,8%.

En este caso podemos observar que México fue el país que más alto porcentaje de privatizaciones tuvo, y el que menos distribución de la riqueza obtuvo en cuanto a porcentajes aplicados, no se tuvieron los efectos esperados, ha sido lo contrario, pues la riqueza se ha concentrado aún más en pocas manos.

a grupos mexicanos. Un ejemplo que resaltó en la prensa fue la operación llevada a cabo en 2004 por las firmas Palace y Real Resort, que compraron nueve de los hoteles por un monto de 100 millones de dólares. Luego de haber sido tomado el control de Sidek-Situr, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores suspendió la cotización de las acciones en la Bolsa Mexicana de Valores en 1998. El desliste formal de Sidek se hizo en 2003 y de Situr en 2004.

¹² Véase Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre el desarrollo Mundial 1997*, Washington 1997.

¹³ BID, *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1996*, Washington, 1996, pp. 171-172.

La privatización en México se dio por etapas, y estas fueron:

1. En la inicial, de 1984 a 1988, se realiza la privatización de varias empresas de diversa índole y actividad;
2. En la segunda, de 1988 a 1999, se realiza ya la privatización a fondo de varios sectores, como los de siderurgia, banca y teléfonos;
3. Y en la tercera, de 1995 a 2000, se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios constitucionales para vender los ferrocarriles y la comunicación vía satélite.¹⁴

Cuando se promulgó la Ley de Entidades Paraestatales, se inició la clasificación de sectores estratégicos y prioritarios, de este modo los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal quedaron dentro de alguno de estos dos sectores.

Se modificó la constitución para dar fundamento a esta nueva clasificación, pero sobre todo para poder llevar a cabo el proceso de privatización.

Debe señalarse que la privatización formaba parte de un proceso más amplio llamado "DESINCORPORACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL", que está conformado por:

- 1) La liquidación de empresas o extinción de fideicomisos,
- 2) Las fusiones,
- 3) Las transferencias a los gobiernos estatales y
- 4) Las ventas en sí. En estricto sentido, la privatización se refiere al último rubro, las ventas.

De 1982 a 1988 la desincorporación se dio como sigue: 294 liquidaciones y extinciones, 72 fusiones, 25 transferencias y 155 empresas vendidas al sector privado o al sector social.¹⁵

¹⁴ SACRISTAN ROY, Emilio, "Las privatizaciones en México", Facultad de Economía de la UNAM, <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf>

¹⁵ Ídem. p. 55. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf>

I.1.1.- Uno de los sectores más importantes de la economía mexicana fue la **Industria Siderúrgica** que fue igualmente privatizada; Ver¹⁶, el complejo de empresas que la constituían fue vendido por un total de 755 millones de dólares, frente a un capital contable que se estima en por lo menos 6,000 millones de dólares (recuérdese que los pasivos fueron absorbidos por el gobierno federal) datos aportados por Emilio Roy Sacristán.¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 56. "Sidermex, como se llegó a llamar al conjunto de las tres siderurgias en manos del gobierno, estaba conformada por Altos Hornos, S.A., Fundidora Monterrey, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. de C.V.

La primera, Altos Hornos, S.A. (AHMSA), fue resultado de una promoción originalmente privada durante la época de la II Guerra Mundial; enseguida fue tomada por Nacional Financiera, que la promovió y apoyó en su crecimiento. Durante casi dos décadas fue una de las filiales más rentables de NAFINSA.

Fundidora Monterrey, S. A., de promoción privada, fue la primera siderúrgica de América Latina que se desarrolló y creció en forma sana, hasta su última expansión. Ésta fue en su mayor parte financiada con créditos de plazo no suficientemente largo y en moneda extranjera. Así, la empresa llegó a una crisis financiera profunda con la devaluación de 1976 y NAFINSA, para evitar su quiebra, la absorbió capitalizando créditos y garantías. Y SICARTSA, que sí fue una promoción deliberada del Estado a través de NAFINSA, estuvo destinada a explotar yacimientos ferrosos en la zona cercana al puente de Lázaro Cárdenas.

Las tres empresas de SIDERMEX, altamente financiadas con créditos en moneda extranjera, fueron seriamente afectadas con las devaluaciones de 1976 y de 1982, al grado que NAFINSA no pudo realizar su saneamiento, y el gobierno federal no autorizó capitalizaciones. En consecuencia, Fundidora de Monterrey entró en un proceso de liquidación y las otras dos, algunos años después, se pusieron a la venta.

El gobierno asumió pasivos por cerca de 6,000 millones de dólares (2500 AHMSA, 1,000 SICARTSA I y 2,500 SICARTSA II), sin contar que en el cierre de Fundidora se absorbieron pasivos por otros 2,000 millones de dólares.

Esta asunción de pasivos saneó financieramente a las tres empresas, pero aun así se decidió liquidar a Fundidora y privatizar a las otras dos. La operación de venta o privatización se realizó por la unidad que se creó ex profeso para las privatizaciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁰

El resultado de la gestión de venta fue que las empresas prácticamente se regalaron: Por SICARTSA I se obtuvieron 164 millones de dólares; por SICARTSA II, 170 millones de dólares, y por AHMSA, 145 millones de dólares.¹¹ El bajo precio se explica en parte porque la privatización se hizo cuando los precios del acero estaban deprimidos.

El hecho es que SICARTSA I y II, ya privadas, continuaron siendo empresas rentables. AHMSA, a pesar de privatizarse a precios tan reducidos, volvió a caer en quiebra, y no es sino hasta ahora, por los elevados precios del acero, que parece que podría salir adelante.

Sobre la privatización, acaso valga la pena destacar un hecho: **ISPAT, gran consorcio acerero indio, después de comprar SICARTSA II al precio antes mencionado, vendió el molino de placa que formaba parte de los activos de la empresa —si bien no se había instalado y continuaba empacado— a un precio del doble de lo que pagó por toda la empresa** <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf>, información localizada el 26 de octubre de 2010.

¹⁷: Emilio Sacristán Roy es actualmente *Presidente y Director General de la AMF* (Asociación Mexicana de Ferrocarriles, AC), Entre 1997 y 1999, se privatizó Ferrocarriles Nacionales de México, creándose en su lugar seis empresas ferrocarrileras. Desde el inicio de sus operaciones se puso en evidencia la necesidad de crear una asociación de todas ellas, que las representara y promoviera el servicio ferroviario. En el año 2004 se elaboraron los estatutos de esta Asociación, se registró, y empezó a funcionar como tal. En el 2008 se reestructuraron los estatutos de la asociación para integrar a los ferrocarriles de pasajeros. Ver: <http://www.amf.org.mx/>, información localizada el día 26 de octubre de 2010.

I.1.2.- Banca Mexicana. Otro sector importantísimo de la economía mexicana lo constituyen los Bancos que en 1982 en el gobierno del presidente López Portillo, se lleva a cabo la Nacionalización de la Banca; Ver¹⁸, y aunque en un principio se buscaba que quedara en manos de mexicanos, estos fueron vendidos a manos “inexpertas”, que terminaron por hundir a los bancos y tuvieron que además de ser rescatados por el FOBAPROA primero, transformado en IPAB, y posteriormente fueron vendidos a Bancos extranjeros. Y el gobierno pagó por ellos más de lo que obtuvo por su venta. Lo más grave es que la Banca de México se extranjerizó con excepción de pocos bancos nacionales.

I.1.3.- Industria Azucarera. Este sector ha sido históricamente una de las industrias más importantes del país, debido a la gran fuerza económica y social del sector agropecuario. La industria azucarera emplea alrededor de 3 millones de mexicanos y se extiende por 227 municipios en 15 Estados de la república, por lo que constituye uno de los sectores más importantes dentro del contexto social y económico, sin embargo esta industria ha sufrido los embates de productos nuevos que la han sustituido, y que por virtud el TELECAN se obligó a la sustitución del uso de la azúcar por otras industrias por edulcorantes como la fructuosa, producto norteamericano que se produce con excedentes, y que afectó fuertemente a la industria azucarera de México.

¹⁸ Ver: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf> *El sistema bancario fue nacionalizado al final de la administración del presidente José López Portillo, en un esfuerzo un tanto desesperado por mantener cierta autonomía financiera. Durante ocho años, los bancos funcionaron razonablemente bien y, salvo algunas excepciones, la situación financiera de los bancos fue, en general, sana.*

La nacionalización de la banca de 1982 tenía que ser rectificada según la nueva doctrina económica iniciada con el presidente De la Madrid y continuada por el presidente Carlos Salinas.¹⁴ Así, en 1990 se anuncia la privatización del sistema bancario.

Se subastaron los bancos uno a uno, estableciéndose dos restricciones que parecían entonces muy acertadas: no se venderían a bancos o a intereses extranjeros, ni tampoco a sus antiguos propietarios. Las ventas se realizaron a grupos relativamente nuevos que se apalancaron en exceso para la compra de los bancos.

En general, los precios de venta fueron razonablemente buenos. Los 18 bancos se vendieron a precios que fluctuaban entre 2.5 y 5 veces el valor en libros registrados en los bancos. Se obtuvieron casi 38 mil millones de nuevos pesos (casi 10,000 millones de dólares).

Ya sea por el excesivo apalancamiento en la compra, o por la falta de experiencia de los nuevos banqueros y su expectativa de utilidades rápidas, los distintos bancos fracasaron. De una u otra forma casi todos ellos acabaron endeudándose desproporcionadamente con el FOBAPROA y luego el IPAB. **El hecho es que el gobierno gastó, en apoyo a los bancos, dos o tres veces más de lo que recibió por la venta.**

En muchos casos, el endeudamiento condujo a que se entregara la administración de algunos bancos al propio FOBAPROA/IPAB, mientras que otros bancos, aunque endeudados, continuaron con su propia administración.

Sus antecedentes se remontan a la colonia, pero es posterior a la revolución que se organiza en forma nacional por el Estado esta industria, Ver antecedentes y evolución de la industria Azucarera.¹⁹

¹⁹ CAMARA DE DIPUTADOS. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, *“La Industria Azucarera en México”*. “La intervención gubernamental en la industria azucarera comenzó en 1932 con la creación de Azúcar, S.A., que dio origen en 1938 a la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (U.N.P.A.S.A.), organismo creado para: 1. Coordinar los esfuerzos para el desarrollo y crecimiento de la industria azucarera. 2. Comprar toda la azúcar producida dentro del territorio nacional a un precio de liquidación para su posterior comercialización interna y externa. 3. Almacenar los excedentes de las zafras (absorbiendo todos los costos) para garantizar el abasto nacional a lo largo del año. En caso de desabasto este organismo realizaba las importaciones necesarias. Posteriormente fueron creadas las siguientes instituciones:

1942 Cámara Nacional de la Industria Azucarera y Alcohólica.

1943 Financiera Nacional Azucarera, S.A.

1970 Comisión Nacional de la Industria Azucarera (C.N.I.A.).

1971 Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (O.N.I.S.A.).

La C.N.I.A. y O.N.I.S.A. se crearon por el mismo Decreto Presidencial, la primera tenía como objetivo coordinar a la industria para llevar a cabo las políticas azucareras nacionales, y la segunda tendría a su cargo la administración de los ingenios paraestatales.

En 1979 fue declarada la liquidación de O.N.I.S.A. y sus funciones fueron delegadas a la C.N.I.A. **(49 de los 66 ingenios existentes en el país en ese año eran propiedad gubernamental)**, sin que se alcanzaran los objetivos de eficiencia, crecimiento y desarrollo de la industria azucarera nacional, ya que al existir tantas instituciones regulando la industria azucarera se creó un ambiente de desorganización y traslapes de tareas. Con el propósito de reestructurar la administración de dicha industria, en 1983 se decidió liquidar a la C.N.I.A. Por otra parte, la U.N.P.A.S.A. cambió su denominación por la de Azúcar, S.A. de C.V., la cual tendría a su cargo la administración de los ingenios del sector público y llevaría a cabo las funciones de regulación de precios, además de la distribución, almacenamiento y comercialización de los azúcares en todo el territorio nacional; así como controlar, las exportaciones e importaciones del dulce.

En 1987, el gobierno federal decidió poner a la venta parte de los ingenios de su propiedad, iniciándose con ello una serie de medidas orientadas a liberalizar el mercado.

La privatización de los ingenios siguió el procedimiento definido por la S.H.C.P. que designó como banco agente a Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.(FINA), para que realizara la valoración de todos los ingenios. Esta valuación fue realizada en cuatro formas diferentes: valor de reposición, valor remanente, valor con fines hipotecarios y valor como negocio.

La privatización azucarera se realizó mediante cuatro licitaciones públicas:

Primera licitación. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en **abril de 1988**, se anunciaba la venta del 100% de la participación accionaria de gobierno federal de 21 ingenios, de los cuales sólo 7 fueron vendidos. En esta licitación no estuvo contemplada la integración vertical, sin embargo, los inversionistas condicionaron su compra a obtener cierto grado de integración, por lo que el gobierno tuvo que acceder.

Segunda licitación. Se realizó en **septiembre de 1988** y tuvo como característica la venta de los ingenios por medio de paquetes compuestos por dos o más ingenios. En cada paquete sólo podría incluirse uno de los más importantes ingenios, tales como: El Potrero, Tres Valles, Plan de Ayala, Plan de San Luis y José María Martínez. La integración vertical estuvo regulada de tal manera que los ingenios podían destinar hasta el 80% de su producción a su proceso productivo y el resto entregarlo a Azúcar, S.A. de C.V.

Tercera licitación. *Esta licitación comenzó en octubre de 1988*, cuando el gobierno federal decide salirse completamente de la producción azucarera, razón por la cual pone a la venta todos los ingenios. El número de ingenios ofrecidos fue de treinta y cinco.

Cuarta licitación. Se realizó el **25 de mayo de 1990**, en esta licitación el gobierno federal puso a la venta los ingenios agrupados en paquetes con base a su situación financiera.

A principios del gobierno del presidente Vicente Fox se expropiaron varios ingenios mediante Decreto de fecha 02 de septiembre de 2001, se determinó expropiar por causa de utilidad pública, a favor de la Nación, las acciones, los cupones y/o los títulos representativos del capital o partes sociales de las empresas siguientes:

- I.- Ingenio de Atencingo, S.A. de C.V.;
- II.- Ingenio de Casasano La Abeja, S.A. de C.V.;
- III.- Ingenio El Modelo, S.A.;
- IV.- Ingenio El Potrero, S.A.;
- V.- Ingenio Emiliano Zapata, S.A. de C.V.;

La venta de los ingenios al sector privado provocó desequilibrios en el mercado nacional del producto, ya que algunos compradores incursionaron en nuevas formas de comercialización y diferentes condiciones de financiamiento, la problemática se agravó a finales de 1990, cuando se eliminaron los permisos previos de importación de azúcares y se exentó de pago de arancel a la empresa paraestatal Azúcar, S.A. Estas medidas provocaron la importación de azúcares de diferentes calidades, introducidas a precios por abajo de los concertados, así como la acumulación de inventarios por parte de los productores, generándose, a partir de ello, una importante sobreoferta de azúcar, consecuencia de la importación indiscriminada y el mantenimiento prolongado de inventarios nacionales, que provocó un alto costo en su almacenamiento y financiamiento para los industriales.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994, México acordó la exportación a Estados Unidos de 25 mil toneladas de azúcar durante los primeros 6 años de operación del Tratado, para posteriormente y comprobando una producción excedentaria de 2 años, exportar sin límite la sobre producción de azúcar a ese país, sin embargo en el año 2000 Estados Unidos anunció que la cuota máxima de exportación de azúcar originaria de México sería de 116 mil toneladas, violando los acuerdos firmados.

En el año 2001, el mercado de azúcar se ha enfrentado a problemas originados por la apertura comercial, actualmente el costo de producción de una tonelada de azúcar estandar o refinada en México es de entre 400 y 500 dólares, mientras que en el mercado internacional el promedio es de 194 dólares y el costo de una tonelada de alta fructosa, sustituto líquido de la azúcar de caña es de 230 dólares. Es decir, actualmente se paga casi el doble por una tonelada de azúcar nacional que por una tonelada de alta fructosa, el subproducto de maíz que usa la industria alimentaria como sustituto de azúcar. Si el mercado estadounidense continúa cerrado a los excedentes de azúcar mexicana, otros destinos de exportación son muy poco atractivos, pues el precio internacional del dulce esta en promedio 60 por ciento por debajo de los costos de producción locales. La industria azucarera enfrentó recientemente problemas de financiamiento y de pagos a cañeros, por lo que el gobierno federal tomó la decisión de privatizar 27 de los 60 ingenios que funcionan en el país; los fundamentos considerados para la expropiación de los 27 ingenios fueron:

· La agroindustria azucarera enfrenta una crisis creciente, cuyas causas han sido desatendidas por años y demandan acciones inmediatas del gobierno federal. En víspera del inicio de la zafra 2001 – 2002 existen altas posibilidades de que en algunos ingenios no se cuente con los recursos necesarios para garantizar el procesamiento de más de 20 millones de toneladas, que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión (párrafo cuarto del artículo 28 constitucional)

Sin embargo, debemos aclarar que previa a la aprobación del TLCAN por parte del Congreso de los Estados Unidos, el Secretario de Comercio de México y el Representante Comercial de Estados Unidos acordaron modificar la versión original del capítulo azucarero en dos sentidos:

- a. Se incluye el jarabe de maíz rico en fructosa dentro del cálculo del consumo nacional para efectuar el cálculo del excedente exportable; y
- b. Se conservan los topes máximos aún cuando México tuviera excedentes por dos años consecutivos."

- VI.- Ingenio La Providencia, S.A. de C.V.;
- VII.- Ingenio Plan de San Luis, S.A. de C.V.;
- VIII.- Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.;
- IX.- Ingenio San Miguelito, S.A.;
- X.- Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A. de C.V.;
- XI.- Ingenio José María Martínez, S.A. de C.V.;
- XII.- Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.;
- XIII.- Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A. de C.V.;
- XIV.- Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A. de C.V.;
- XV.- Ingenio El Dorado, S.A. de C.V.;
- XVI.- Central Progreso, S.A. de C.V.;
- XVII.- Ingenio José María Morelos, S.A. de C.V.;
- XVIII.- Ingenio La Margarita, S.A. de C.V.;
- XIX.- Fomento Azucarero del Golfo, S.A. de C.V.;
- XX.- Ingenios Alianza Popular, S.A. de C.V.;
- XXI.- Ingenio Plan de Ayala, S.A. de C.V.;
- XXII.- Compañía Azucarera del Ingenio Bella Vista, S.A. de C.V.;
- XXIII.- Ingenio Pedernales, S.A. de C.V.;
- XXIV.- Azucarera de la Chontalpa, S.A.;
- XXV.- Ingenio La Joya, S.A. de C.V.;
- XXVI.- Compañía Industrial Azucarera, S.A de C.V., y
- XXVII.- Ingenio San Gabriel Ver, S.A. de C.V. ²⁰

Esta expropiación incluye, entre otros a las unidades industriales denominadas ingenios azucareros, con toda su maquinaria y equipo, terrenos, construcciones y estructuras, derechos, patentes, marcas, nombres comerciales, tanques de almacenamiento, bodegas, talleres, laboratorios y sus aparatos, plantas eléctricas, servicios de dotación de agua e infraestructura correlativa, equipos de transporte, los inmuebles asignados para uso habitacional de los administradores, así como los almacenes de azúcar, el azúcar que contienen, y todos los demás bienes muebles e inmuebles propiedad de dichas empresas.

²⁰ GARCÍA GARCÍA, Adriana y DIRK ZAVALA RUBACH. "Derecho y Economía". México. Oxford. 2009. pp. 59-63.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró inconstitucional el Decreto, y se revirtió la expropiación.

I.1.4.- Industria de los Fertilizantes. Durante los años 1991 y 1992, se realizó la privatización de Fertilizantes Mexicanos, S.A. y, las diversas unidades industriales que conformaban su estructura, fueron adquiridas por grupos de inversionistas nacionales y extranjeros.

El 26 de febrero de 1993, se autorizó la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Fertilizantes Mexicanos, S.A., dicha resolución establece lo siguiente con relación a la privatización de la empresa Fertilizantes Mexicanos, S.A.:

“PRIMERO.- Se autoriza la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria Fertilizantes Mexicanos, S.A.

“SEGUNDO.- Corresponderá a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en su carácter de dependencia coordinadora de sector, promover y proveer lo conducente para que el proceso de disolución y liquidación que se autoriza, se lleve a cabo de manera oportuna, eficaz y con apego a las disposiciones jurídicas aplicables, para lo cual propondrá a la propia asamblea general de accionistas de Fertilizantes Mexicanos, S.A., designar el o los liquidadores que se harán cargo del proceso de que se trata.

“TERCERO.- Esta Secretaría, en su oportunidad, emitirá los lineamientos sobre la aplicación que se dará a los remanentes que resulten del proceso que se autoriza, si los hubiere, o bien, respecto de los activos y pasivos, conforme a la propuesta que al efecto le haga la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.”

FERTIMEX, S.A., que producía a finales de los ochenta más de 3 millones de toneladas al año, se divide en un sinnúmero de unidades y se privatizan sus diversas plantas.

Se vendieron trece unidades a distintos compradores, todas ellas por un valor de 317 millones de dólares. La unidad de Pajaritos (Coatzacoalcos, Veracruz), por sí sola se vende en 151 millones. En todos los casos los precios de venta fueron muy castigados, en comparación con su valor en libros.

Al cabo de los años, no queda en pie ninguna de ellas (con la excepción de dos pequeñas plantas). Los fertilizantes ahora se importan casi en su totalidad. La industria

desapareció, en gran medida porque el amoniaco vendido por Pemex tenía un precio más alto que los propios fertilizantes producidos con este insumo.

Hoy día, también la planta de amoniaco de Pemex está abandonada.

La política deliberada de apoyar a el campo, mediante una amplia y barata oferta de fertilizantes, se abandonó por no comprenderse dentro del marco de políticas de corte neoliberal. Similar suerte corrieron las distintas agroindustrias que se privatizaron a raíz de la disolución de CONASUPO.

1.1.5.- COMUNICACIONES

1.1.5.a Teléfonos de México

La privatización de Teléfonos de México se realizó en dos etapas:²¹ *“primero, se estableció en la empresa un título de concesión, donde se especificaban los ajustes y metas cuantitativas para la telefonía de larga distancia internacional, nacional y de servicio local, así como otros servicios conexos. Simultáneamente, se reestructuró la empresa en su capital y sus tarifas, y se realizaron ajustes fiscales y un convenio de flexibilización de actividades con el sindicato.*

La venta se realizó en dos etapas. La primera comprendió el capital social por 2, 085 millones de dólares, por 100% de las acciones comunes, reservando al sindicato 4.4% del capital social. El resto se vendió a un grupo constituido por el Grupo Carso, Southwestern Bell y France Cables et Radio. (Anteriormente se expone un cuadro que indica el porcentaje y tipo de acciones que adquirieron cada comprador)

La segunda etapa se realizó en 1991 y 1992, y se colocó, en diversas bolsas del mundo 4,240 millones de dólares de acciones preferentes.”²²

Es innegable que la modernización en este sector se dio pero también subieron las tarifas y actualmente tienen un costo por encima de los promedios mundiales,

²¹ Ibidem. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf>

²² ROGOZINSKI, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales, una visión de la modernización de México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1995, p. 91.

tomando en cuenta además, de que gozaron de un lapso de privilegio monopólico que les redituó en forma importante. Si el precio fue justo o no es difícil juzgarlo, pero las importantes utilidades que la empresa reportó después de la privatización podrían indicar que el precio fue castigado:²³

I.1.5.b) Ferrocarriles. En el inicio del estudio, describí parte del desarrollo de la industria ferroviaria. Toca ahora señalar como se llevó a cabo la privatización de las líneas férreas.

Se licitó cada ferrocarril. El primero que se privatizó fue el del Noreste, resultando una licitación muy competida en que Transportación Marítima Mexicana (TMM) y Kansas City Southern (KCS, ferrocarril estadounidense de mediano tamaño) pagaron un precio muy alto por el ferrocarril. Éste cambió su nombre a Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM) El precio pagado fue de 11,072 millones de pesos por el 80% del capital social.

La segunda privatización resultó al revés, pues los tres interesados se pusieron de acuerdo en una sola postura y pagaron un precio muy bajo (apenas arriba del precio mínimo establecido). El precio fue de 4,197 millones de pesos incluyendo al Ferrocarril Ojinaga-Topolobampo.

El tercer ferrocarril se vendió a buen precio, así como los dos pequeños restantes. Además hubo una terminal en el Valle de México, propiedad de los tres grandes y del gobierno federal.

Se habla de que fue una privatización exitosa. En efecto, el gobierno obtuvo más de 2,000 millones de dólares por ella; los ferrocarriles privados han invertido las cantidades previstas y ha mejorado notablemente la eficiencia y fiabilidad del ferrocarril. Del producto de las privatizaciones se formó un fondo de pensiones (el primero en México) para los 50,000 jubilados de FNM hasta el momento de la privatización. El costo para el gobierno consistió en la liquidación de la mano de obra no jubilada, 30,000 trabajadores de 1990 a 1996, y otros 20,000 de 1997 a 1999. Este costo a lo sumo ascendió a 300 millones de dólares. Tan sólo 20,000 trabajadores fueron recontractados por los nuevos ferrocarriles. El organismo FNM en liquidación se quedó con activos que deben hacer frente a los pasivos, la mayoría de ellos de carácter laboral.

²³ *Ibidem.* <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf>

Emilio Sacristán hace una reflexión al respecto y establece dos críticas a la privatización: “(...) *la primera, que por TFM se pagó en exceso y por Ferromex en defecto, lo cual ha exacerbado la rivalidad entre los ferrocarriles; y la segunda, que los derechos de paso que se establecieron no han operado en general, y la rivalidad -que se esperaba llegaría a promover un clima de eficiencia- resultó excesiva, obstaculizando la interconexión entre los mismos ferrocarriles en detrimento del usuario*”.

En últimas fechas ocurrieron dos eventos que arrojaron nubes adicionales al supuesto éxito de la privatización:

1) TFM, el ferrocarril más importante, se volvió 100% propiedad extranjera, pues TMM vendió su 51% a Kansas City Southern de México, S.A. de C.V.; y

2) Ferromex adquiere del Grupo Carso 100% del capital de Ferrotur, con la intención de fusionar los dos ferrocarriles en uno solo.

El resultado será que el sistema ferroviario contará con dos ferrocarriles 100% extranjeros y dos mayoritariamente nacionales.

El propósito original de Porfirio Díaz de recuperar las líneas férreas de manos extranjeras, se revirtió y un siglo después propiciamos que regresaran a ser propiedad extranjera nuevamente. Esta es la gran contradicción de objetivos históricos, de tener un propósito de Estado. No se quería depender del extranjero, pero tal parece que nuestra vocación es construir las cosas pagar por ellas a un alto costo social y una vez que está saneada la empresa regresarla a los dueños originales.

A mi parecer el sector de Comunicaciones y Transportes deberían considerarse actividades estratégicas del Estado. Un Estado que no controla sus comunicaciones esta dependiendo de injerencias privadas y hasta extranjeras. Y este siglo es el de las comunicaciones, y estamos siendo testigos de cómo se reparten las áreas de explotación de cualesquier medio de comunicación en el actual México. Estamos por ver, si en esta nueva etapa se propicia la generación de nuevas empresas, pero sobre todo la creación de empleos que tanta falta están haciendo en el México actual.

I.1.5.c) Aeropuertos. La decisión de privatizar los aeropuertos vino poco después de la privatización de los ferrocarriles.

Si las vías de comunicación deberían ser actividades estratégicas del Estado, los aeropuertos también, pero, se incluyeron como objetivos privatizables, y así en México se tomó la decisión de privatizar en forma íntegra los aeropuertos de la siguiente manera:

Se consideraron aquellos aeropuertos rentables -35 de los 57 operados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)- y se organizaron cuatro paquetes formados de la siguiente manera:

- Grupo Sureste (9 aeropuertos)²⁴
- Grupo Pacífico (12 aeropuertos)²⁵
- Grupo Centro Norte (13 aeropuertos)²⁶
- Grupo Ciudad de México (1 aeropuerto)

²⁴ GRUPO AEROPORTUARIO DEL SURESTE, S.A. DE C.V.; información localizada en: <http://www.asur.com.mx/asur/gestor/uploads/Espa%C3%B1ol%20-%20BMV%20-%20Reporte%20ANUAL> Controla los siguientes aeropuertos: Aeropuerto de Cancún, S.A. de C.V. 99.99%; Aeropuerto de Cozumel, S.A. de C.V. (1) 99.99%; Aeropuerto de Mérida, S.A. de C.V. 99.99%; Aeropuerto de Huatulco, S.A. de C.V. (2) 99.99%; Aeropuerto de Oaxaca, S.A. de C.V. 99.99%; Aeropuerto de Veracruz, S.A. de C.V. (3) 99.99%; Aeropuerto de Villahermosa, S.A. de C.V. 99.99%; Aeropuerto de Tapachula, S.A. de C.V. (4) 99.99%; Aeropuerto de Minatitlán, S.A. de C.V. (5) 99.99%; Servicios Aeroportuarios del Sureste, S.A. de C.V. 99.99%. (Fernando Chico Pardo será propietario del 100% de ITA y de todas las acciones BB de Asur, que le permiten designar a directivos y vetar dividendos. Ver información en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/06/22/asur-adquiere-49-de-ita> , localizado en 5 de nov. 2010.

²⁵GRUPO AEROPORTUARIO DEL PACÍFICO, tiene de accionistas a 1. Aeropuertos Mexicanos del Pacífico (AMP) 15%, este a su vez está compuesto por Desarrollo de Concesiones Aeroportuarias (DCA) 5%; Corporación Mexicana de Aeropuertos (CMA) 5%; y AENA internacional (propiedad del Estado español que administra todas las operaciones aeroportuarias en España, es una de las operadoras más grandes del mundo 5%. Aglutina los aeropuertos de Aguascalientes, Guadalajara, Guanajuato, Hermosillo, La Paz, Los Cabos, Los Mochis, Manzanillo, Mexicali, Morelia, Puerto Vallarta y Tijuana, Información localizada en <http://www.aeropuertosgap.com.mx/>

²⁶ GRUPO OMA GRUPO CENTRO NORTE, que aglutina 13 aeropuertos. Localizada en: <http://www.oma.aero/es/somos/historia.htm>, Agrupa los aeropuertos de Acapulco, Ciudad Juárez, Culiacán, Chihuahua, Durango, Mazatlán, Monterrey, Reynosa, San Luis Potosí, Tampico, Torreón, Zacatecas y Zihuatanejo. Antecedentes:

1998-Apertura del Sistema Aeroportuario Mexicano a la inversión privada
Como parte del programa implementado por el Gobierno para abrir el sistema aeroportuario a la inversión privada, se constituyó Grupo Aeroportuario del Centro Norte como propietario de los títulos de concesión para administrar, operar y explotar los trece aeropuertos que conforman el Grupo. El Gobierno Federal licitó el paquete equivalente al 15% de la tenencia accionaria de Grupo Aeroportuario del Centro Norte.

Mayo, 2000 - La licitación pública del paquete accionario del Socio Estratégico de Grupo Aeroportuario del Centro Norte, fue ganada por la empresa Operadora Mexicana de Aeropuertos, ahora Servicios de Tecnología Aeroportuaria (SETA), conformado por Aéroports de Paris Management, VINCI y Empresas ICA, esta última a través de su subsidiaria Aeroinvest.

Se concluyó la privatización con la venta de 15% del capital social de los tres grandes grupos 25% al consorcio operador Asur (del sureste), GAP (del Pacífico) y GACN (del centro norte), pagándose por los tres grupos 450 millones de dólares. El resto del capital social se habría de colocar en la bolsa de valores. A la fecha, tan sólo se ha colocado 85% restante de dos de los tres grupos, a precios mejores de los previstos. Del tercer grupo aún resta por colocar 49% del capital social.

En general, los grupos han cumplido con sus compromisos de inversión y los aeropuertos operan razonablemente bien. El problema de esta privatización es que cuando ASA era prioritaria no costaba nada al gobierno, antes al contrario, le proporcionaba importantes ingresos: cerca de 1,000 millones de pesos al año. Y esto a pesar de que con los excedentes de los 35 aeropuertos rentables se pagaban los déficit de los 22 aeropuertos perdedores. Hoy día ASA, con las ganancias del aeropuerto de la Ciudad de México, mantiene a los aeropuertos deficitarios que no se han trasladado a los gobiernos estatales.²⁷

Junio, 2000 - Se formalizó el contrato de participación del Socio Estratégico. SETA queda como propietario del 15% de OMA, y el gobierno federal con el resto.

Septiembre, 2000 - Se tomó posesión de los 13 aeropuertos que integraban al grupo: Acapulco, Ciudad Juárez, Chihuahua, Culiacán, Durango, Mazatlán, Monterrey, Reynosa, San Luis Potosí, Tampico, Torreón, Zacatecas y Zihuatanejo.

Diciembre, 2005 - Empresas ICA, a través de su subsidiaria Aeroinvest, compró la parte proporcional de VINCI dentro del Socio Estratégico, y posteriormente ejerció una opción del 36%, convirtiéndose en el socio mayoritario de OMA.

Junio, 2006 - SETA ejerció una opción de compra del 2% de las acciones de OMA.

Noviembre, 2006 - OMA hizo su Oferta Pública Inicial en la Bolsa Mexicana de Valores, así como en el NASDAQ Global Select Market, estrategia que daría fin al proyecto de privatización que el Gobierno Mexicano empezó 9 años atrás.

Accionistas: **Aéroports de Paris Management** es la filial de Aéroports de Paris especializada en la gestión de participaciones de capital de compañías aeroportuarias y la administración de aeropuertos alrededor del mundo. Creada en 1990, la empresa participa hoy en día directa o indirectamente en la administración de 25 aeropuertos en el mundo. La empresa Aéroports de Paris fue creada en 1945 para asegurar el desarrollo aeroportuario de París, Francia. ADP tiene a su cargo la operación de los aeropuertos Charles de Gaulle, Orly y Le Bourget. **Aeroinvest** es una subsidiaria 100% de propiedad de Empresas ICA, S.A. de C.V., **Servicios de Tecnología Aeroportuaria**, S.A. de C.V. (SETA) es el socio estratégico de OMA, que es de propiedad conjunta de Aeroports de Paris Management (25.5%) y Aeroinvest, S.A. de C.V. Estructura accionaria actual.

El total del capital social a la fecha es de 400 millones de acciones. Las acciones recompradas por la empresa están incluidas en la parte del Público inversionista.

* ICA es propietario directa o indirectamente del 54.4% de las acciones de OMA, a través de su subsidiaria Aeroinvest.

²⁷ Ibidem. <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf>

El sistema Aeroportuario mexicano está integrado por 1,215 aeródromos; 85 de ellos son aeropuertos comerciales nacionales e internacionales, de los que 34 pertenecen a grupos aeroportuarios privados. Aeropuertos y Servicios Auxiliares ASA, participa en la operación directa y/o como co-inversionista de la empresa concesionaria en 25 aeropuertos Ver más información en.²⁸

I.1.5.d) Líneas Aéreas. Las líneas aéreas han sido objeto de una verdadera danza entre privatización y estatización. Las dos compañías se iniciaron como empresas privadas, pero su gradual endeudamiento resultó en que el gobierno las absorbió para asegurar su permanencia.

En la década de los setenta Compañía Mexicana de Aviación se privatizó, mientras Aeronaves de México permaneció en manos del gobierno; pero a los pocos años, mexicana, por su excesiva deuda, fue nuevamente absorbida por el Estado.

En 1989, la unidad de desincorporación de la SHCP privatizó ambas empresas, vendiendo mexicana en 140 millones de dólares y Aeronaves en 263 millones de dólares.

No pasaron siquiera seis años antes de que el gobierno volviera a absorber ambas empresas a través de la empresa paraestatal Cintra, que se organizó para tal efecto en 1995. Las empresas, ya paraestatales, operaron en forma independiente bajo la coordinación de Cintra.

Mexicana fue nuevamente privatizada en 165 millones de dólares (incluyendo la asunción de pasivos y el contrato de arrendamiento de aviones) Actualmente Grupo Mexicana, se encuentra en concurso mercantil, en México y Estados Unidos, por una deuda superior a los 1,000 millones de dólares Ver relación cronológica.²⁹

²⁸<http://search.conduit.com/Results.aspx?q=operadora+del+aeropuerto+de+la+ciudad+de+m%C3%A9xico&meta=all&hl=es&gl=mx&SelfSearch=1&SearchSourceOrigin=13&ctid=CT2304564&octid=CT2304564>
SCT Los Aeropuertos en México. Cámara de Diputados-

²⁹ Información localizada en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/08/27/mexicana-que-bras-rescates-cnnexpansion>, consultada el 27 de octubre de 2010.

1921 - En julio se funda en la Ciudad de México la Compañía Mexicana de Transportación Aérea (CMTA). Los estadounidenses Lloyd A. Winship, Harry J. Lawson y Elmer C. Hammond reciben del Gobierno mexicano la primera concesión en el país para una ruta aérea: México-Tampico.

1924 - Nuevos socios estadounidenses llegan a la pequeña aerolínea, dedicada mayormente a transportar personas y correo, y constituyen formalmente Compañía Mexicana de Aviación (CMA).

No cabe duda que los diversos precios obtenidos por las distintas privatizaciones fueron muy inferiores al valor de los pasivos que en las distintas ocasiones el gobierno debió absorber.

La privatización de empresas públicas en México no obtuvo los resultados que se esperaban, pues en vez de observar una mejor distribución de la riqueza, se ha propiciado la concentración de la misma en pocas manos, con el consecuente resultado de una crisis social y económica que actualmente vivimos.

Los márgenes de pobreza subsisten y, no sólo eso, desafortunadamente cada año aumentan.

1929 - Se concreta la venta de las acciones de Mexicana de Aviación a la estadounidense Pan American Airways, con lo que comienza sus rutas internacionales. El célebre piloto Charles A. Lindbergh comanda vuelos y participa en la estructuración de la empresa.

1968 - El mexicano Crescencio Ballesteros y otros empresarios adquieren las acciones de la aerolínea que estaba en suspensión de pagos y la salvan de la bancarrota. La compañía logra cerrar 1970 con utilidades y un total de 1.28 millones de pasajeros transportados.

1982 - Los problemas económicos en México obligan a Ballesteros y su grupo a vender la aerolínea. El Gobierno mexicano adquiere el 54% de Mexicana de Aviación.

1990 - Grupo Falcón, formado por varios inversionistas mexicanos, adquiere el control de Mexicana de Aviación. El Gobierno mantiene una participación del 30% de la compañía.

1993 - La aerolínea rival Aeroméxico, en manos de empresarios privados, adquiere el control de Mexicana y toma su administración. Las aerolíneas funcionan separadas.

1995 - Tras la llamada crisis del Tequila, Aeroméxico y Mexicana pasan a manos del Gobierno, que crea a la controladora aérea Cintra para operarlas, sanearlas y posteriormente venderlas por separado.

2005 - El Gobierno vende Mexicana de Aviación y otros activos en un paquete como Grupo Mexicana por 165.5 millones de dólares a la firma hotelera local Grupo Posadas.

2009 - En un año difícil para la industria aérea por la fuerte caída de pasajeros ante la recesión económica y el brote de influenza A H1N1 en México a finales de abril, Mexicana y sus aerolíneas filiales de rutas domésticas MexicanaClick y MexicanaLink transportan a 11.1 millones de pasajeros.

Mexicana se integra a la alianza aérea Oneworld.

2010

Mayo - Mexicana anuncia en mayo planes para emitir un bono en el mercado global en busca de mejorar su balance tras dos años de pérdidas. Pide al Gobierno mexicano respaldar el bono pero no lo consigue.

Agosto - La firma dice que su situación financiera es crítica ante elevados costos laborales y de operación. Funcionarios dicen que **el Gobierno no hará un rescate de la aerolínea**.

Mexicana pide protección judicial contra sus acreedores en México y Nueva York.

La aerolínea suspende un día después la venta de boletos y reduce sus vuelos. Sus filiales -que operan normalmente- también son golpeadas por la noticia y sufren una caída en sus ventas.

Mexicana dice que ante la grave situación, empresa, sindicatos y acreedores realizarán un esfuerzo extraordinario en los próximos días para seguir operando. Actualmente en noviembre de 2010, sigue indefinido su futuro.

En la crisis de 1994 se revirtió el problema al Estado, en el sentido de que se tuvieron que rescatar a muchas empresas a las que se les había concesionado la prestación de servicios que antes realizaba el Estado por sí mismo, porque finalmente hay que entender que una empresa privada no está para resolver problemas nacionales ni perseguir el interés público. Una empresa privada, aunque asuma mediante concesión la explotación, la construcción o prestación de un servicio público, éste servicio público no siempre se cumple, porque el objetivo de una empresa es el de generar riqueza y ser autosuficiente; en caso contrario, desaparece.

Hago énfasis igualmente en que el Estado había acumulado demasiadas empresas paraestatales que nada tenían que ver con los fines del mismo, y se encontraban entre los principales sectores económicos, por lo que fue conveniente en su momento, ese proceso de reducción de empresas y organismos del Estado.

Actualmente la riqueza que se encontraba concentrada en monopolios del Estado (...) *la Constitución señala que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva*³⁰ (sic) no coincide, porque no son, porque lo diga la Constitución, aunque jurídicamente no se les consideré así, lo son en la realidad económica) y esas áreas han pasado al sector privado constituyendo monopolios privados o empresas tan grandes que dominan el mercado e imponen las reglas a las demás, ellas fijan los precios y con ello limitan el crecimiento de las posibles nuevas inversiones que tienen escasas posibilidades de incursión.

De los particulares que actualmente asumieron las funciones que antes tenía el Estado, no podemos esperar que cumplan con los mismos objetivos que tuvo el gobierno en su momento.

Lo que se observa es que se han constituido grandes grupos empresariales, que era el objetivo inicial para que compitieran en el nuevo mundo globalizado que se presentaba, pero también se propició la inversión extranjera, cuando se modificó la antigua ley de inversiones extranjeras, dando paso a la inversión directa sin límites, lo que se propició es la extranjerización de sectores de la economía antes considerados exclusivos de mexicanos.

³⁰ Áreas exclusivas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades importación indiscriminada y el mantenimiento prolongado de inventarios nacionales, que provocó un alto costo en su almacenamiento y financiamiento para los industriales.

No hemos podido encontrar un sistema idóneo que administre los bienes y a su vez distribuya la riqueza, y cumpla con los fines del servicio público que es el de proporcionar un servicio a un costo accesible a las mayorías y no a las minorías.

Ahora bien, debemos analizar lo que es la administración descentralizada actualmente o administración paraestatal, ¿en qué consiste? y ¿cómo está conformada?

Para empezar se establece cuál es su significado para continuar con su conceptualización doctrinaria y finalmente como se encuentra regulada en el sistema positivo mexicano.

II.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

II.1.- ¿Qué es descentralizar?

Para el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra significa acción y efecto de descentralizar, y esta última: “transferir diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía en gobierno supremo del Estado”.³¹

II.2.- Definiciones doctrinales

La Descentralización Administrativa constituye una “tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central”³²

Gabino Fraga la define de la siguiente manera: “al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización (...) que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” y concluye: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a poderes jerárquicos”.³³

³¹ Diccionario de la Lengua Española, localizado en: <http://buscon.rae.es/draeI/>, consultado el 12 de julio de 2010.

³² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Poder Ejecutivo”, Porrúa, México. 2002. UNAM, p. 554.

³³ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México 2002, pp. 200 y 203.

Serra Rojas, a su vez, coincide con la misma idea y señala: “*descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando en el poder central limitadas facultades de vigilancia y control*”.³⁴

La legislación en México define a la administración descentralizada con el concepto de *Administración Paraestatal*; encontramos este concepto tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales definido de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente. Última reforma publicada. DOF 27-04-2010.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (*Las, sic DOF 02-08-2007*) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece cómo se organizará la Administración Paraestatal del Estado.

Ley Orgánica De La Administración Pública Federal. DOF 29 de diciembre de 1976 *Última Reforma DOF 17-06-2009*.

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

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés “*Derecho Administrativo*”, Porrúa, México, 2002, p. 473.

- 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.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Nueva Ley publicada en el DOF 14 de mayo de 1986, texto vigente Última reforma publicada DOF 28-11-2008.

Artículo 1o.- La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente 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.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

Artículo 2o.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II. 3. Origen de la Descentralización

El maestro Alfonso Nava Negrete señala al respecto: *“La Descentralización, tiene su origen en Francia, y como la palabra lo dice su efecto era descentralizar, alejarse del centro de las decisiones que ejercía el gobierno supremo del Estado, a través de organismos llamados establecimientos públicos, que tenían el objetivo de realizar un servicio técnico especializado, dotados de personalidad distinta de la Administración central y provistos de recursos financieros que manejarían de forma autónoma e independiente”*. (Ver³⁵)

³⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, *“Derecho Administrativo Mexicano”*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 235.

El concepto de *-descentralizar la administración-*, se originó en el Estado francés, que por su forma de organización política centralista dio motivo para que se buscaran maneras de administrar que permitieran acercar más las decisiones del gobierno a las ciudades lejanas y sobre todo, que atendieran las necesidades de los ciudadanos.

La Descentralización Administrativa representa una alternativa que plantea una reformulación política al sistema democrático y una mayor participación ciudadana, proponiendo modos para transferir competencias propias de los poderes públicos centrales, a los poderes públicos regionales y lograr así un Estado más eficiente y una sociedad más participativa.

A partir de la revolución francesa, 1789, se inició la tendencia de *descentralizar el poder central*.³⁶

Las teorías que afirman que el Estado no es más que un conjunto de servicios públicos, establecen que el fundamento del derecho público, es la regla de organización y gestión del servicio público. Gastón Jezé señala que *“habrá servicio público siempre que la administración satisfaga necesidades de carácter general, mediante el procedimiento del servicio público que implica un régimen jurídico especial de derecho público”*.³⁷

El propósito del servicio público de las instituciones francesas motiva que se piense en la proporción del mismo a los ciudadanos por medio de entes llamados establecimientos públicos.

En su origen, los organismos descentralizados surgieron como establecimientos públicos.

Se crean los establecimientos públicos dentro del Derecho francés con la finalidad de que se aboquen a la realización de servicios que no eran propiamente de mando y gobierno, sino de servicio dotados con personalidad jurídica que ejercen

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *“Compendio de Derecho Administrativo”* parte general, Porrúa, México. 2002, p. 115. Describe el nuevo orden del sistema francés: *“(…) A partir de 1789, se estableció una nueva división territorial, (...) el país fue dividido en departamentos, los departamentos en distritos, los distritos en cantones y los cantones en comunas (...)”*

³⁷ CALAFELL, Jorge Enrique, *“Los Servicios Públicos”*, localizado en: <http://www.juridicas.unam>.

funciones públicas o gestionan un servicio público, su personal puede estar compuesto por funcionarios o por empleados cuyo nombramiento corresponde a la Administración, disponen de potestades y prerrogativas propias de la Administración, sus fondos e ingresos son públicos y están sometidos a las reglas de intervención estatal y a un control financiero, etc. (Ver³⁸)

II. 4. La descentralización en México

El sistema jurídico-económico del país posterior a la Constitución de 1917 es el intervencionismo del Estado, como ya apuntamos al inicio de este trabajo. México delineó las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional y las establece en su Constitución política.

Fue a través primero de la formación de empresas de participación estatal y posteriormente con la creación de organismos descentralizados que el Estado comenzó a intervenir en actividades económicas antes reservadas a los particulares.

Para la formación de este tipo de organismos públicos se recurrió a instituciones del derecho público, de acuerdo con la legislación nacional, lo que dio origen a órganos descentralizados o autónomos. Pero cuando se han utilizado figuras del derecho privado, como es la constitución de una empresa dentro del derecho mercantil, pero con la intervención del Estado como socio, ya sea en forma minoritaria o mayoritaria, se producen las llamadas empresas de participación estatal. A su vez, cuando las que se han utilizado son figuras del Derecho Bancario, como el fideicomiso, pero con intervención del Estado, se originan los fideicomisos públicos.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: *“son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte”*.

³⁸ JIMÉNEZ , Cisneros CID, Francisco. J., *“Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen”* Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, p. 22.

Clasificación de la Administración Descentralizada

La descentralización Administrativa es para Acosta Romero,³⁹ la misma que estableció la doctrina francesa que la dividió en:

- a) Por Servicios, que es prestada a través de organismos especializados.
- b) Por Región, que corresponde a la división política territorial del Municipio.
- c) Por Colaboración. Que son organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado, *-no es operante en México, actualmente-*.

Respecto a esta última clasificación, cabe señalar que en la actualidad hay organizaciones de particulares que llevan a cabo funciones públicas para realizar obras colectivas, no significa eso que sean colaboradores del Estado, por lo que no pueden ser consideradas organizaciones que formen parte de la estructura administrativa del mismo.

A mi parecer, todo depende del tipo de política de Estado en cuestión, porque cuando el Estado tenía un poder hegemónico sobre todas las estructuras del mismo, por supuesto que tenía alcances de control en las organizaciones particulares, como las cámaras de industria y comercio.

Con el tiempo, estas organizaciones se fueron alejando del control del Estado, o más bien éste dejó que se auto regularan en forma más independiente, y así se fueron acercando y conformando más a estructuras propias del derecho privado como asociaciones civiles o sociedades civiles, por medio de las cuales las organizaciones privadas -cualesquiera que sea su fin- se organizan para proteger sus intereses generalmente de índole privado y económico. En la actualidad, en ocasiones se les convoca para que dentro de una concertación nacional aporten o cooperen realizando alianzas o compromisos, pero no tienen obligatoriedad ni sujeción al poder ejecutivo.

Serra Rojas analiza el tema desde otra perspectiva y parte de la organización política que se refiere a las formas de Estado y comprende todos los aspectos del mismo.

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., p. 220.

Para él, “*Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado*”⁴⁰ y las clasifica en formas de gobierno y formas de Estado, que se esfuerzan por armonizar los diversos elementos de la organización política y son:

- La Forma Unitaria o Centralista, que implica un poder central que coordina y clasifica la vida política del país.
- La Forma Compuesta o Descentralizada, que crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal es la Federación, y aparece como descentralizada con la presencia de los Estados y los Municipios.

La organización administrativa federal se considera en dos grandes ramas:

- a) Centralización.
- b) Paraestatal.

La administración paraestatal es el equivalente de la descentralización y es materia de este estudio, es por ello que planteo la visión que el Maestro Serra Rojas tiene de ella: El régimen de la administración pública paraestatal está reglamentado en el artículo 90 de la Constitución, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que la regulan, como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y en forma individual la ley correspondiente que le dio vida y origen a cada organismo que forma parte de esta rama de la administración.

Una de las características de este tipo de administración, es que se aleja del centro de control de la autoridad y de alguna manera cede poderes para que el organismo, ya sea regionalmente, pueda llevar a cabo determinadas funciones dentro de una región delimitada como es el caso del Municipio, o especializadas, como es el caso de los organismos descentralizados en cada una de sus áreas técnicas específicas.

Serra Rojas define a la administración descentralizada: “*La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra*

⁴⁰ SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo*”, Porrúa, vigésima tercera edición, México, 2002, p. 516.

*una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.*⁴¹

Fernández Ruíz, en su obra de Derecho Administrativo y Administración Pública, señala de forma similar, que “(...) en la descentralización se transfieren del centro de decisiones un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de entes, órganos o instituciones, regiones que se hallan respecto del centro con cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía”.⁴²

Estas formas de administración, la centralizada y la descentralizada, se complementan, y no se excluyen.

Para Fernández Ruíz, la división de la descentralización administrativa se produce en virtud de otros factores, como el político, el administrativo y el económico.

Al igual que Nava Negrete, él coincide en que la descentralización por región corresponde más a una división de orden político y que atiende más al tipo de organización política del Estado, así en el Estado Mexicano, se trata de una organización política federal, por lo que la división existente en federación, estados y municipios, es una forma de descentralización tanto del poder como de la administración de los recursos, ya que éstos se ejercen a nivel federal, estatal y municipal, bajo formas de administración central y también descentralizada.

Gabino Fraga al igual que Acosta Romero, se apegan a la doctrina Francesa y dicen que la descentralización es por región, por servicio y por colaboración.

En estos tres tipos de descentralización, señalan, no hay caracteres idénticos y uniformes a pesar de que los diferencian de la administración centralizada porque tienen personalidad y patrimonio propios.

⁴¹ Ídem. p. 526.

⁴² FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Derecho Administrativo y Administración Pública”, Porrúa, México 2008, p. 485.

Sin embargo, Fraga distingue que el otorgamiento de patrimonio y personalidad jurídica propia, pueden tener objetivos diferentes, dependiendo de los motivos ya sea el de darle una independencia técnica en sus funciones, o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

En el primer caso, el objetivo es liberarlos de las normas centralizadas que se caracterizan por un control que muchas veces hace más lentos los procedimientos, y que en el caso de un descentralizado puede manejarse con normas más *ad hoc* a sus funciones procurando una mayor celeridad en la realización de las mismas; sin embargo, se encuentra sujeto a normatividad jerárquica, en cuyo caso se tratará de una *administración personalizada*, que seguirá formando parte de la administración centralizada.

No ocurre así, cuando se cuenta con una independencia técnica y además autonomía orgánica, estaremos en presencia de una verdadera descentralización. La autonomía orgánica se le otorga desde su nacimiento con la ley que le da origen e individualiza al ente.

Sin embargo, esta nueva situación plantea un problema que no se tenía antes: gozar de personalidad y patrimonio propio nos sugiere la existencia de otra persona distinta del Estado, interpretación hecha a la luz del derecho privado, que considera que la personalidad y el patrimonio van ligados en forma indivisible con relación a la persona. Pero esto no sucede así dentro del derecho público, en donde el Estado, en virtud de intereses de orden público, puede prescindir de parte de sus bienes, los cuales seguirán siendo de él, ya que el organismo que se crea actuará en nombre y por cuenta del Estado.⁴³

En atención al problema de la personalidad jurídica de los entes descentralizados, el ministro Sergio Valls y Carlos Matute, en su obra *Nuevo Derecho Administrativo*, establecen que la descentralización administrativa debe partir del análisis de la personalidad de las “*personas jurídicas públicas*”.

Para explicar este aspecto, hacen referencia a la figura del *Leviathan* planteado por Thomas Hobbes que representa al Estado como un hombre gigantesco compuesto de múltiples figuras humanas, que traído a nuestros tiempos podríamos ver ese símil de como es el actual Estado, al respecto cita a Garrido Falla quien dijo: “(...) *El Derecho puede crear una persona jurídica allí donde existe una organización; sin que*

⁴³ FRAGA, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, 42^a. Porrúa, México. 2002, pp. 198-226.

*el hecho de que la organización se considere como condición mínima de la personalidad jurídica que la convierta también en condición necesaria, pues está claro que no todas las organizaciones (públicas o privadas) son personas jurídicas”.*⁴⁴

Lo que significa: “(...) que la calidad de persona jurídica puede ser creada por el Derecho cuando exista una organización”.⁴⁵

El problema que se plantea en relación a la personalidad jurídica, consiste en distinguir cuando se encuentra uno en presencia de una persona jurídica de derecho público o de derecho privado.

Los criterios que se han utilizado han sido el de establecer el tipo de relaciones que se tienen con la administración pública, si existen relaciones de jerarquía se estará frente a un ente de naturaleza pública, y si no hay relaciones de jerarquía con la administración central, entonces se trata de entes de naturaleza privada.

El fundamento que aporta el ministro Valls es la misma constitución en su artículo 90 donde se establece que “(...) *La Administración Federal será CENTRALIZADA –DIRECTA- y PARAESTATAL-INDIRECTA*”, y así establece que:

“LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA O DIRECTA se constituye por los órganos jerárquicamente ordenados” -dependencias- que como lo establece el artículo 1° de la LOAPF son la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos -actualmente no hay ninguno- y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

“LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL O INDIRECTA está constituida por un grupo de personas públicas -entidades-, que en términos del artículo 3 de la Ley citada son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal -mayoritaria, conforme al artículo 46 de la misma Ley-, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos, según lo precisa el artículo 47 de la LOAPF.”⁴⁶

⁴⁴ GARRIDO FALLA, Fernando. “*La Descentralización Administrativa*”, publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales No. 14, 1967.

⁴⁵ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, et. al., “*Nuevo Derecho Administrativo*”, México, Porrúa, 2004, p. 525.

⁴⁶ Ídem. p. 526.

Los llamados entes estatales y entes públicos, de acuerdo con la doctrina clásica son lo mismo, si se parte de la premisa de que las personas públicas eran creadas por el Estado y para el Estado, por lo que persona pública y entidad estatal son lo mismo.

La existencia de personas colectivas no debe confundirse con que pertenecen al Estado, aunque si son públicas, tal es el caso, por ejemplo, de los Colegios de abogados o de profesionistas, que si bien su organización es colectiva en virtud de reunir gremios con objetivos de favorecer su desarrollo, no quiere decir que sus intereses sean los del Estado. Lo mismo podríamos decir de las Confederaciones Patronales, o Cámaras de Comercio, que han sido consideradas como parte de la administración descentralizada por colaboración (años atrás), clasificación que no podemos considerar vigente en nuestros días, pues dichas asociaciones se han separado cada vez más de los objetivos del Estado, e individualizado como entes privados más que públicos.

Para Ruíz Fernández la descentralización “(...) *puede darse en diferentes ámbitos, como pueden ser el político, el administrativo y el económico; así se habla de descentralización política, administrativa o económica*”.⁴⁷

Aclara que se entenderá por política a la forma del Estado, o a la forma de Gobierno, (en nuestro caso es una federación). Se habla de descentralización económica cuando se propician múltiples centros de desarrollo: podría considerarse que de acuerdo con un plan nacional de desarrollo se fomente la inversión y desarrollo de varios puntos del país con inversión específicamente asignada que implique el desarrollo económico de las áreas. Y el caso de la descentralización administrativa lo constituyen las administraciones que se realizan a nivel federal, estatal y municipal.

En México, debemos concluir, se aceptan dos tipos de descentralización: por servicio y por región.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90 se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los

⁴⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “*Derecho Administrativo y Administración Pública*”, Porrúa, México. 2008, p. 486.

negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

Comprende dos ramas:

I. La Administración Centralizada representada por:

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (no existen actualmente) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

II. La Administración Descentralizada en sus dos modalidades:

o Administración por Servicio compuesta por:

- Los organismos descentralizados,
- Las empresas de participación estatal,
- Las instituciones nacionales de crédito,
- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito,
- Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y
- Los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

o La administración descentralizada por Región será:

- Administración Pública Federal.
- Administración Pública Estatal (de las Entidades Federativas y el Distrito Federal), y
- Administración Pública Municipal.

II.7. Administración por Servicio. Organismos descentralizados

Son entes públicos, personas jurídicas llamadas organismos descentralizados, con competencia definida, personalidad y patrimonio propios.

Ahora bien, la creación de estos entes públicos u organismos descentralizados, identificados por el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como entidad paraestatal, tiene las siguientes características:

- Su creación es mediante una ley o decreto. (De origen legislativo por una ley emitida por el Congreso de la Unión o por un Decreto emitido con base en la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo Artículo 89, fracción I).
- El otorgamiento de personalidad jurídica propia por la misma ley o decreto.
- Patrimonio propio, que se establece por el mismo ordenamiento que le dio origen y es asignado por el Congreso de la Unión por medio de la Ley de Presupuesto y Gasto Público.
- Estatuto o ley propios que regulan y determinan su actuación.
- La realización de una actividad técnica específica. (de acuerdo con lo que señala el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales)
- Que se encuentran sujetos a vigilancia y tutela por o parte de la Administración Central, ya sea cuando se encuentran sectorizados, por la Secretaría del Ramo y para revisión y control por la Secretaría de la Función Pública, además de la supervisión que pueda realizar el órgano legislativo de la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, y de acuerdo con lo que establecen los artículo 9, 10 y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (ver⁴⁸)

⁴⁸ Ley Federal de Entidades Paraestatales -DOF 14 de mayo de 1986-, (Última reforma publicada DOF 28-11-2008)

Artículo 9.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia. (*Párrafo reformado DOF 24-07-1992*)

- Otra forma de control sobre los mismos es que el Presidente de la República a través del coordinador de sectores es el que nombra al titular del mismo conforme lo establece el artículo 21 de la misma ley, (ver⁴⁹).

Los organismos descentralizados serán aquellos que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

II.8. Tratamiento específico de los organismos educativos

Las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Las entidades paraestatales deberán enviar con una antelación no menor de cinco días hábiles a dichos miembros el orden del día acompañado de la información y documentación correspondientes, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, para el adecuado ejercicio de su representación.

Artículo 10.- Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Para el cumplimiento de lo anteriormente establecido, la coordinadora de sector conjuntamente Con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, harán compatibles los requerimientos de información que se demanden a las dependencias y entidades paraestatales racionalizando los flujos de información.

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 o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

⁴⁹ Artículo 21.- El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; (*Fracción reformada DOF 23-01-1998*)
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y
- III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Órgano de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta Ley.

*Artículo 2° de la Ley Federal de Entidades paraestatales.

Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará lo que dispone la Ley Federal de Entidades Paraestatales. (LFEP) **

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (se trata de un organismo constitucional autónomo), la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas del control de la ley mencionada.

Petróleos Mexicanos (Ver su origen⁵⁰) y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularán por sus propias leyes o decretos de creación. La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), se aplicará sólo en lo que no se oponga o en lo no previsto por aquéllas. Los decretos antes referidos que, en su caso, expida el Ejecutivo Federal, invariablemente deberán cumplir y apegarse a lo dispuesto por la Ley de Petróleos Mexicanos y la LFEP, en lo que resulten compatibles entre sí.*

8.9. Regulación de los organismos de seguridad social

En relación con los organismos que se dedican a la seguridad social como:

** *Párrafo adicionado DOF 04-06-2002. Reformado DOF 21-08-2006.*

⁵⁰ Antecedentes históricos: 1934: Nace Petróleos de México, A. C., como encargada de fomentar la inversión nacional en la industria petrolera.

1935: Se constituye el Sindicato de Trabajadores Petroleros en la República Mexicana, cuyos antecedentes se remontan a 1915.

1937: Tras una serie de eventos que deterioraron la relación entre trabajadores y empresarios, estalla una huelga en contra de las compañías petroleras extranjeras que paraliza al país, la Junta de Conciliación y Arbitraje falla a favor de los trabajadores, pero las compañías se amparan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1938: La Suprema Corte de Justicia les niega el amparo a las compañías petroleras, obligándolas a conceder demandas laborales. Éstas se niegan a cumplir con el mandato judicial y en consecuencia, el 18 de marzo, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río decreta la expropiación a favor de la Nación, declarando la disponibilidad de México para indemnizar a las compañías petroleras el importe de sus inversiones. Posteriormente, el 7 de junio se crea Petróleos Mexicanos como organismo encargado de explotar y administrar los hidrocarburos en beneficio de la nación.

*Artículo 3°.

- El Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS) Ver antecedentes históricos.⁵¹
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE) Ver antecedentes históricos.⁵²
- El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT) Ver antecedentes históricos.⁵³
- El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, (ISFAM) Ver Antecedentes históricos.⁵⁴
- El Instituto Nacional de las Mujeres. (INMUJERES)
- La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y
- Los demás organismos de estructura análoga que hubiere.

Se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la Ley federal de entidades paraestatales.*

⁵¹ El 19 de enero de 1943 nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, con una composición tripartita para su gobierno, integrado, de manera igualitaria, por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno Federal. De inmediato comenzó a trabajar su Consejo Técnico. Entonces, al igual que hoy, sus integrantes han sabido anteponer a los legítimos intereses que representan el bien superior del Seguro Social, constituyéndose así en garantía de permanencia y desarrollo institucional.

⁵² Predecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro. Esta Dirección, como organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, nació en la vida jurídica de México mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro el 12 de agosto de 1925. El proyecto original fue formulado por una comisión integrada por los señores Maximiliano Chabert, licenciado Miguel S. Macedo, licenciado Mario de la Fuente y Mario Guasp.

⁵³ El 1° de mayo de 1971 las grandes centrales obreras demandaban ante el Ejecutivo Federal buscar vías para resolver los principales problemas nacionales. Días después se integra la Comisión Nacional Tripartita a cuya quinta Subcomisión se le encomienda el estudio del problema de la vivienda. El resultado de los trabajos de los representantes de los tres sectores de esa Subcomisión propusieron reformas a la Fracción XII del Artículo 123 y la *Ley Federal del Trabajo*, así como la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartita que sería el encargado de manejar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

El Ejecutivo Federal presentó las iniciativas de reformas a la Constitución y a la *Ley Federal del Trabajo* de 1970; para el 14 de febrero de 1972 se publican en el *Diario Oficial* estas reformas propuestas por la Subcomisión de Vivienda; el 21 de abril, luego de ser aprobada, se promulga la *Ley del Infonavit* donde se establece que las aportaciones que el patrón haga a favor de sus trabajadores le dan derecho a obtener un crédito para vivienda o a la devolución periódica del fondo que se constituya, denominado de ahorro. El 24 de abril se publican en el *Diario Oficial* las reformas a la *Ley Federal del Trabajo*. La Asamblea Constitutiva del Infonavit se celebró el 1° de mayo de ese mismo año.

⁵⁴ 1926 Se expide la "Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas resulta significativa en la historia de México como precursor de la Seguridad Social, toda vez que, con la reforma dada a la Constitución Política en el año de 1929, se establece un Sistema de Seguros Obligatorio.

*. Artículo 5°.

Se incluyeron los antecedentes en notas de estos organismos con el objetivo de mostrar las épocas en que fueron creados, que fue cuando más creció la administración descentralizada, conformando un Estado mexicano preocupado por proporcionar los servicios y cumplir los compromisos hacia las clases trabajadoras del país; en su momento esto significó que el Estado respondía a los reclamos de los grupos sociales más importantes, representados por corporaciones sindicales que formaban parte importante del soporte político del Estado.

Al paso del tiempo, estas agrupaciones dejaron de tener la importancia que tenían, y por lo mismo ya no fueron prioritarias para el Estado, lo que permitió que poco a poco se fuera cambiando la legislación restrictiva e ingresaran figuras de derecho privado dentro de las mismas, ejemplo de ello es el INFONAVIT, que ahora coparticipa con la banca privada en el financiamiento de las viviendas que adquieren los trabajadores.

Lo mismo ha sucedido con las pensiones de los trabajadores tanto del IMSS como del ISSSTE, al introducir nuevas formas de pensiones para los trabajadores a través de las AFORES, que son instituciones privadas que captan el ahorro tanto de los trabajadores del apartado A como del apartado B.

Se han conformado instituciones con características mixtas en las cuales se han introducido formas de derecho privado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos.

II.10. Ubicación del IFAI. Instituto de Acceso a la Información y Protección de datos, dentro de la Administración pública de México

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, creó al IFAI como un organismo independiente que cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley, revisar los casos en que autoridades nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial.

La ley señala en su artículo primero: La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

El artículo 33 crea al Instituto de Acceso a la Información: “*El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades*”.

En el último párrafo del artículo 34 se establece: “*El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones*”.

El artículo 37 establece las atribuciones del IFAI

II.10.1 Naturaleza jurídica del IFAI

Mediante Decreto publicado el 24 de diciembre de 2002, se crea al Instituto de Acceso a la Información, con base en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. En los considerandos se especifica:

*“Que es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones quasi jurisdiccionales que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como su facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso; Que la descentralización administrativa, bajo su modalidad de **organismo no sectorizado**, tiene entre otras ventajas, la de **suprimir el vínculo jerárquico** que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, **además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial**;*

“Que con las precisiones a que se refiere el presente Decreto, además de los requisitos de nombramiento, permanencia en el cargo y escalonamiento de los

periodos de duración en la función, previstos en la Ley para los miembros de su órgano de dirección, el Instituto estará en condiciones de ejercer las funciones que le han sido encomendadas con independencia, eficacia, objetividad e imparcialidad, sin perjuicio de su pertenencia a la administración pública y de la sujeción a los límites presupuestarios aprobados por la Cámara de Diputados, he tenido a bien expedir el siguiente.”

El IFAI, tiene su base constitucional en el artículo sexto de la misma que fue modificado mediante Decreto de 20 de julio de 2007, por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señala:

Artículo 6o.- (...)

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

“I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

“II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

“III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

“IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

“V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

“VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

“VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

II.10.2. LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El IFAI, recibe una nueva atribución, con la expedición del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Su base constitucional la constituye la reforma que se hizo al artículo 16 que establece:

“Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”. (Adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 1 de junio de 2009)

La protección de datos personales es una función diferente a la de transparencia de la información, podría decirse que son contrarias, mientras en una se exige que la autoridad sea transparente, y proporcione toda la información que le sea solicitada, en esta otra función, de lo que se trata es de proteger los datos personales de los ciudadanos que estén en posesión de particulares o instituciones oficiales.

El concepto de protección de datos personales, el titular (o dueño) de dichos datos es el propio individuo. En naciones avanzadas, la protección de datos personales es quizá el más nuevo de los derechos que goza un ciudadano, y el objetivo ahora es dotar al ciudadano mexicano de este derecho y el IFAI es la Institución que protegerá este derecho. Sin embargo, en Europa los organismos encargados son mixtos conformados por autoridades administrativas, representantes de la iniciativa privada, universidades, lo que garantiza el interés por proteger los intereses de los particulares.

En el caso de México, se incluyen estas facultades en el IFAI, todavía no entran en funciones y no sabemos cuáles van a ser los resultados.

El IFAI, ha sido creado con todas las características de un (OCA) Organismo Constitucional Autónomo, lo que le falta es que este señalado en la Constitución para que así sea considerado en sus actuaciones en la Suprema Corte de la Nación como tal.

Reúne características de un organismo descentralizado, se señala expresamente en los considerandos que el objetivo es suprimir el vínculo jerárquico con la administración, que no es considerado un organismo sectorizado, así que no se encuentra bajo la tutela de ninguna secretaría de Estado, y se le garantiza su autonomía de gestión patrimonial.

10.11. Excepciones que marca la Ley Federal de Entidades Paraestatales

Pertencen a estas excepciones las entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes. Éstas se seguirán rigiendo por estos órganos especiales de acuerdo con sus leyes u ordenamientos relativos.

II.12. Áreas estratégicas y áreas prioritarias

Sólo el Estado puede llevar a cabo la explotación sobre las áreas estratégicas que son 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.

Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Todas estas áreas constituyen monopolios económicos del Estado. En el caso de correos, telégrafos y radiotelegrafía, son actividades que se han quedado muy rezagadas y han sido substituidas por otras formas representadas por las empresas privadas de mensajería. En el otro caso, la Internet es el medio de comunicación que se maneja dentro del sector privado y que ha superado todas las formas combinadas de comunicación, envío de archivos, voz e imagen, lo que suple cualquier forma de intercambio anterior. Actualmente se utilizan los servicios que prestan empresas privadas ya sea a través de empresas de telefonía o por medio de cable o frecuencia de onda corta.

El Estado podrá concesionar lo que se consideran áreas prioritarias:

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. (Artículo 6º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales); La comunicación vía satélite y los ferrocarriles.

El artículo 25 de la Constitución establece: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

“Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

Y el artículo 26 señala:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

“La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. “En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

“El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

“La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio

propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

“El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

“La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

“Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.”

En el Artículo 28, párrafo cuarto, se establece lo que deberá entenderse por áreas estratégicas y áreas complementarias:

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

A su vez, el Párrafo quinto señala:

“El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado. El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será

procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

II.13. Las empresas de participación estatal

Las empresas públicas, se diferencian de las empresas privadas por los objetivos que persiguen. En primer lugar hay que decir que el concepto de empresa, nace dentro del derecho privado, ya que tiene como fin la obtención de un lucro o ganancia.

Las empresas de participación estatal no persiguen ese fin de ganancia o lucro, sus objetivos son mucho más amplios y los encuadran dentro del cumplimiento de necesidades colectivas o de intereses públicos, con independencia de la rentabilidad o utilidad que puedan obtener.

Se distinguen las empresas públicas de las privadas en que:

- El Estado aporta los elementos de capital, naturaleza, organización y las relaciones laborales son reguladas por el Estado.
- La empresa se dedica a producir bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades colectivas, y sin pretender un lucro.
- La empresa esté vigilada y controlada por el Estado, pudiendo éste intervenir en corregir o reorientar los objetivos de dicha empresa.
- Tienen un régimen mixto de normatividad, de derecho privado y de derecho público.
- La Ley Federal de Entidades Paraestatales establece en su artículo 46 que:

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan 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 por ciento 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.

Las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria.

II.14. Las instituciones nacionales de crédito, Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y Los fideicomisos

Este tipo de instituciones pertenecen al ámbito bancario, y respecto de éste debemos apuntar que, la Banca en México fue expropiada el primero de septiembre de 1982 por parte del Gobierno Federal y trajo consigo consecuencias y transformaciones jurídicas, políticas y económicas en el país.

La regulación de los Bancos fue considerada en ese momento como área estratégica del gobierno, por lo que pasaron a ser propiedad del Estado.

Todo este régimen fue derogado en 1990 y el sistema bancario quedó dentro de un sistema mixto. Los bancos múltiples se privatizaron y los bancos de desarrollo quedaron bajo la tutela del Estado. El proceso de privatización duró hasta 1982.

El concepto de Sociedad Nacional de Crédito, se toma de la Ley de Instituciones de Crédito. “*Esta nueva especie de sociedades mercantiles de Estado denominadas ‘sociedades nacionales de crédito’, surgieron en nuestro país, como consecuencia de la nacionalización o expropiación de los bancos privados*”.⁵⁵

Este tipo de sociedades surgieron por primera vez en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que entró en vigor el 1° de enero de 1983 (actualmente derogada).

La naturaleza jurídica de las Sociedades Nacionales de Crédito, la establece la ley orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar que son empresas de participación estatal mayoritaria. (pero ninguna de las leyes que las regulan, indican que se traten de sociedades mercantiles)

Su reconocimiento constitucional, está en el artículo 90 constitucional, donde se reconoce el sistema administrativo paraestatal en el que se encuentran las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria.

Las sociedades nacionales de crédito como el Banco de México, fueron sustraídas de la Ley de Entidades Paraestatales, rigiéndose por sus propios ordenamientos, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es supletoria. Ello se hace extensivo a las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y los fideicomisos.

El Sistema Bancario Mexicano,⁵⁶ (*actividad rectora del Estado*), estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca

⁵⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Ídem. 250.

⁵⁶ Ley General de Instituciones de Crédito, Art.4°. El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios. Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso señale.

de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se entenderá que realizan actividades financieras, los fideicomisos públicos para el fomento económico cuyo objeto o finalidad principal sea la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros. Dichas operaciones deberán representar el cincuenta por ciento o más de los activos totales promedio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a la fecha de determinación a que se refiere el artículo 134 Bis 4 de La Ley de Entidades Paraestatales.

A todos los fideicomisos públicos para el fomento económico se les podrán otorgar concesiones en los mismos términos que a las entidades paraestatales.⁵⁷

En el caso del Banco de México y el servicio de Banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo.⁵⁸

En las materias y asuntos que en sus leyes específicas no se regulen, les será aplicable la Ley Federal de Entidades Paraestatales. (Artículo 4º LFEP)

II.15. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

Los Fideicomisos Públicos son entidades jurídicas de la Administración Pública Paraestatal creada para un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por el Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria.

⁵⁷ Ley de Instituciones de Crédito (DOF. 18 de julio de 1990) Art. 3º.

⁵⁸ LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO 2º párrafo del Artículo 2º: "Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

La estructura del fideicomiso público está formada por tres elementos:

1. Los fideicomisarios o beneficiarios;
2. El fideicomitente, atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
3. La Fiduciaria, que puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

Hay también fideicomisos públicos sin estructura orgánica análoga a una institución. Los constituye el Gobierno Federal a través de las dependencias y entidades, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el propósito de administrar recursos públicos fideicomitados, que se destinan al apoyo de programas y proyectos específicos.

El fideicomiso público, al realizar fines que corresponden a la administración pública funciona como una entidad administrativa auxiliar de ésta, que incluso puede llegar a atender problemas de la vida nacional bajo un régimen de derecho público. El fundamento legal para crear los fideicomisos públicos es el artículo 90 constitucional, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, que regula el gasto público federal de las mismas y la Ley General de Deuda Pública.

Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal son contratos, en los que, como ya se señaló, la SHCP es el fideicomitente único de la administración pública.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal interviene en la operación de los fideicomisos, agrupándolos por sectores definidos, en consideración a su objeto de fondo, la esfera de competencia que la misma ley establece o que otras leyes le atribuyan a las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Para la extinción de un fideicomiso, la SHCP o a indicación de ésta, el comité técnico del fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se realizará el proceso de extinción, y ésta se formaliza, mediante la firma del convenio de extinción.

Los fideicomisos aunque poseen órganos de dirección y administración, no son personas morales, carecen de personalidad jurídica propia. Como ya se mencionó, se encuentran sectorizados con la Secretaría de Estado correspondiente a sus funciones.

II.16. Definiciones de organismo descentralizado en la Jurisprudencia

Citamos dos tesis en las que se ha definido lo que debe entenderse por organismo descentralizado:

“No. Registro: 184,313

“Tesis aislada

“Materia(s): Constitucional, Administrativa

“Novena Época

“Instancia: Primera Sala

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“Tomo: XVII, Mayo de 2003

“Tesis: 1a. XVI/2003

“Página: 242

“EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO. LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO NO ES INCONSTITUCIONAL, POR EL HECHO DE RECONOCERLE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD. El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el **Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales**, entre las que se encuentran los organismos descentralizados de la administración pública, **y la intervención que el Ejecutivo Federal tendrá en la operación de dichas entidades.** Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el poder público del Estado es uno y único, y que una de las formas de manifestación de la soberanía de aquél, como encargado de velar por el bien común, consiste en emitir dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, por lo que no es inconstitucional la Ley de Protección al Ahorro Bancario, al facultar a la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario para establecer las cuotas que deben pagarle las instituciones de banca múltiple (artículos 20 y 21), y para sancionarlas con las multas a que se refiere el artículo 91 de la propia ley, por las infracciones que cometan de las previstas en el diverso artículo 90 de esa ley, pues le reconoce su carácter de autoridad, el cual, válidamente, puede ejercer con independencia de que sea un organismo público descentralizado de la administración pública federal, en términos del artículo 2o. de la ley que lo rige, ya que la **descentralización administrativa no es más que la técnica de organización jurídica de un ente público que**

integra una personalidad, a la que se le asigna la administración parcial de asuntos específicos, principalmente para satisfacer intereses colectivos mediante el ejercicio de atribuciones que corresponden al Estado que, aunque no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa del ente público descentralizado, sí le otorga determinada autonomía. Amparo en revisión 272/2001. Banco Inbursa, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa, y coagraviadas. 8 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

De la tesis anterior encontramos los elementos que caracterizan a los organismos públicos descentralizados:

- Una actividad técnica especializada.
- Se le considera un ente jurídico, dotado de personalidad jurídica y autonomía jurídica.
- Bajo el control del Estado.
- No se menciona aquí el patrimonio propio
- Satisfacer intereses colectivos por el ejercicio de atribuciones del Estado.

“No. Registro: 192,498

“Jurisprudencia

“Materia(s): Constitucional

“Novena Época

“Instancia: Segunda Sala

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

“Tomo: XI, Enero de 2000

“Tesis: 2a./J. 3/2000

“Página: 41

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P. /J. 16/95 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene **“TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DES-**

CENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.” (...) del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que **un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.**

“Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

“Competencia 337/98. Suscitada entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del propio Estado. 13 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

“Competencia 338/98. Suscitada entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la misma entidad federativa. 18 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

“Competencia 366/98. Suscitada entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca. 8 de enero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

“Competencia 361/99. Suscitada entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Durango y la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 24 de septiembre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente:

Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Los Organismos Descentralizados pueden encontrarse en los tres niveles de la administración pública: Federal, Local y Municipal y en los tres. Poseen las mismas características, y pertenecen a la administración paraestatal.

II.17. Descentralización por Región

El origen de este tipo de administración por región, tiene su nacimiento en Francia; siempre se ha confundido la gestión política con la gestión administrativa de estos entes.

En Francia se buscó la forma de descentralizar por región las decisiones del poder central, en virtud de que ese país partió de ser un Estado Centralista por la monarquía. Es posteriormente a la revolución francesa cuando se establece un nuevo orden en el sistema de gobierno y se trata de homologar y establecer una nueva división territorial que más o menos es la actual. Ese país está dividido en Departamentos, Distritos, Cantones y Comunas. (Ver⁵⁹)

Una de las razones de la descentralización por región es la necesidad de obtener una nueva distribución del poder para reducir el poder central y otorgárselo a las autoridades locales. Consiste en acercar la toma de decisiones de gobierno a los lugares donde se genera la demanda política.

En la Constitución de 1917 con el objetivo, por un lado de establecer este acercamiento y, por otro, de democratizar la vida política del país, se establece en el artículo 115 la figura del Municipio Libre.

Esto debido a que en México su forma de gobierno es el de una federación -y al menos teórica y jurídicamente- las funciones administrativas están divididas en la federación, los estados y los municipios.

El artículo noventa constitucional, da el fundamento para la descentralización por servicio que se presta a través de los organismos descentralizados y empresas de

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ibíd.* pp. 214 - 236.

participación estatal, no así de la descentralización por región, la cual se establece en el artículo 115, que establece la forma de gobierno y la división territorial, misma que asume la administración incluso de los recursos por medio de dicha división.

Gabino Fraga señala que: *“la descentralización por región consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica”*.⁶⁰

Nava Negrete apunta al respecto, que la descentralización por región atiende más a la división jurídico política del gobierno, de la federación, los estados y los municipios.

Se hace la transcripción de parte del artículo 115 constitucional, que describe la división territorial por medio del cual podemos entender la descentralización por región.

Al ser México un Estado Federal, tenemos la separación y división de poderes regionales, situación de la que Francia carecía, al ser un Estado Centralista, por lo que tuvieron que impulsar esta división para acercar las decisiones de poder a los centros alejados del mismo.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

“I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera

⁶⁰ FRAGA GABINO, Ídem, p. 198.

que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

“(…)

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

“El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

“a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

“b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

“c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

“d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

“e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

“Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipi-

pios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

“a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

“b) Alumbrado público.

“c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

“d) Mercados y centrales de abasto.

“e) Panteones.

“f) Rastro.

“g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

“h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

“i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

“Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

“IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

“a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

“b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

“c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

“Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

“Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

“V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

“a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

“b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

“c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

- “d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - “e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - “f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - “g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - “h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - “i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- “En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;
- “VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- “VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
- “VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.
- “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
- “IX. Derogada.
- “X. Derogada.”

La constitución fundamenta la descentralización por región tanto del poder político como de la administración a través del Municipio y establece expresamente las funciones que deberán desarrollar los funcionarios que conforman este nivel de autoridad. El problema de la administración en los Municipios es que éstos tienen una hacienda pública pobre, y eso los hace dependientes de los Estados.

La independencia económica es fundamental para hablar de una autonomía real de administración, en cualquiera de las versiones de la descentralización de la administración. Incluso los organismos descentralizados que no gozan en forma plena de esa autonomía económica, e incluso orgánica, al estar supeditados a decisiones del Centro, no pueden ser totalmente independientes y en ocasiones eso no facilita el cumplimiento de sus cometidos.

Nava Negrete critica la falta de autonomía económica que consiste en la libre disposición de bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. Además es necesario que políticamente así suceda y se respete.

II.18. Sectorización

En 1976, se inicia la reforma a la administración pública con la promulgación de la Ley Federal de la Administración Pública Federal que racionalizó a los sectores de la administración centralizada, es decir, las secretarías y (departamentos ya no existen), además del sector paraestatal.⁶¹

En 1977, la administración pública paraestatal estaba integrada por más de 900 entidades, que provocaban problemas de coordinación y de vigilancia y control al Gobierno Federal, lo que ocasionaba en muchos momentos que se repitieran objeti-

⁶¹ Como antecedente de la sectorización de la Administración pública Federal, la CAP (Comisión de Administración Pública, establecida en abril de 1965 dentro de la Secretaría de la Presidencia, que estuvo en su origen presidida por el Director Jurídico Consultivo y la integraban además algunos directores generales de dicha secretaría de Planeación de Inversiones Públicas, el subdirector jurídico consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública) recomendó en 1967 lo siguiente. Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupaban los programas de actividades de diversos sectores se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores con el fin de complementar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes para: 1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquellas o aquellos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen. (...) información localizada en: PRAXIS 009. LA SECTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL de JUAREZ MEJÍA, Godolfino, publicación del INAP, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1215>, consultada el 25 de julio de 2010.

vos similares, hubiera incompatibilidad en algunas ocasiones, y desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos.

Por la personalidad jurídica distinta de las entidades paraestatales hubo necesidad de buscar una fórmula que a la vez que respetara dicha personalidad hiciera posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos de entonces. Y la fórmula fue la sectorización de la administración pública federal. Se establecieron sectores administrativos configurados por el coordinador o cabeza de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el Presidente de la República determinó agrupar en dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios.

Se adoptó un criterio integrador que aglutinará en una sola Ley no sólo a las dependencias, sino también a las Entidades, de este modo se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El fundamento jurídico de la sectorización de la Administración pública federal se encuentra en el artículo 50 de la Ley Orgánica, que faculta al Presidente de la República para “determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos.”

Se creó la “sectorización” para agrupar a las paraestatales en sectores controlados por las dependencias centralizadas y por la cabeza de sector, que sería el secretario de Estado correspondiente. La Administración Pública Federal fue dividida en 18 sectores administrativos, aunque no en todos ellos existían entidades paraestatales como, por ejemplo en la Secretaría de Marina.

Se implementó una reforma municipal a la par de la descentralización y desconcentración administrativa para transferir a los gobiernos estatales, las entidades paraestatales correspondientes, y coordinar dicha actividad mediante el Convenio Único de Desarrollo celebrado con cada entidad.

Dentro de las paraestatales, sólo se creó la Renovación Habitacional Popular para enfrentar los percances de los sismos de 1985 y se mantuvieron incólumes ciertas actividades reservadas al Estado como el petróleo e hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, los ferrocarriles, los correos y los telégrafos.

A partir de 1982 se continuó con el adelgazamiento del Estado mediante la privatización de paraestatales. Un total de 1,115 empresas se desincorporaron, incluyendo las correspondientes a la Banca comercial, y además, se desnacionalizó la Banca. El número de empresas estatales se redujo de 1,115, en 1982, a 213 en 1993.⁶²

A partir de 1988 se crearon las Secretarías del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la de Energía; la de Economía y la de Seguridad Pública. El rubro de Pesca que pertenecía a la primera formó parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. A la de Contraloría se añadiría el rubro de Desarrollo Administrativo y se creó la figura de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Han sido diversas las formas y procedimientos por medio de los cuales el Estado adquirió la propiedad y responsabilidad de manejar áreas o sectores económicos. En un inicio se hizo uso de figuras de derecho privado, como la constitución de empresas que con la sola intervención del Estado, adquirieron formas de derecho público como empresas de participación estatal minoritaria y mayoritaria. Posteriormente a estas formas se transitó a creación de organismos descentralizados.

La formación de organismos descentralizados fue creciendo en forma exponencial, al grado de que casi en todas las áreas económicas estratégicas el Estado formó y creó organismos que controlaran estas actividades.

Sin embargo, esta tendencia obedece en mucho a la política económica del Estado, y de este modo crecieron y se multiplicaron los organismos, (ver ANEXO 1 la RELACIÓN de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.) Publicada el Jueves 12 de agosto de 2010 en el DIARIO OFICIAL (Primera Sección en el que se indica que la Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada dentro de la página del SAT de la SHCP, que indica que son en total 209 entidades paraestatales, que comprenden organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.)

⁶² Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año I No. 2 Diciembre 2000, localizado en http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_02.pdf, el día 19 de julio de 2010.

Se anexa la Relación de las 203 Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. La relación no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos ni a los referidos en el artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (Ver Anexo 2). Esta información nos da una idea del tamaño de la administración descentralizada.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La descentralización administrativa es una figura jurídica creada y desarrollada dentro del Estado francés, para la administración de recursos por el Estado con el fin de proporcionar servicios a la colectividad, crear y distribuir la riqueza que se produce a través de ellos e influye directamente en la economía del país.

Es el instrumento que el Estado puede utilizar para influir directamente en el desarrollo de la economía, dependiendo del grado de intervención que el mismo realice.

Un Estado intervencionista, se distingue no sólo por regular y restringir actividades, sino también porque las lleva a cabo por medio de organismos y empresas estatales.

Esta actividad ha tenido un mayor desarrollo en momentos en que el Estado ha sido más intervencionista y ha tendido a disminuir cuando el Estado renunció a ejercer funciones y favoreció los procesos de privatización y desincorporación de los bienes que se encontraban bajo su tutela por disposición constitucional.

Esta tendencia obedeció a una corriente internacional de liberalización de la economía, con el objetivo de fortalecer la libre empresa y fomentar la inversión privada, para una mejor distribución de la riqueza.

Los procesos de privatización impulsados desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no tuvieron el éxito que se pretendía, pues en México, a pesar de haberlos llevado a cabo en forma masiva, no se obtuvieron resultados positivos.

Las privatizaciones llevadas a cabo en la mayor parte de ellas tuvieron que rescatarse, y en otras se extranjerizaron. Transfirieron bienes que eran nacionales.

La distribución de la riqueza que se pretendía no se logró y el resultado es una mayor concentración de la misma en menos manos que antes. Se favoreció la creación o intervención de grandes grupos aglutinadores de múltiples actividades, propiciando la creación de monopolios o de empresas tan grandes que influyen directamente en la fijación de precios en el mercado.

La burocracia excesiva, la mala administración, las cargas presupuestales por una ineficiente administración, fueron algunos de los factores que propiciaron se llevara a cabo la privatización de empresas públicas. Sin embargo, no en todos los casos fue exitoso este proceso, porque en algunos el Estado tuvo que rescatar y pagar más por lo que obtuvo en las ventas.

En otros casos, hemos dejado a la industria desmantelada como en el caso de los fertilizantes, o en el transporte ferroviario que no ha crecido lo que se esperaba, y peor aún, retornaron a manos extranjeras algunas de las líneas, algo por lo que se luchó en el pasado, y bien dice la sentencia popular, “pueblo que olvida su historia, está condenado a repetirla”.

Lo que se debe fomentar es la optimización de la Administración, es decir, proteger las instituciones, ya que las que no funcionan son las personas. Que el sistema de responsabilidades opere debidamente y que el control sea efectivo.

Por otra parte, la forma en que el Estado ha trasladado actividades económicas al sector privado es cambiando la normatividad que no lo permitía. Áreas que eran consideradas estratégicas, pasaron a ser prioritarias, lo que significa que se les abrió la puerta a las empresas privadas para que puedan invertir por medio de las concesiones que otorga el Estado.

De la misma manera en que fueron surgiendo los organismos descentralizados, en forma posterior a un proceso de nacionalización, actualmente vemos el proceso a la inversa: querer privatizar actividades que realizaba el Estado a través de estos organismos.

Incluso la tendencia es que el Estado deje de intervenir en actividades económicas y se concentren en las áreas centrales, la normatividad y el ejercicio del poder.

Como podemos observar, en cada uno de los casos en los que se considera tanto la creación como la extinción de un organismo descentralizado, se acude al concepto de “interés público”, concepto abierto no definido por la ley, que puede considerarse tan amplio y extendido como se desee, o tan cerrado y limitado como la política económica del Estado determine.

El Derecho Administrativo en general acude a este concepto con reiterada frecuencia, pues a mi parecer es el vértice de la aplicación de las normas de carácter administrativo, porque es el Estado el que las aplica, y siendo el Estado el encargado de atender los intereses públicos, el problema radica que ese concepto es subjetivo y discrecional tanto en su concepción como en su aplicación, y todo va a depender de las políticas económicas que rijan en el momento de su utilización.

Actualmente nos encontramos dentro de la corriente internacional de privatizar actividades y de que el Estado se concentre más en la normatividad y en el ejercicio de poder (sic).

Estimo que el Estado no debe cambiar por ahora las áreas estratégicas que actualmente domina. No se ha demostrado todavía que al llevar a cabo la desincorporación de áreas económicas con el objetivo de fomentar su crecimiento y la creación de riqueza, se reparta esta dentro de la sociedad en general.

La realidad nos muestra que sucede lo contrario, si bien es importante darle un margen de tiempo a las empresas nuevas para el crecimiento y fortalecimiento de las mismas, porque inician una actividad nueva, por la inversión que realizan, también es de esperarse que la riqueza que se produce se reparta, con la consecuente creación de empleos, crecimiento industrial, comercial y empresarial.⁶³

⁶³ **CIUDAD DE MÉXICO.**- La pobreza extrema creció en 800 mil personas en 2009 en México y Centroamérica, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El director del organismo en México, Hugo Beteta, afirmó ante los medios que en esta categoría se encuadra a todos aquellos con ingresos menores a 1.25 dólares (16 pesos) por día. La Cepal ofreció estas cifras durante la presentación regional del informe Situación y Perspectivas de la Economía Mundial 2010, realizado por Naciones Unidas. Según este informe, se prevé que aumentarán en cuatro millones los latinoamericanos que viven en pobreza extrema.

Sin embargo aún no se observa, por los resultados de índices de pobreza, que haya mejorado el país. (ver⁶⁴)

Lo que es evidente es la acumulación de riqueza en pocas manos, y el aumento de la pobreza en la población en general.

En el presente siglo XXI, la descentralización administrativa sigue siendo una forma eficaz y eficiente de administrar los recursos naturales y las actividades primordiales y estratégicas del Estado, es la forma en que se garantiza a la ciudadanía el cumplimiento de los fines del mismo, que es ver por los intereses de la población, y no convertir en un negocio de pocos la explotación de la riqueza de la nación.

La Administración Descentralizada debe ser más eficiente y eficaz para garantizar su perdurabilidad, porque tampoco se trata de mantener estructuras burocráticas ineficientes.

La Administración pública en México ha crecido con la creación de nuevos organismos, que están configurados más como Órganos Autónomos Constitucionales (OCAS), que forman parte de la Administración pública dentro de un rubro diferente, no dependen de la administración central, ni son organismos descentralizados, son órganos autónomos que realizan funciones especializadas en forma autónoma e independiente del poder central, con el objetivo de garantizar su imparcialidad y alejamiento de las políticas gubernamentales. Su objetivo es la eficiencia y eficacia pero sobre todo la imparcialidad de sus decisiones.

Asimismo, apuntó que Latinoamérica y el Caribe crecerán este año en una media de 3.4%, después de la contracción de 2.1% que sufrió la región el año pasado.

Beteta reveló también que aumenta el número de pobres en todo Latinoamérica hasta los 189 millones de personas, frente a los 180 millones que había en 2008. Sólo México tiene más de 50 millones de pobres, de acuerdo con datos oficiales, que señalan que entre 2006 y 2008 el número de desfavorecidos aumentó en cinco millones de personas.

El informe revela también que el año pasado se elevaron los índices de desempleo hasta 8.5%, y que el empleo informal también subió. El desempleo afectó más a los hombres que a las mujeres, porque pegó más a sectores como la construcción y manufactura, y menos a servicios.

Con respecto a México, se dio a conocer también un fuerte aumento del empleo informal, 28% de la Población Económicamente Activa (PEA), aproximadamente unos 15 millones de personas. Algunos analistas han cifrado hasta en 70% la importancia de este sector en la economía mexicana. Información localizada en: <http://www.informador.com.mx/economia/2010/172681/6/casi-un-millon-mas-en-pobreza-extrema-en-mexico-y-centroamerica-segun-cepal.htm> consultado el 29 de septiembre de 2010-

⁶⁴ Consultar: CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/878, **Mapas de pobreza Multidimensional 2008**, información consultada el 28 de julio de 2010.

La Administración paraestatal, por el contrario, aunque sus organismos y empresas públicas funcionan con principios de autonomía, si tienen una dependencia jerárquica con el poder central, y tanto sus actos como resoluciones caen dentro de la esfera de la Administración Pública, que son objeto de revisión por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El caso del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que tiene todas las características de un OCA, y sin embargo está siendo tratado como un organismo descentralizado, sólo debemos recordar la última decisión de la Suprema Corte de Justicia de las Naciones, en la que denegó la Controversia Constitucional que interpuso por la interferencia de la CNDH en sus decisiones de proporcionar información sobre créditos fiscales, algo en lo que también intervino el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en base a su competencia sobre organismos de la Administración Pública.

El hecho de que no se le incluya en la lista de OCAS dentro de la Constitución lo excluye de ser considerado así, a pesar de serlo por ley y de facto.

Finalmente en el análisis de la administración descentralizada se describió lo que constituye la Administración por Región, misma que amerita el siguiente comentario:

La Descentralización por Región, tiene por objetivo la distribución del poder para reducir el centralismo en las decisiones y busca otorgárselo a las autoridades locales, con el objeto de acercar la toma de decisiones de gobierno a los lugares donde se genera la demanda política.

La figura que se utiliza es la del Municipio libre. Sin embargo, el éxito de este tipo de descentralización depende de la autosuficiencia económica. Su dependencia económica de las autoridades estatales limita y en muchos casos minimiza su eficacia.

Cabe mencionar que una de las funciones esenciales del Municipio es la de otorgar seguridad a sus habitantes, y esta función está en seria crisis, en algunos casos se ha demostrado su incapacidad para lograrlo. La propuesta de reforma de centralizar las policías en mandos estatales, es uno de los pasos a seguir para desaparecer la figura del municipio libre.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, "*Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*", Porrúa, Tercera edición, México. 2001.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "*Derecho Administrativo y Administración Pública*", Porrúa, Segunda Edición, México. 2008.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "*Poder Ejecutivo*", Editorial, UNAM, Primera Edición, México. 2008.

FRAGA, Gabino, "*Derecho Administrativo*", Porrúa, 42ª edición, Revisada y Actualizada por Manuel Fraga. México. 2002.

GARCÍA GARCÍA Adriana y DIRK ZAVALA Rubach. "*Derecho y Economía*". México. Edit. Oxford. 2009. pp. 59-63.

GALINDO, Miguel, "*Derecho Administrativo*" Tomo I, Porrúa, México. 2003.

HAURIU, Maurice, "Colección Grandes Maestros del Derecho Administrativo, Volumen 1, Derecho Administrativo y Derecho Público", Editorial Jurídica Universitaria, S.A. y la Asociación de Investigaciones Jurídicas, México. 2007.

JIMENEZ DE CISNEROS, Francisco. J., "*Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen*" Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid España.

RAMÍREZ MARÍN, Juan, "*Derecho Administrativo Mexicano*" Primer Curso, Porrúa, TEC de Monterrey Campus Ciudad de México, México. 2009.

ROGOZINSKI, Jacques "*La privatización de empresas paraestatales, una visión de la modernización de México*", Fondo de Cultura Económica, México 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, "*Derecho Administrativo*" primer curso, Porrúa, Vigésima tercera Edición, México. 2002.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México. 2002.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, MATUTE GONZÁLEZ Carlos, "*Nuevo Derecho Administrativo*", Porrúa, Segunda Edición, México. 2004.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, Temas de Derecho Administrativo, "*El procedimiento Federal en México*", Editado por la Secretaría de Gobernación, México. 2007.

VIDAL, Gregorio, "*Privatizaciones, fusiones y Adquisiciones Las grandes empresas en América Latina*", UAM-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Anthropos Editorial Rubí (Barcelona) en coedición, España, 2001.

REVISTAS

GARRIDO FALLA, Fernando, *La descentralización administrativa*. "Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Sociales", núm. 14, San José de Costa Rica. 1967, 130 pp.

INFORMES

BANCO MUNDIAL, *El Estado en un mundo en transformación, Informe sobre el desarrollo Mundial 1997*, Washington 1997.

BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "*Progreso Económico y Social en América Latina 2, Informe 1996*", Washington, 1996.

CÁMARA DE DIPUTADOS. Centro de Estudios de Finanzas Públicas, "*La Industria Azucarera en México*".

DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, localizado en: <http://buscon.rae.es/drae/>, consultado el 12 de julio de 2010.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 27-04-2010.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 02-06-2006.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 28-11-2008.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990.

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 07-04-1995.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, Última reforma publicada DOF 05-07-2010.

DECRETO por el que se expide la LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

JURISPRUDENCIAS

No. Registro: 192,498
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Enero de 2000
Tesis: 2a. /J. 3/2000
Página: 41

No. Registro: 184,313
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XVII, Mayo de 2003
Tesis: 1a. XVI/2003
Página: 242
Tesis de jurisprudencia 3/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de enero del año dos mil.

CIBERGRAFÍA

Boletín Informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa Año I No. 2 Diciembre 2000, localizado en http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_02.pdf, el día 19 de julio de 2010.

CALAFELL, Jorge Enrique, *“Los Servicios Públicos”*, localizado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/19/pr/pr12.pdf>, localizado y consultado el 20 de julio de 2010.

CASTAÑO GUILLÉN, Julián, *“La dirección de resultados en las empresas privatizadas”*, Tesis doctoral, Universidad de Extremadura, España. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Información localizada en: <http://www.eumed.net/tesis/2009/jcg/index.htm> consultada el 28 de octubre de 2010.

CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Revista de Administración Pública. Número 71-72 julio-diciembre de 1987, localizada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>, consultada el 25 de julio de 2010.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976" Revista de Administración Pública. Número 71-72 julio-diciembre de 1987, localizada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=71>, consultada el 25 de julio de 2010.

GRUPO AEROPORTUARIO DEL SURESTE, S.A.B. DE C.V.; información localizada en: <http://www.asur.com.mx/asur/gestor/uploads/Espa%C3%B1ol%20-%20BMV%20-%20Reporte%20ANUAL>

<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/06/22/asur-adquiere-49-de-ita> , localizado en 5 de nov. 2010.

GRUPO AEROPORTUARIO DEL PACÍFICO <http://www.aeropuertosgap.com.mx/>

GRUPO OMA GRUPO CENTRO NORTE <http://www.oma.aero/es/somos/historia.htm>,

MORENO PÉREZ, José Luís, CALVO GONZÁLEZ, José, "*León Duguit (1859-1928) Jurista de una Sociedad en Transformación*", <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=19722>

SACRISTAN ROY, Emilio, "Las privatizaciones en México", Facultad de Economía de la UNAM, <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/09/04EmilioSacristan.pdf><http://search.conduit.com/Results.aspx?q=operadora+del+aeropuerto+de+la+ciudad+de+m%C3%A9xico&meta=all&hl=es&gl=mx&SelfSearch=1&SearchSourceOrigin=13&ctid=CT2304564&octid=CT2304564> SCT Los Aeropuertos en México. Cámara de Diputados-

<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2010/08/27/mexicana-quebras-rescates-cnnexpansion>

ANEXO

RELACIÓN de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Jueves 12 de agosto de 2010 DIARIO OFICIAL (Primera Sección)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Javier Laynez Potisek, Procurador Fiscal de la Federación, con fundamento en los artículos 1o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2o. y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito; 3o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 10, fracción X ter, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se emite la siguiente:

RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
2. Organismo Promotor de Medios Audiovisuales.
3. Talleres Gráficos de México.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

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

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

5. Casa de Moneda de México.
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
7. Financiera Rural.

8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
11. Pronósticos para la Asistencia Pública.
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

13. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
14. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

16. Comisión Nacional Forestal.
17. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
18. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE ENERGÍA

19. Comisión Federal de Electricidad.
20. Instituto de Investigaciones Eléctricas.
21. Instituto Mexicano del Petróleo.
22. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
23. Pemex-Exploración y Producción.
24. Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
25. Pemex-Petroquímica.
26. Pemex-Refinación.
27. Petróleos Mexicanos.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

28. Centro Nacional de Metrología.
29. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
30. Servicio Geológico Mexicano.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

31. Colegio de Postgraduados.
32. Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
33. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.
34. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
35. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
36. Productora Nacional de Semillas (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

37. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
38. Agencia Espacial Mexicana.
39. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
40. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
41. Servicio Postal Mexicano.
42. Telecomunicaciones de México

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

43. Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
44. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
45. Colegio de Bachilleres.
46. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
47. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
48. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
49. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
50. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
51. Fondo de Cultura Económica.
52. Instituto Mexicano de Cinematografía.
53. Instituto Mexicano de la Juventud.
54. Instituto Mexicano de la Radio.
55. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

56. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.
57. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
58. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
59. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

SECRETARÍA DE SALUD

60. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
61. Hospital General de México
62. Hospital General "Dr. Manuel Gea González".
63. Hospital Infantil de México Federico Gómez.
64. Hospital Juárez de México.
65. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010".
66. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán.
67. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca.
68. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
69. Instituto Nacional de Cancerología.
70. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
71. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
72. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas.
73. Instituto Nacional de Medicina Genómica.
74. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.
75. Instituto Nacional de Pediatría.
76. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.
77. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
78. Instituto Nacional de Rehabilitación.
79. Instituto Nacional de Salud Pública.
80. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

81. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
82. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

83. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

84. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.

85. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C.

86. Centro de Investigación en Química Aplicada.

87. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

88. El Colegio de la Frontera Sur.

89. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora".

90. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

91. Comisión Nacional de Vivienda.

92. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

93. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

94. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

95. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

96. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

97. Instituto Mexicano del Seguro Social.

98. Instituto Nacional de las Mujeres.

99. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

SUBTOTAL: 99

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

100. Notimex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

101. Agroasemex, S.A.
102. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación)
103. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
104. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
105. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
106. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
107. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
108. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
109. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
110. Nacional Financiera, S.N.C.
111. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
112. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
113. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
114. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

115. Diconsa, S.A. de C.V.
116. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
117. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE ENERGÍA

118. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
119. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
120. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
121. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
122. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

123. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

124. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 125. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- 126. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- 127. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- 128. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- 129. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- 130. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- 131. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- 132. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- 133. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- 134. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- 135. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- 136. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- 137. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- 138. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- 139. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- 140. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- 141. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 142. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 143. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- 144. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 145. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 146. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- 147. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- 148. Educal, S.A. de C.V.
- 149. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- 150. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- 151. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE SALUD

- 152. Centros de Integración Juvenil, A.C.
- 153. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE TURISMO

- 154. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- 155. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
- 156. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- 157. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
- 158. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- 159. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- 160. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- 161. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
- 162. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- 163. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- 164. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- 165. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- 166. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- 167. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- 168. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- 169. CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"
- 170. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada.
- 171. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- 172. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- 173. El Colegio de Michoacán, A.C.
- 174. El Colegio de San Luis, A.C.
- 175. Instituto de Ecología, A.C.
- 176. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 77

FIDEICOMISOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 177. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de Desincorporación)
- 178. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

- 179. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 180. Fideicomiso ProMéxico.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 181. Fideicomiso de Riesgo Compartido.
- 182. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 183. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 184. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral.
- 185. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 186. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (en proceso de Desincorporación)

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

- 187. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

SECRETARÍA DE TURISMO

188. Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

189. Fondo de Información y Documentación para la Industria.

190. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

SUBTOTAL: 14

FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

191. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

192. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras.

193. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.

194. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

195. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

196. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

197. Fideicomiso de Fomento Minero.

SUBTOTAL: 7

TOTAL: 197

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 134 Bis 4 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Esta relación se elaboró con la documentación disponible al 4 de agosto de 2010, y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3o., primero y tercer párrafos, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

México, Distrito Federal, a 4 de agosto de 2010.- El Procurador Fiscal de la Federación, **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.