

CAPÍTULO III

V. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales	368
1. Aspectos conceptuales y consideraciones cuantitativas de la desincorporación	368
2. Marco normativo y modalidades de la desincorporación	373

c) *Controles a cargo del Poder Judicial*. Finalmente, como es obvio y conforme a sus atribuciones, el Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo el control de la legalidad de las actividades realizadas bajo la responsabilidad de las entidades paraestatales de la administración pública federal, cuando sea instado para ello, así como de los actos de autoridad, en su caso, de carácter violatorio.

V. EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES¹⁰⁶

1. Aspectos conceptuales y consideraciones cuantitativas de la desincorporación

Como se expuso en el apartado I de este trabajo, la creciente participación del Estado en la economía hasta 1982 tuvo diversos fines, como el de impulsar la construcción de infraestructura, proteger recursos estratégicos, promover y proteger el empleo, asegurar el abasto de productos básicos o simplemente rescatar empresas privadas. Fue así como el número de entidades paraestatales llegó a 1,155, y el problema comenzó cuando el déficit del sector público llegó a 18% del PIB y en un entorno de recesión.¹⁰⁷

La crisis de 1982 obligó a revisar las prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales re-

nominado por lo general contraloría general de la República o de cuentas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela), o bien, corte o tribunal de cuentas (como en Brasil, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay), así como algunos sistemas mixtos (como en Guatemala), donde además de la Contraloría General de Cuentas designada por el Congreso y con garantías equivalentes a la de los magistrados judiciales, hay tribunales de cuentas que constituyen una segunda instancia, en tanto que los jueces ordinarios integran la primera instancia. La mayoría de esas constituciones contempla que el respectivo titular o sus miembros durarán un específico periodo que coincide con el presidente de la República o en ocasiones establecen un periodo mayor; pero la mayor autonomía funcional es la prevista para la Contraloría General de la República de Chile, ya que el titular es inamovible hasta los 75 años; e, igualmente, para los tribunales de cuentas de Brasil y España, ya que a sus miembros se les otorgan garantías equivalentes a las de los miembros del poder judicial, incluida la inamovilidad.

¹⁰⁶ El presente análisis no trata la desincorporación bancaria; para este tema *vid. Ortiz Martínez, op. cit., supra*, nota 34, pp. 215 y ss.

¹⁰⁷ *Cfr. Rebolledo, op. cit., supra*, nota 16, p. 132.

querían altas inversiones no sólo para modernizarse y ampliar su cobertura sino para sobrevivir. Resultaba imposible continuar con las tendencias proteccionistas y expansionistas del Estado, pues mientras éste administraba desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes para automóviles, camiones, motores, textiles, fábricas de bicicletas y un equipo de fútbol, entre otros, la población demandaba agua potable, salud, educación, inversión en el campo, mejor alimentación, vivienda, medio ambiente y justicia. Las realidades del país eran diferentes pues ya no permitían que el Estado, por sí mismo, se colocara como la pieza fundamental de los procesos económicos; tenía que abrir espacios a la iniciativa privada.

Las entidades paraestatales enfrentaban problemas financieros severos que, aunados a los de carácter operativo y de control, requerían el establecimiento de medidas de ajuste. Entre éstas se encontraban cuantiosas inversiones en planta y equipo, así como la introducción de procesos tecnológicos modernos que redujeran el rezago que presentaban con respecto a competidores nacionales e internacionales y que les otorgaran la posibilidad de contribuir al desarrollo del país.

La referida crisis de 1982 colocó al país en una situación económica compleja; la dinámica internacional y las necesidades internas propiciaron severos desequilibrios de orden económico que derivaron en los de carácter social; los problemas de pobreza y desigualdad social se acentuaron. Sin embargo —como el presidente Salinas de Gortari puntualizó en su Primer Informe de Gobierno en 1989— la crisis de 1982 también otorgó una gran enseñanza: Puso en evidencia que “un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz y que ser más propietario no significa ser más justo”. Se cobró conciencia de que el gobierno no podía asumir la responsabilidad completa de todos los aspectos económicos y que el sector privado podía y debía llevar a cabo eficazmente parte de esta tarea.

Desde 1983 la economía mexicana experimentó un cambio de orientación sin precedente. Dio inicio una serie de reformas económicas que la administración del presidente Salinas intensificó y amplió, con el propósito de frenar la inflación y recuperar el crecimiento para comenzar a erradicar la pobreza extrema y mejorar los niveles de vida de la población en general. De este modo, las desincorporaciones a partir de 1983 han tenido dos propósitos: Permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabiliza-

ción macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo, y de manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas que no son estratégicas ni prioritarias.

En efecto, tratándose del redimensionamiento del sector paraestatal, dentro de las bases que sustentan el programa que por primera ocasión se estructuró en el país respecto de la modernización de la empresa pública —las cuales se precisan en el apartado 5.3.9 del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994—, se establece categóricamente, entre otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales que no reúnan las características de estratégicas o prioritarias, ni de ambas, bajo los siguientes criterios:¹⁰⁸

- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno;
- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- Se transferirán a gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo, y
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

En general, se considera que la desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de re-

108 Los lineamientos generales de la modernización económica se encuentran expresados y detallados en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, específicamente, en las páginas 89-91; al respecto, en la “Presentación” del Plan se señala: “La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad” (*ibidem*, p. XVIII); *vid. supra*, el desarrollo de los temas 3 y 4 del apartado III de este trabajo.

cursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario.¹⁰⁹ La desincorporación —sostiene el Plan— no significa repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello, un Estado democráticamente fuerte no tiene por qué ser complejo; la modernidad de una nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.

Para Jacques Rogozinski es posible distinguir los siguientes objetivos del programa de desincorporación: Fortalecimiento de las finanzas Públicas; canalización adecuada de los escasos recursos del sector público en áreas estratégicas y prioritarias; eliminación de gastos y subsidios no justificables desde el punto de vista social ni económico; promoción de la productividad económica, a través de la transferencia de parte de esta tarea al sector privado, y mejoramiento de la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.¹¹⁰

El proceso de desincorporación se llevó a cabo de una forma gradual: de 1983 a 1985 se liquidaron muchas entidades públicas que no eran viables; en 1986-1989 se desincorporaron empresas pequeñas y medianas con resultados no siempre exitosos pero que dieron experiencia y conocimiento técnico en cuanto a las desincorporaciones; y, de 1990 en adelante, se procedió a privatizar las empresas más grandes, como las aerolíneas, las mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial.¹¹¹

109 Como se explicó en el desarrollo del tema 2 del apartado II de este trabajo, con base en lo dispuesto en los artículos 25 y 28 constitucionales, así como en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las áreas estratégicas se refieren a los sectores en los que el Estado tiene participación exclusiva, dado que su funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan de manera directa la *soberanía de la nación*. Estas áreas están relacionadas con los recursos no renovables, con servicios públicos o con la infraestructura de otras actividades económicas. Las áreas prioritarias, por su parte, son aquellas que otorgan un amplio beneficio social, por lo cual requieren atención especial, como son los servicios de salud, vivienda, educación, así como las actividades de regulación y abasto de productos básicos. Dado que estas áreas no están delimitadas constitucionalmente, la actividad prioritaria dependerá de las necesidades del país en un momento determinado, constituyéndose así como un concepto dinámico sujeto a modificaciones.

110 Cfr. Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 41.

111 En el caso de los bancos, la privatización representó, en el ámbito financiero, la derivación lógica de la reforma del Estado. Lo que se buscó fue abrir mayores márgenes de maniobra al Estado para atender necesidades sociales ingentes y abrir la oportunidad al sector privado para modernizar un sector clave de la

En conjunto, de las 1 155 entidades paraestatales que existían en diciembre de 1982 —de las cuales hacia diciembre de 1988 sumaban 618—, al 31 de diciembre de 1993 sólo había 210 vigentes (102 entidades de servicio institucional, 70 empresas públicas propiamente y 38 entidades de banca de desarrollo y fideicomisos de fomento), encontrándose en proceso de desincorporación 48 (32 en liquidación, 3 en extinción y 13 en venta).¹¹²

La desincorporación de entidades paraestatales forma parte de un conjunto de reformas económicas que, unidas a la reforma fiscal, la financiera, la renegociación de la deuda, la apertura comercial y la desregulación, entre otras, conforman lo que se ha denominado la reforma del Estado. Este aspecto es importante porque, en el caso de México, la desincorporación de paraestatales es un instrumento

economía. Los bancos se vendieron de acuerdo a ocho principios: 1) conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo; 2) garantizar una participación diversificada y plural en su capital; 3) vincular la aptitud de los administradores con adecuados niveles de capitalización a partir de una visión de largo plazo; 4) asegurar que fueran controlados por mexicanos; 5) procurar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones; 6) obtener un precio justo por su venta; 7) buscar la conformación de un sistema financiero y 8) propiciar prácticas financieras sanas para evitar el uso deficiente o inescrupuloso de los recursos. Al concluir el proceso de venta de los bancos, en julio de 1992, se afirma que se había cumplido con cada uno de estos principios. El precio de venta ascendió a 39 mil millones de nuevos pesos, es decir, tres veces su valor en libros, al tiempo que el número de accionistas pasó de 8 mil a cerca de 130 mil en todo el país. Se diseñó un marco regulatorio estricto (las nuevas leyes de Instituciones de Crédito y de Agrupaciones Financieras) para mantener las atribuciones de rectoría que el Estado debe ejercer en los servicios financieros, evitar el uso de información privilegiada o las llamadas “operaciones de complacencia” y canalizar la participación de los pequeños ahorradores a través de fondos institucionales. Además, el Estado mantiene su presencia en los mercados financieros a través de la banca de desarrollo y de un porcentaje de la participación accionaria en los bancos comerciales (*vid. Rebolledo, op. cit., supra*, nota 16, pp. 132-134).

112 *Vid. Pedro Aspe y María Elena Vázquez Nava, Desincorporación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 21-51. La desincorporación se llevó a cabo con diversas modalidades: La venta de la participación accionaria del gobierno; la liquidación, cuando la entidad no era viable o había cumplido los propósitos para los que fue establecida; la extinción, aplicada básicamente a los fideicomisos públicos; la fusión, cuando la actividad que desarrollaban varias empresas podía desarrollarla una sola, y la transferencia, cuando se trataba de empresas de importancia especial para algunos Estados.

de política económica y no un fin en sí mismo. Se ha afirmado que, aun cuando el Estado se está retirando de muchas áreas de actividad, esto no significa que se esté debilitando ni que esté renunciando a regular y conducir el desarrollo nacional; por el contrario —se sostiene—, el Estado mexicano asume con esta actitud un nuevo perfil: el de un Estado que se fortalece, que promueve, estimula y fomenta a la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social a fin de que le permita a aquél dedicarse con mayor énfasis a las áreas económicas que considera estratégicas y prioritarias, estimando que no se necesita un Estado que administre más, sino uno que continúe gobernando mejor.¹¹³

2. Marco normativo y modalidades de la desincorporación

El sustento constitucional de la desincorporación se encuentra en los artículos 25, 28, 90 y 134, en tanto que a nivel reglamentario cabe señalar las disposiciones relativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, además del Reglamento de esta última y, de manera destacada, los procedimientos que la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento ha establecido sobre el particular.

Al efecto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece, como norma general, que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo no cumpla con el fin u objeto para el que fue creado o cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria ya no tenga como objeto una área prioritaria, o bien, cuando el funcionamiento de cualquiera de ellos ya no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, se propondrá su desincorporación al Ejecutivo federal (artículos 16 y 32 de la LFEP). En este sentido, el artículo 5o. del Reglamento de dicha Ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, someterá al Ejecutivo federal la desincorporación de entidades paraestatales, en el entendido de que para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo, se deberán observar las mismas formalidades seguidas para

113 Cfr. Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 38-39.

su creación; en los demás casos, la autorización del Ejecutivo se formalizará por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que emitirá la resolución respectiva.

Conforme al propio artículo 16 de la LFEP, para la desincorporación de un organismo descentralizado se prevé su disolución, liquidación o extinción, o bien, puede proponerse su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad. Por su parte, tratándose de una empresa de participación estatal mayoritaria, el artículo 32 de la LFEP prevé la enajenación de la participación estatal o, en su caso, su disolución o liquidación.

Por su parte, el artículo 6o. del RLFEP establece que en el caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán desincorporadas (mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Estados) a través de los actos por virtud de los cuales dichas entidades dejen de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.¹¹⁴

Una vez concluido el proceso de desincorporación de una entidad, la coordinadora sectorial lo informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta días naturales, para que la entidad sea dada de baja de la relación de entidades paraestatales que anualmente y durante los primeros quince días del mes de agosto debe publicar la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público (artículo 13 del RLFEP).

Según Rogozinski, si determinada entidad paraestatal no cumplía adecuadamente con los objetivos para los que fue creada, no era rentable y no poseía potencial económico o sólo existía en papel, se liquidaba o extinguía. Si dos o más paraestatales incrementaban su eficiencia al unirse, se fusionaban. Si eran entidades prioritarias que estuvieran vinculadas con los programas de desarrollo regional,

114 Artículo 46 del RLFEP: Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector y, en todo caso, contemplarán: I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo; II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes; III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

se transferían a los Estados. Finalmente, se enajenaban o vendían cuando se trataba de una entidad no estratégica ni prioritaria con viabilidad económica.¹¹⁵

a) *Disolución y liquidación.* El artículo 39 de la LFEP determina que la disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de las empresas y legislación correspondiente. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos.

Conforme al artículo 80. del RLFEP, el proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente, además a las siguientes reglas: El liquidador designado informará mensualmente a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (SCGF), así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso; el liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la SCGF, los estados financieros inicial y final de liquidación y, cuando proceda, los anuales intermedios; finalmente, la dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, intervendrá en el proceso en los términos del artículo 39 de la LFEP.

b) *Extinción.* En los términos del último párrafo del artículo 15 de la LFEP, para la extinción de los organismos descentralizados deben observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Para la extinción de un organismo descentralizado, señala el artículo 70. del RLFEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora sectorial, según se determine en la ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien tendrá las siguientes atribuciones: Levantar el inventario de los bienes pertenecientes al organismo; so-

115 Cfr. Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 44.

meter al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación; informar mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso; levantar el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y las demás inherentes a su función.

Una vez ordenada la extinción de un fideicomiso que conforme a la ley reúna las características de entidad paraestatal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o, a indicación de ésta, el comité técnico del fideicomiso de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción. Cuando el referido proceso deba resolverse sobre adeudos en que sea notoria la imposibilidad práctica de su cobro, el comité técnico, como órgano de gobierno del fideicomiso, emitirá los criterios para su cancelación, e informará de ello al fideicomitente. La extinción de los fideicomisos se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente, mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomitente. En el caso de que el comité técnico no hubiere sesionado durante el año anterior a la fecha en que se autorice la extinción del fideicomiso, la coordinadora sectorial, con base en las propuestas que le formule la fiduciaria, someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, las acciones que se deben adoptar con respecto a la extinción del fideicomiso (artículo 9o. del RLFEP).¹¹⁶

c) *Fusión*. De conformidad con el artículo 10 del RLFEP, en el caso de la fusión de entidades paraestatales, se observará lo siguiente: La coordinadora sectorial, en los términos de la ley, señalará las

116 De conformidad con el artículo 357 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito los fideicomisos privados se extinguen: Por la Realización del fin para el cual fue constituido; por hacerse éste imposible; por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución; por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto; por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario; por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso, y en el caso del artículo 350.

bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso; la entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá los últimos estados financieros al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la entidad fusionante informará mensualmente a la coordinadora de sector y a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, y la entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos.

Asimismo, tratándose de empresas de participación estatal mayoritarias, se debe observar lo establecido en los artículos 39 de la LFEP y 8o. de su Reglamento, los cuales fueron mencionados al desarrollar el inciso correspondiente a *disolución y liquidación*.

d) *Transferencia a los Estados*. Para llevar a cabo la transferencia de entidades paraestatales a los gobiernos locales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del RLFEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la coordinadora de sector, elaborará y formalizará con las entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los convenios únicos de desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, deban efectuarse.

Por su parte, la coordinadora sectorial será la responsable de que se instrumenten y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando que en todos los casos: Se levante el inventario de bienes y recursos de la entidad previamente a su transferencia; se sometan al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros de la entidad, y se suscriba el documento por el que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos de la entidad.

e) *Venta*. En el presente inciso se alude, brevemente, a la instancia responsable de la venta de entidades paraestatales, la normatividad y el procedimiento aplicables al proceso de venta, así como a las etapas que se siguen para tal efecto.

1) *Instancia administrativa responsable de la venta*. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, coordinar, supervisar, controlar y ejecutar la venta de empresas paraestatales. Esta última fue creada por acuerdo del C. Presidente de la República,

publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de octubre de 1990.¹¹⁷

La Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales está a cargo de un coordinador general, auxiliado por un subcoordinador y por los directores generales de Ingeniería Financiera; de Enajenaciones; de Saneamiento Financiero y Seguimiento, y de Operación y Control de Empresas, así como por el personal de apoyo que las necesidades del servicio requiera.

De conformidad con el artículo 132 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, compete a la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales: Acordar con el Secretario los asuntos de su competencia; coordinar, supervisar, controlar y ejecutar los actos que el Secretario le encomiende para la enajenación de los títulos representativos del capital social de empresas en las que el gobierno federal participa, ya sea directamente o a través de entidades paraestatales; vigilar que el proceso de enajenación relativo se lleve a cabo de conformidad con los acuerdos,

117 Carlos Bazdresch y Carlos Elizondo, en su artículo "Privatization: The Mexican Case", Texas Papers on Latin America, Pre-publication Working Papers of the Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, p. 10, se refieren a la creación de esta Unidad de la siguiente manera:

"Perhaps the most important decision made to improve the privatization procedures was the creation of the Unidad de Desincorporación (the Disincorporation Task Force) within the Secretaría de Hacienda (Treasury) in 1988. The analysis and opinions coming from this task force have in general been very influential in the decisions made during the sell-off process.

The Unidad de Desincorporación has operated almost unchanged since its creation. Its most important characteristics are (1) the hiring of the best-trained personnel available, usually economists and lawyers; (2) the chief of the group holds the rank of subsecretary and has the authority to take part in high level decision making; (3) once the decision to privatize a firm has been made, its administration passes to the task force. In this way, the personnel of SOEs to be privatized do not carry out the sell-off (which they are usually against); and (4) the concrete negotiations of the sale are not carry out by the task force, but, rather, by the distinct banks that are selected to take responsibility for the last stage of privatization procedure.

With the functioning of this office, a specialized knowledge has been developed to resolve the problems associated with the transfers in ownership. In particular, special attention has been paid to the questions of valuation and the organization of the procedures of the actions that often must achieve many distinct objectives at the same time. In this same office, ideas and studies are developed to promote the privatization of distinct operations of the government."

lineamientos y directrices que señale la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, para lo cual emitirá las autorizaciones o asignaciones correspondientes, en su esfera de competencia; coordinar sus actividades con la dependencia coordinadora del sector de la entidad paraestatal de que se trate, así como con la institución de crédito que corresponda y, en su caso, con el síndico designado; designar a la institución de crédito que fungirá, en su caso, como banco agente del gobierno federal para la enajenación de la participación accionaria de la entidad paraestatal de que se trate; coordinar, supervisar y, en su caso, autorizar al banco agente las acciones a desarrollar durante las diferentes etapas del proceso de enajenación de que se trate; promover lo conducente para concretar la enajenación de entidades paraestatales; solicitar la intervención de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, así como de otras dependencias y organismos, cuando se requiera durante el proceso de enajenación o una vez efectuada ésta; evaluar el proceso de enajenación de la participación accionaria en cada caso, así como rendir los informes que correspondan, y ejercer las demás facultades que le señalen otras disposiciones y las que le confiera directamente el Secretario.

Finalmente, cabe destacar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la facultada para vigilar que los procesos de desincorporación se realicen conforme a derecho.

2) *Normatividad y procedimientos aplicables al proceso de venta.* Como se mencionó, cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria deje de realizar actividades prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de las dependencias coordinadoras del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo federal la enajenación de la participación estatal o, en su caso, su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la administración pública federal, se procederá en los términos que se dispone en el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 32 de la LFEP).

Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del gobierno federal o de una o más entidades paraestatales, en los términos del artículo 68 de la LFEP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha socie-

dad nacional de crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con objeto de determinar las mejores condiciones de venta (artículo 12 del RLFEP).

El artículo 68 de la LFEP determina que la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del gobierno federal o de la entidades paraestatales, podrá realizarse a través del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito, de acuerdo con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación con el proceso de desincorporación realizado durante la administración del presidente Salinas de Gortari, Rogozinski menciona que el mecanismo de venta más usado fue a través de licitación y no el de la Bolsa de Valores, toda vez que eran pocas las entidades del sector público que estaban registradas en el mercado bursátil y menos aún las que habían mostrado resultados favorables en sus estados financieros en los últimos tres ejercicios, tal y como lo requiere la Comisión Nacional de Valores (el caso de excepción fue Teléfonos de México).¹¹⁸

En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el gobierno federal (artículo 32 de la LFEP).

Como puede observarse, los requisitos establecido tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento para la desincorporación de entidades paraestatales vía venta o enajenación son muy generales. Esta generalidad legal y reglamentaria ha sido subsanada a través de procedimientos establecidos por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, en particular con el llamado

“Procedimiento para la enajenación a título onerosos, en favor de los sectores social o privado, de los títulos representativos del capital social o de la participación que en el mismo tengan el gobierno federal o alguna entidad paraestatal, tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria”, que por su importancia a continuación se transcribe en sus aspectos esenciales:

118 Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 52 y 53.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 12 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y del Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la dependencia coordinadora de sector correspondiente, obtendrá el acuerdo presidencial para proceder a la enajenación de los títulos representativos de las acciones que el gobierno federal o alguna entidad paraestatal tengan en empresas de participación estatal mayoritaria y, cuando así proceda, el acuerdo presidencial para resectorizar en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las empresas en venta, comunicando dichos acuerdos a la propia dependencia coordinadora y designando a la sociedad nacional de crédito que fungirá como agente encargado de la enajenación. Al proceder a la resectorización de las empresas y de así estimarlo conveniente la Secretaría de Hacienda y Crédito público, se modificará el órgano de gobierno de las mismas, a fin de que lo presida el titular de esa secretaría o la persona que éste designe; asimismo, dicha dependencia podrá proponer al consejo de administración ratificar o designar a un nuevo director general de la empresa.

Para efectos de lo anterior, las propuestas que en ejercicio de sus atribuciones legales formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para enajenar la participación estatal en las empresas paraestatales, se basarán en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, en los términos de las disposiciones aplicables en la materia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá, a partir de este punto y a lo largo de todo el proceso, la facultad de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de la participación estatal en las empresas propuestas para tal efecto, siendo la responsable del desarrollo del mismo, de acuerdo con las normas que emita al respecto esa dependencia, de conformidad con lo que señala el artículo 68 de la LFEP.

Esta responsabilidad y facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será ejercida por el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, a través de la unidad administrativa que al efecto se señale en el Reglamento Interior de esa dependencia.

La dependencia coordinadora de sector, una vez conocida la decisión de venta, proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un perfil de la entidad, las recomendaciones que juzgue pertinentes para la venta y la información que le solicite, y desig-

nará a la instancia que fungirá como enlace para dar agilidad a estos procesos.

Cuando las acciones motivo de enajenación sean propiedad de alguna entidad del sector público, será responsabilidad de la dependencia coordinadora de sector promover que el órgano de gobierno sesione y tome, en su caso, el acuerdo para proceder a la enajenación de la participación accionaria que en el capital social de la empresa le corresponda a la respectiva entidad paraestatal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuidará que la sociedad nacional de crédito que designe como agente encargado de la enajenación, no sea acreedora de la empresa cuyas acciones se enajenarán.

La sociedad nacional de crédito designada promoverá, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una reunión con los niveles directivos de la empresa cuyas acciones estén sujetas a enajenación, para exponer las características del proceso y definir los requerimientos de información necesarios.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en el artículo 12 del RLFEP, designará al auditor que dictaminará los estados financieros de la empresa y definirá, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la fecha del dictamen.

La sociedad nacional de crédito, una vez que cuente con la información de la empresa y con los estados financieros dictaminados por el auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, procederá a la evaluación técnico-financiera de la misma, con objeto de definir la estrategia más adecuada a seguir para la enajenación de la participación estatal, a fin de que el Estado obtenga el mayor beneficio y las mejores condiciones posibles en este proceso. Esta estrategia deberá considerar, entre otros aspectos, los siguientes: La factibilidad de venta y las adecuaciones o ajustes que será necesario realizar para la misma; en función de las características técnicas, económicas, financieras, tecnológicas y de mercado de la empresa, la sociedad nacional de crédito elaborará un perfil de la empresa y establecerá un precio mínimo que refleje el valor de las acciones que la entidad, de acuerdo con las condiciones citadas; los mecanismos de propalación más adecuados; el desarrollo del prospecto de venta a distribuir entre los posibles interesados, el cual deberá contener la información que permita a éstos evaluar el proyecto, sin que ello represente una desventaja para la participación de la empresa en el mercado o descubra in-

formación estrictamente confidencial de la operación de la misma, así como las bases de licitación, estableciendo la fecha límite para la recepción de ofertas.

La sociedad nacional de crédito presentará, para su aprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la estrategia de venta considerada como la más adecuada y los resultados de la evaluación técnico-financiera. Cuando la evaluación realizada por la sociedad nacional de crédito indique que los criterios de venta establecidos para la operación la dificultan, imposibilitan o van en detrimento de la misma, expondrá el caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta, a su vez, lo someta a la consideración de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

En los casos en que existan socios de los sectores social o privado en la empresa y de que en los estatutos de la misma se establezcan derechos al tanto o de preferencia, los mismos deberán respetarse en la licitación pública. Una vez agotada esta posibilidad, se podrá continuar con el proceso de adjudicación de las acciones, de acuerdo con los resultados de la licitación.

En este proceso también debe considerarse el derecho de preferencia que, de acuerdo con el artículo 32 de la LFEP, tienen los trabajadores organizados de la empresa, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y estatutos correspondientes.

La sociedad nacional de crédito que funja como agente de venta de la participación accionaria en una empresa, no la podrá adquirir por sí misma o a través de las empresas filiales que tengan constituidas, en su caso, para participar en el capital accionario de empresas, salvo que así se lo autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez propalada la versión y recibidas las ofertas de compra, la sociedad nacional de crédito procederá a hacerlas comparables y las contrastará, en su caso, con los criterios de venta.

Como criterio general, el pago de las acciones de una empresa deberá ser de contado, entendiéndose por éste un plazo no mayor de 180 días con pago de intereses después de los primeros 30 días en razón de la tasa mensual de CETES. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las facultades que confieren los artículos 68 de la LFEP y el 12 de su Reglamento, podrá definir los casos especiales en los que la venta se hará a crédito y establecerá las condiciones en las que se realizará; del ejercicio de estas atribuciones deberá informar mensualmente a la Comisión.

La sociedad nacional de crédito presentará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recomendación sobre las condiciones en que pudiera llevarse a cabo la operación, definiendo el posible adquirente, el precio y las demás condiciones de la misma; las acciones de la empresa objeto de la enajenación podrán constituirse como garantía única que otorguen los adquirentes, cuando el pago en efectivo presente, al menos, el 50% del precio de venta.

Cuando las ofertas recibidas se ubiquen por encima del precio mínimo definido por la sociedad nacional de crédito y una vez conocidas las recomendaciones de esta última sobre la venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará la decisión de enajenar la participación accionaria, comunicando a la sociedad nacional de crédito su autorización y las condiciones en que deberá proceder a formalizar la operación.

Cuando la oferta o las ofertas recibidas se ubiquen por debajo del precio mínimo definido por la sociedad nacional de crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá decidir aceptar o negociar las ofertas con los postores, siempre y cuando el precio no sea inferior al 80% del precio mínimo mencionado y este último sea de hasta diez mil millones de pesos; dicha dependencia también podrá rechazar las ofertas; si las ofertas recibidas se ubican por debajo del 80% del precio mínimo mencionado o son rechazadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia presentará el caso a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento para la definición del curso de acción a seguir.

Con excepción del ejercicio de los derechos de preferencia de los socios actuales de la empresa o de las ofertas públicas realizadas a través del mercado de valores y de conformidad a los lineamientos y normas establecidas por la ley correspondiente, en el resto de los casos deberán recibirse, por lo menos, dos o más ofertas de posibles adquirentes para el análisis de las mismas. Sin embargo, cuando el proceso de licitación dé por resultado una sola oferta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá decidir aceptarla, negociarla o rechazarla, de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Comisión, mensualmente, sobre las decisiones que haya tomado en aquellos casos en los que el precio de venta de las acciones de la empresa haya sido inferior al precio mínimo definido por la sociedad nacional de crédito o haya habido una sola oferta.

La sociedad nacional de crédito deberá especificar, en el contrato de compraventa, las garantías, las condiciones y los márgenes razo-

nables que habrá en la auditoría de compra que lleve a cabo el comprador, inmediatamente después de que tome posesión de la empresa; adicionalmente, cuando las ventas se realicen a crédito, deberá incluirse una cláusula donde se establezcan sanciones económicas al comprador, en el caso de que éste pretenda revertir la operación de compraventa y devolver la empresa al sector público.

Una vez formalizada la operación y descontados los gastos incurridos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la comisión convenida con esa dependencia, la sociedad nacional de crédito enterará los recursos producto de la venta a la Tesorería de la Federación, de conformidad con lo que establecen la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y su reglamento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público enviará la información del finiquito, así como toda la documentación que sustente la operación, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 del RLFEP.

En adición a lo anterior, en aquellos casos que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenten circunstancias no previstas en los presentes lineamientos y que afecten sustancialmente al procedimiento de venta, los pondrá a consideración de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Derivado de las necesidades de que los estados financieros de las entidades paraestatales en general, y particularmente las que entran a un proceso de desincorporación, cuenten con valores reales de los activos a enajenar, liquidar, etcétera, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en uso de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sugerirá que se determinen los correspondientes valores de uso de los activos fijos a través de peritos independientes.

Pedro Aspe Armella, secretario de Hacienda y Crédito Público, ha señalado que

todas y cada una de los cientos de empresas paraestatales vendidas pasan [por este proceso]. Este procedimiento ha sido diseñado de tal manera que la discrecionalidad queda reducida a un mínimo, el procedimiento se mantiene tan transparente y sencillo como es posible y se observan estrictamente todos los requisitos legales.¹¹⁹

119 Vid. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 169-172.

Como se ha podido apreciar, el proceso se inicia formalmente con la propuesta de desincorporación presentada por la dependencia coordinadora de sector a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento. Esta Comisión analiza la propuesta y decide sobre la alternativa de desincorporación más adecuada. Si la mejor opción es la venta, se emite el acuerdo de desincorporación y la empresa se resectoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez que la misma ha sido resectorizada, dicha secretaría designa al banco agente de venta quien, en estrecha colaboración con la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, elabora los lineamientos de venta, el perfil y prospectos de venta y la evaluación técnica y financiera. Recibidas las ofertas, el agente financiero las evalúa y emite una recomendación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Secretaría presenta los análisis de las ofertas a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento. Si esta Comisión emite una resolución favorable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide la resolución y autorización legal para el cierre de la venta. A partir de este momento se inicia la negociación del contrato de compraventa. Firmado este contrato, los recursos se enteran a la Tesorería de la Federación. Finalmente, se emite el oficio de desincorporación por el cual se da de baja a la empresa como entidad paraestatal y se integra el “Libro Blanco”, mismo que es remitido a las áreas correspondientes.

El énfasis en la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional, ha traído consigo la aún controvertida redefinición del papel del Estado en la economía.¹²⁰ Esto es, el Estado mexicano ha dejado de ser un Estado propietario (excepto en las áreas estratégicas y prioritarias) para constituirse en un Estado rector que, a través del ejercicio de sus otras atribuciones —como son, por ejemplo, la regulación, la planeación, el fomento o la inducción— busca conducir e impulsar el desarrollo nacional y la justicia social con mayor eficacia que si pretendiera lograrlo haciéndose cargo directamente también de las demás áreas de la economía, propiciando la racionalización del sector paraestatal.

120 Por lo que hace a Iberoamérica, cabría consultar a Fernando Jeannot, *La modernización del Estado Empresario en América Latina. Hacia una teoría del sector público*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1990, 223 pp., y Jorge Witker, *La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo*, Madrid, UNAM-Editorial Civitas, 1982, 319 pp.