

872



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO ECONOMICOS**

**VIABILIDAD DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL COMO  
INSTRUMENTO PROMOTOR DEL DESARROLLO  
Y CRECIMIENTO ECONOMICO RURAL DEL ESTADO  
DE ZACATECAS A PARTIR DE EXPERIENCIAS ANALOGAS**

293860

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**ROBERTO SANTOS PEREZ**

ASESOR:

LIC. VICTOR HUGO PEREZ HERNANDEZ



CD. UNIVERSITARIA FEBRERO DEL 2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



LIBERTAD NACIONAL  
AVANZAMA EN  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR.  
P R E S E N T E .

El pasante **ROBERTO SANTOS PEREZ**, con número de cuenta **8565044-8**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Victor Hugo Pérez Hernández, titulada: **“VIABILIDAD DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL COMO INSTRUMENTO PROMOTOR DEL DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONOMICO RURAL DEL ESTADO DE ZACATECAS A PARTIR DE EXPERIENCIAS ANALOGAS”**.

El pasante **SANTOS PEREZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho”.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E  
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”  
Ciudad Universitaria, D.F., a 5 de abril de 2001.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

Con mucho cariño y respeto

A MI ESPOSA

MARTHA PATRICIA RAMOS MURGUIA

Por su amor, su cariño, su comprensión y su incondicional apoyo

A MIS HIJOS

RICARDO SANTOS RAMOS

MONICA SANTOS RAMOS

Fuente de inspiración y motivación  
para el logro de mis metas

**A MIS PADRES**

**ENRIQUE SANTOS MARENTES**

**Y**

**CONCEPCION PEREZ DE LA TORRE DE SANTOS**

Como un reconocimiento al sacrificio que realizaron  
para que lograra mis estudios Profesionales

**A MIS HERMANOS**

Por el afecto que nos une  
y su gran apoyo

**A MIS TIOS Y PRIMOS**

**A MIS MAESTROS**

## INTRODUCCION

La critica situación por la que atraviesa el agro mexicano y Zacatecas, en especial a raíz de la apertura comercial, es uno de los más importantes problemas nacionales.

El cambio de modelo económico en 1985, supuso entre otras cosas el retiro del estado de diversas actividades económico-productivas. El campo no fue la excepción y la consecuencia de ello significó dejar prácticamente a su suerte a 20 millones de mexicanos que trabajan y viven de él. Por sus condiciones de suelo, clima, agua, tecnología, mano de obra poco calificada, etc., México difícilmente puede competir en rendimientos de alimentos básicos (maíz, trigo, frijol, arroz, etc.), contra los países, tradicionalmente graneros del mundo.

Se suponía que el libre mercado y la teoría de las ventajas comparativas<sup>1</sup> ordenarían espontáneamente la problemática, pero esto no sucedió y por el contrario la dependencia alimentaria se agrava, la emigración del campo a las grandes urbes o al extranjero continúa, el desempleo se incrementa alarmantemente y no hay acciones, en el corto plazo, para establecer mecanismos que impidan el deterioro.

Proporcionalmente, lo mismo sucede en Zacatecas, estado del cual somos originarios y cuya actividad económica preponderante es la agricultura, especialmente aquella relativa al cultivo de granos básicos, destacando el frijol, de cuya producción somos líderes nacionales, alimento que se ha visto muy afectado por los bajos precios internacionales y más aún por la insuficiencia de los subsidios gubernamentales y en especial por los mecanismos y oportunidades de comercialización subdesarrollados.

De ahí nuestro interés por estudiar la viabilidad de una entidad paramunicipal que contribuya al desarrollo y crecimiento económico rural de nuestro estado y en especial de nuestro municipio Sombrerete, corazón de la franja frijolera de Zacatecas.

El que se sea a través de una paramunicipal, se deriva de nuestra firme convicción en la descentralización político-administrativa que supone el Municipio Libre como mejor instrumento para lograr los ideales de bienestar y progreso de nuestra Constitución Federal y Local.

No estamos de acuerdo en la hipótesis del Estado como mal administrador y empresario, sabemos de sus deficiencias y fracasos y estamos de acuerdo en que no debe participar en todas las actividades industriales, sin embargo también

---

<sup>1</sup> Cada país debe producir lo que naturalmente esta capacitado para producir y dejar de producir lo que requiere subsidios o apoyos artificiales. De modo que los factores productivos liberados por las actividades abandonadas se reasignen espontáneamente a las que permanezcan.

sabemos de sus éxitos y avances, especialmente de los logros en materia social, muchos de ellos gracias al sector paraestatal. Además las deficiencias de ineficacia, ineficiencia y corrupción no están ausentes de la empresa privada.

También estamos a favor porque se deleguen cada vez más facultades a los estados y en especial a los municipios del país, y por supuesto en que se aumenten sustancialmente las partidas federales para ellos.

En Zacatecas el apoyo al campo es necesario para mejorar las condiciones de vida de la población rural y responder a los desequilibrios del mercado internacional. Es necesario para evitar la migración que lo está despoblando, es fundamental para resolver los niveles de pobreza extrema que lo ubican dentro de los cinco con mayores deficiencias del país.

Para ello, hemos dividido la presente investigación en cuatro capítulos.

El Primero es un Marco Conceptual, que pretende establecer la relación teórica entre el Derecho Económico y la Empresa Pública, hacemos una revisión de las figuras paraestatales de nuestro derecho y una evaluación sucinta de su evolución. Así mismo establecemos las posiciones doctrinales de las corrientes de pensamiento económico que soportan la intervención y el retiro estatal: El Estado Benefactor por un lado, y por el otro, el Neoliberalismo.

El Segundo, es un repaso de los principales ordenamientos jurídicos que enmarcan el funcionamiento y organización del sector paraestatal. La primera parte considera la Legislación Federal y la segunda hace énfasis en la del Estado de Zacatecas pues el sector paramunicipal encuentra de manera preponderante sus bases en ese nivel.

El Tercer Capítulo nos ubica en el contexto socioeconómico del Estado de Zacatecas. Es una visión somera de la realidad que vivimos y pretende justificar la necesidad de entablar acciones contra los desequilibrios sociales y mala distribución de la riqueza. Analizamos la situación de tres cultivos relevantes para el Estado porque consideramos que a partir de su aproximación, también conocemos más nuestra entidad y justificamos la importancia de la intervención estatal en el sector rural zacatecano.

Finalmente en el Cuarto Capítulo realizamos un estudio comparado de algunas experiencias nacionales y extranjeras, (Conasupo, Aserca-Procampo, Política Común Europea, LDP's de E.E.U.U) en materia de apoyos al agro desde entidades de corte paraestatal con el fin de entender sus pros y contras, y a partir de ahí establecer si es factible el funcionamiento de una paramunicipal comercializadora de frijol en Sombrerete Zacatecas.

Nuestra principal hipótesis es que una empresa paramunicipal puede contribuir a resolver varios de los vacíos de un ente regulador y coordinador de políticas de interés común, que otorgue apoyos o subsidios a los productores en igualdad de

circunstancias que sus contrapartes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o del resto del mundo.

Lo anterior porque los mercados internacionales de granos y oleaginosas se caracterizan por los elevados subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores lo que genera un contexto internacional poco favorable para el sector agrícola, pues los precios internacionales de los principales productos agropecuarios no reflejan los costos reales de la producción.

Los cambios sustantivos de las dos décadas pasadas en el ámbito internacional, así como en las condiciones macroeconómicas de nuestro país han planteado la necesidad de reforzar la estrategia de desarrollo basada en el crecimiento sostenido y elevar el bienestar de la sociedad.

Al mismo tiempo se ha modificado el papel del Estado en la economía, generando una participación mayor de los sectores social y privado en la definición del proceso de desarrollo. El diseño de una política agropecuaria debe adecuarse a estos cambios.

Desde el inicio del proceso de reformas tendientes a modernizar el campo, se señaló que no bastaba un nuevo marco legal o mejores instituciones para servir al productor. Estas reformas eran indispensables, pero se requiere aún más: una política de apoyos nueva, efectiva, justa, equitativa y que otorgue mayor libertad al productor al tiempo que corrija los desequilibrios de Zacatecas y de México.

# CAPITULO PRIMERO

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 El Derecho Económico y Generalidades de las Empresas

A partir del concepto de Derecho Económico como el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos de producción, distribución y consumo de la riqueza, podemos establecer la estrecha relación existente entre éste y la Empresa, ya que la empresa es uno de los principales factores de la producción<sup>2</sup> y producción es igual a riqueza, es decir solo si se producen bienes y servicios se genera riqueza.

Recordemos que precisamente un Sistema Económico no es otra cosa que un Modo de Producción. Cada Sistema Económico pretende resolver los problemas de escasez de satisfactores que sacien las necesidades humanas objetivas.

El Capitalismo, el Socialismo, las Economías Mixtas, son sistemas económicos, o sea modos de producción. Todo Sistema Económico atiende a tres cuestiones fundamentales, ¿Qué?, ¿Cómo? y ¿Para quién? Producir.

El Sistema Capitalista resuelve la primera pregunta produciendo lo que el mercado demanda, la segunda, a través de la empresa privada y la tercera para quien tenga el poder adquisitivo.

El Socialismo produce lo que se necesite, a través de la empresa pública y para quien lo necesite.

Las Economías Mixtas como su nombre lo indica, combinan los dos modos productivos, produciendo a través de la empresa pública y privada, lo que demande el mercado y lo que no demande pero que se necesite, y para quien tenga y no tenga poder adquisitivo.

Dependiendo del Sistema Económico de que se trate, también será el sentido de las normas jurídico económicas.

México es un país de economía mixta, pues el artículo 27 constitucional contempla la coexistencia de la propiedad pública, privada y social, esto es, instituciones jurídicas que sustentan el modo de producción mixto.

---

<sup>2</sup> La Teoría económica dice que son múltiples los factores de la producción, pero los principales son Tierra o Recursos Naturales que se paga con la Renta, Trabajo o Mano de Obra que se paga con Salarios, Capital que se paga con Interés, Tecnología que se paga con Regalías y Empresa u Organización de los Factores Productivos.

Entonces la empresa es la responsable de organizar los factores básicos de la producción, precisamente para alcanzar el fin de producir. Claro está que la Empresa Privada principalmente tiene un fin lucrativo, en tanto que la empresa pública su fin es social.

Entendemos por social el fin de lograr equilibrar las desigualdades económicas de la población más necesitadas y con más carencias. Además de servir a los fines públicos del estado, que impulse un desarrollo económico sostenido.

La palabra empresa, según el Diccionario de la Academia de la Lengua, procede del latín "inprehensa", que quiere decir cogida o tomada, y da dos acepciones que se aplican al concepto jurídico: "Casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo negocios o proyectos de importancia." "Obra o designio llevado a efecto, en especial cuando en el intervienen varias personas."

En cuanto a la primera acepción, el concepto jurídico de la empresa en efecto se refiere a la "casa o fondo de comercio"; aspecto patrimonial que se relaciona con la expresión francesa fond de commerce, y que entre nosotros, siempre, según aquel Diccionario, quiere decir (fondo) el "caudal o conjunto de bienes de una persona o comunidad" que se establece para realizar negocios; es decir, la actividad del fundador (empresario o titular de la empresa) que se desenvuelve con una cierta finalidad (producir para el mercado), que es a lo que se refiere la otra acepción del Diccionario: una obra o un designio del dueño de la empresa.

Es frecuente confundir la empresa con la sociedad mercantil que la organiza y la explota; es decir, confundir el todo con la parte. No todas las empresas son sociedades mercantiles y en cambio si todas las sociedades mercantiles son empresas.

La Empresa es un que hacer, una conducta del hombre, en torno a ciertos elementos materiales e inmateriales, los cuales constituyen al patrimonio de la negociación (hacienda o fondo de comercio). Esta, la sociedad, es quien realiza la actividad, es decir, la persona que funda y que explota la empresa. Dicho de otro modo, las sociedades mercantiles son una de tantas formas en que se organiza una empresa, pero no la única.

Empresarios pueden ser, no sólo las sociedades (mercantiles, porque esa actividad "empresarial" las califica de tales), sino también las personas físicas, el Estado, y ciertas figuras jurídicas que no son personas, como la herencia yacente o la masa activa de la quiebra

No todas las empresas e industrias son sociedades o personas morales, pues existen empresas o industrias integradas por una persona física, tal es el caso de aquellas que ante Hacienda registran su tributación bajo la modalidad de personas físicas con actividad empresarial. Si consideramos como empresa a toda aquella unidad de producción que presta servicios o elabora bienes para un mercado,

habría muchas empresas individuales en que una persona no utiliza sino su propio trabajo. Sin embargo, muchos teóricos sólo consideran como empresa aquella en que se combinan los esfuerzos de dos o más personas, es decir una sociedad.

De lo anterior surge la polémica doctrinal en cuanto a la denominación de las sociedades como personas morales puesto que a contrario sensu, el término implica que las personas físicas no son morales o son inmorales lo que es falso pues también son morales en términos axiológicos. La controversia conceptual también gira en torno a la denominación de las sociedades como personas jurídicas, la que igualmente confunde y conlleva a pensar que las físicas no son jurídicas, lo cual es inexacto pues también lo son. La anterior controversia se ha resuelto dando un término más adecuado a las sociedades como el de Personas Jurídicas Colectivas.

También se confunde la empresa con la hacienda o sea, con su patrimonio. La empresa, no sólo el conjunto de bienes o derechos aportados por el empresario y organizados con una finalidad, sino que también es la actividad misma de este, y la organización de todos esos bienes, que constituye un elemento adicional de la empresa con un valor propio, al que se denomina aviamiento y que se relaciona con la clientela de la negociación a la que destinan sus bienes o servicios.

Como en el caso del empresario, la hacienda es elemento esencial de la negociación; de tal manera que si ella desaparece (por cualquier medio jurídico que suponga la transmisión del conjunto de los bienes y derechos -venta, transmisión mortis causa, fusión, expropiación-), se hace imposible la empresa, salvo que con la hacienda también se trasmita la actividad misma del empresario, y que sólo se sustituya la persona o el sujeto titular de la negociación, por ejemplo cuando el Estado expropió todos los bienes y derechos de los bancos privados; es decir, el patrimonio que era propiedad de cada una de las instituciones de crédito expropiadas. En ese caso, subsistió la empresa con un nuevo titular, y subsistieron también los antiguos titulares (las S.A), si bien vacías y sin la posibilidad de cumplir el fin para el que fueron creadas, por lo que incurrieron en una causa de disolución. El anterior titular (la S.A) subsistió (si pudo realizar nuevas actividades) con nuevos bienes (la indemnización legal a que tenía derecho y aquellos que le pertenecían).

El derecho reconoce diversas clases de empresas: según que su titular sea un sujeto de derecho privado, o bien, de derecho público, se habla entonces de empresas privadas y públicas; según que el titular sea una sociedad (anónima con mayor frecuencia), u otra persona o sujeto, se habla de empresas societarias o corporativas en aquel caso y no corporativas en el otro (el titular, entonces, puede ser una persona física, una comunidad o grupo de personas sin personalidad, una unidad económica, etc.); y finalmente según la naturaleza de la actividad económica que se efectúe a través de la negociación puede tratarse de empresas agrícolas, comerciales (stricto sensu) e industriales (fabriles o manufactureras; de productos o de servicios).

Las públicas, o sea aquellas en que el titular es el Estado, un organismo o una empresa descentralizada o paraestatal, o una sociedad controlada por él, si bien se rigen por las disposiciones de la legislación mercantil, dada la índole de sus actividades, tienden a salir del derecho mercantil e integrarse dentro del Derecho Económico.

Los elementos de la empresa son subjetivos unos y objetivos los otros. Los primeros son, desde luego, el empresario y el personal de la negociación; los objetivos son todos los bienes y derechos que forman la hacienda o patrimonio de la empresa.

El empresario es un comerciante, en cuanto que "teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hace de él su ocupación ordinaria" (art. 3º del Código de Comercio) en consecuencia, las notas propias de éste: capacidad, nacionalidad, domicilio, personalidad; y en función de cada una de ellas, y del carácter del sujeto, se le aplican las disposiciones legales pertinentes, por ejemplo, si se trata de una sociedad, la Ley General de Sociedades Mercantiles o si se trata de extranjeros, la Ley de Inversión Extranjera.

En cuanto al personal, lo integran jerárquicamente, los funcionarios, (directores, gerentes, administradores), los empleados y los trabajadores; a quienes se aplican las normas del Código de Comercio en cuanto a auxiliares del comerciante; la legislación laboral, en cuanto sean sujetos de dicha disciplina, y las de la Ley General de Sociedades Mercantiles por lo que se refiere al nombramiento a las atribuciones, a la responsabilidad y a la revocación.

La hacienda de la empresa, está constituida por un conjunto heterogéneo de bienes y derechos, que se aportan a ella en virtud de muy diferentes negocios; traslativos de dominio, del usufructo del uso, de cesión o endoso de derechos; negocios, generalmente de derecho privado (civil y mercantil), pero también de derecho público (permisos, autorizaciones y concesiones del Estado); todos ellos constituyen una unidad, que pueda considerarse como universalidad de hecho, la cual, a su vez, puede ser objeto de negocios jurídicos traslativos de dominio, o de uso; de administración, de garantía, etc.

En relación con la hacienda, hay ciertos bienes propios de ésta, o sea, de la actividad del empresario, como son las patentes, las marcas, el nombre y los avisos comerciales; y determinadas relaciones del titular con la negociación (el aviamiento); con los clientes, que le proveen de materias primas y materiales, o bien, que reciben de ella los servicios o los productos elaborados, y también relaciones del empresario cuando es arrendatario de locales, con el dueño arrendador, que configuran la llamada propiedad comercial.

Como universalidad de derecho, la hacienda, y como organismo económico productor de bienes y proveedor de empleos, la empresa, merecen una protección especial, que no es la propia de las personas como tales (el individuo o la sociedad), ni de cada uno de los bienes y derechos que forman aquella, si no que

se trata de normas especiales, de orden público generalmente, que unas veces tienden a proteger a la negociación misma, evitando o tratando de evitar su disgregación y su liquidación, otras veces, protegen a los acreedores de ella, y otras, en fin, a través de disposiciones que prohíben la competencia desleal, y los monopolios, que enumeran los actos que se consideran o que se presumen tales y que los sancionan con mayor o menor severidad.

En nuestra legislación, encontramos varios conceptos de Empresa:

La **Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones** en su artículo 2º. Fracción II dice que Empresa son "las actividades comerciales, industriales o de servicio en uno o varios establecimientos".

El **Código Fiscal** en su artículo 16 entiende por actividades empresariales las siguientes:

I. Las comerciales que son las que de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter y no están comprendidas en las fracciones siguientes.

II. Las industriales entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y la elaboración de satisfactores.

III. Las agrícolas que comprenden las actividades de siembra, cultivo, cosecha y la primera enajenación de los productos obtenidos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

IV. Las ganaderas que son las consistentes en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, así como la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

V. Las de pesca que incluyen la cría, cultivo, fomento y cuidado de la reproducción de toda clase de especies marinas y de agua dulce, incluida la acuicultura, así como la captura y extracción de las mismas y la primera enajenación de esos productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

VI. Las silvícolas que son las de cultivo de los bosques o montes, así como la cría, conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación de los mismos y la primera enajenación de sus productos, que no hayan sido objeto de transformación industrial.

El mismo artículo señala que "se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso, o por conducto de terceros, y por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales"

En cambio, para la **Ley Federal del Trabajo**, en su artículo 16 señala que "para los efectos de las normas del trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines empresariales."

Por otra parte el **Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de la Prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo, reglamentaria del artículo 70 y 76 de la Ley del Seguro Social**, considera "Empresa o Patrón al sujeto obligado a la inscripción de los sujetos de aseguramiento como al pago de la cuota de riesgos del trabajo". Establece una clasificación de empresas al momento de inscribir o cambiar actividades y se establecen cinco clases que agrupan los diversos tipos de actividades y ramas industriales en razón de mayor o menor peligrosidad a que están expuestos los trabajadores.

Acordar un concepto de empresa, que unificara criterios con los distintos socios comerciales de México especialmente con los que ha suscrito tratados de libre comercio, fue fundamental en las negociaciones, e indispensable para la aplicación de los mismos, de ahí que en ellos se establece la siguiente definición, aparecida por vez primera en el TLCAN.

El **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, en el Capítulo II de las "Definiciones Generales", en su artículo 201 fracción I, señala:

"Empresa significa cualquier entidad constituida u organizada conforme a la legislación vigente, tenga o no fines de lucro y sea de propiedad privada o gubernamental, incluidas las compañías, fideicomisos, participaciones, empresas de propietario único, coinversiones u otras asociaciones."<sup>3</sup>

Cabe señalar, que tampoco existe una forma única de clasificar a las empresas por su tamaño. Esta clasificación varía entre países, actividades económicas y también cambia en el transcurso del tiempo, pero generalmente se aceptan como criterios el valor de las ventas, el valor de sus activos, el valor de su capital, la penetración geográfica y el número de sus empleados.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Esta definición es constante en los demás tratados de libre comercio que ha suscrito México.

<sup>4</sup> Lo más común es que a las empresas se les considere: Micro a las que tienen de 1 a 30 trabajadores, Pequeñas de 31 a 100, medianas de 101 a 500, y grandes más de 500.

## 1.2 Características de la Empresa Pública

La empresa pública es la empresa del Estado cuyo objeto es la producción económica de bienes y servicios. En otras palabras, empresa pública "es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado, para producir bienes y servicios". Comprende a la actividad industrial y comercial del Estado.

Con frecuencia el Estado destina importantes recursos económicos para promover, patrocinar o realizar determinados fines o propósitos en diversos terrenos de la cultura, la educación pública o la salud pública y entonces estaremos en presencia de empresas estatales, pero no de empresas públicas. El objeto de esas empresas no es la producción económica, aunque manejen o administren recursos económicos regulares o cuantiosos. Luego, aportar bienes y servicios públicos para una tarea que realiza el Estado, no implicará ineluctablemente el fenómeno económico de la empresa pública.

En la época del gran intervencionismo económico del Estado Mexicano<sup>5</sup>, apoyado por la Constitución y fomentado al extremo por las reformas a esta, que en su momento tuvieron lugar, y que otorgaron al poder público la rectoría de la economía nacional, la empresa pública se plantó en cualquier parte de esta última. No solo actuó en las áreas reservadas sino en cualquier actividad de la economía productiva de bienes y servicios, surgió sin que previamente existiera una política de preferencia o prioridades económicas.

A lo largo de nuestra historia han surgido en cualquier terreno de la economía nacional, en realidad no existe ley que les prohíba el paso sin embargo, hoy día, los tratados comerciales internacionales de alguna manera limitan su acción.

La estructura jurídica de la empresa pública no tiene carta de naturalización en la ley mexicana, es decir, la empresa pública no es un ente jurídico reconocido como tal. Hay necesidad de localizarla bajo vestimentas jurídicas diversas.

En la legislación vigente adoptan la estructura jurídica de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y fideicomisos públicos, entre otras.

El organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia, es un sujeto de derecho público. En cambio la empresa de participación estatal mayoritaria, a pesar de estar reconocida en la ley con esa denominación se estructura jurídicamente como sociedad mercantil, principalmente como sociedad anónima. Así sucede con el fideicomiso público su condición adquirida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal citado como ente paraestatal, no ha sustituido su naturaleza tradicional de contrato mercantil, que regula la Ley

---

<sup>5</sup> De Lázaro Cárdenas a José López Portillo

General de Títulos y Operaciones de Crédito. A veces el legislador federal crea el fideicomiso o el ejecutivo federal o bien, este último autoriza su creación, pero en todo caso se documenta o se hace constar en un contrato de esa especie.

Por su distinta estructura jurídica y por su objeto económico diversificado, la empresa pública tiene un régimen legal heterogéneo. Esta sometida a normas jurídicas de toda naturaleza, de derecho público y de derecho privado. Predomina el derecho público si se trata de organismos descentralizados o el derecho privado si se refiere a empresas de participación estatal o a fideicomisos públicos.

Muchas son las leyes administrativas que se aplican a todos, p.e., la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Obras Públicas, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley sobre Adquisiciones, y Obras Públicas, etc. En particular, de acuerdo a su actividad económica, las Leyes Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional en materia minera, agraria, de hidrocarburos, eléctrica, aguas nacionales, forestal, del mar, etc.

Es ordinaria a la vida de todas las empresas públicas la aplicación o uso del Código Civil, Código de Comercio y otras leyes mercantiles.

No obstante ser autónomas por su estructura jurídica y por su misma actividad, su acción siempre ha estado sujeta a control por la administración central.

Para ese control desde 1947 se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y se creó la Comisión Nacional de Inversiones como órgano intersecretarial ejecutor.

Posteriormente se volvió a legislar sobre la materia en 1965 con otra ley del mismo nombre. Dos leyes que tuvieron la suerte de ser ineficaces en su primordial propósito.

Por tercera ocasión se legisló y se expidió la ley de 1970, con el mismo nombre, y que en más de tres lustros su aplicación no dio mejores frutos que sus dos predecesoras.

Los tres ordenamientos diseñaron el control administrativo que la doctrina francesa denomina tutela administrativa, para ejercerse sobre la vida y comportamiento casi totales de todos los organismos integrantes del sector o administración paraestatal en la que están incluidas las empresas públicas, empero su objetivo de control no logró los resultados queridos.

Mucho preocupó al legislador federal autor de aquellos tres ordenamientos que los recursos públicos que se manejaran por las empresas no se distrajeran a fines

diversos de los propios de las mismas y que sus acciones tuviesen el éxito empresarial y de servicio planeado al ser instituidas.

Varios ordenamientos federales se expidieron para coadyuvar a tales propósitos, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, pero sin que se pueda constar y asegurar que han cumplido con su papel exitosamente.

Por otra parte, el control legislativo de las empresas públicas no ha resultado del todo lo eficaz, mismo que se ha querido plasmar en las varias reformas hechas al texto del artículo 93 de la Constitución, relativo a la comparecencia ante el Congreso de los titulares y directivos de la administración pública centralizada y paraestatal.

Finalmente, el control jurisdiccional de las empresas públicas que se realiza a través del juicio de amparo por los tribunales del poder judicial ha sido insuficiente. Hace falta una ley que regule el control jurisdiccional de las empresas públicas.

Con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales -cuarta en su tipo-, publicada el 14 de mayo de 1986, se pretendió alcanzar el ideal político de un control cierto y eficaz sobre las empresas públicas.

Su sistema normativo, innovador en cuanto al desarrollo y operación de las entidades, y el relativo al control y evaluación de las mismas, construye un nuevo control y más severo, que el previsto en las tres leyes anteriores.

En el fondo, el sistema legal vigente sobre las empresas públicas se dispersa en varios ordenamientos legales, que llegan a justificarse en razón de la complejidad misma de la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, la expedición de un estatuto orgánico de la empresa pública en México, encontraría mucho material común a dichas empresas.

### **1.3 Marco Teórico del Sector Paraestatal de la Administración Pública**

Entendemos por Administración Pública, a la función administrativa del Estado.

El Maestro Miguel Acosta Romero<sup>6</sup> dice que "Son los órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y que no dependen de los otros Poderes..."

---

<sup>6</sup> ACOSTA, Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 6ª. Ed. Porrúa S.A México D.F. p. 119.

La Administración Pública en México se lleva a cabo a nivel Federal, Estatal y Municipal, y sus órganos se agrupan en:

- **Centralizada**
  - Presidencia/ Gobernador/ Presidente Municipal
  - Secretarías de Estado/ Secretarías, Oficialía Mayor y Tesorero Local, otras/ Regidores y Tesorero Municipal, otras.
  - Procuraduría Federal/ Procuraduría Local
  - Departamentos Administrativos
    - Organismos Desconcentrados
- **Paraestatal (Federal, Local o Municipal)**
  - Dependencias Descentralizadas
  - Empresas de Participación Estatal
  - Fideicomisos Públicos

Debemos distinguir entre Desconcentración y Descentralización. Los organismos desconcentrados son subordinados de alguna secretaría de estado o departamento administrativo de la administración central, por tanto sus facultades son específicas, y pueden tener o carecer de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cambio los organismos descentralizados, son aquellos que dependen directamente del Presidente, Gobernador o Presidente Municipal, son autónomos y por lo general tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las instituciones descentralizadas son constituidas por el Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal. En los Estados por el Congreso Local o por el Gobernador y en los Municipios por el Presidente Municipal o por el Ayuntamiento.

Es importante señalar que la intención de darle a las entidades descentralizadas personalidad y patrimonio propios, obedece al deseo de otorgarles autonomía técnica u orgánica. La técnica no es otra que la que permite que los órganos administrativos no estén sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado, y la orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

No debemos confundir el término descentralización administrativa con el de descentralización política. La primera es la que se presenta dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero la política, se refiere al régimen especial de los Municipios y

Poderes Estatales frente al poder Federal. Es decir mientras que la administrativa es creada por el poder central, en la política estamos en presencia de entidades originarias de facultades, reservadas exclusivamente a los estados y municipios, ese régimen político, es precisamente el Pacto Federal.

Tampoco debemos confundir la descentralización administrativa, (también denominada por Servicio) con los conceptos teóricos de Descentralización por Colaboración, y Descentralización por Región.

La primera se refiere a la autorización a los particulares para que participen en el ejercicio de la función administrativa del gobierno, por ejemplo las Cámaras de Comercio y Empresariales, las Asociaciones Agrícolas, las escuelas privadas incorporadas, los concesionarios, etc.

La segunda no es otra cosa que la creación de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial que en el caso de México no es otra que el Municipio, pues este no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio Libre es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, tal como lo dispone el artículo 115 Constitucional, al considerarlo como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación. De hecho, según nuestra legislación, los municipios están investidos de personalidad jurídica propia, constituyen la base de la división territorial y de su organización política y administrativa, su órgano administrativo es el Ayuntamiento cuyos miembros son resultado de una elección popular directa y además la ley les da a los municipios la facultad de administrar libremente su Hacienda, misma que se forma de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

No esta por demás señalar que las particularidades de cada uno (nombre, domicilio, órganos de dirección, administración y representación, objeto y fin de interés general, etc) de los organismos descentralizados, se encuentra en los decretos o leyes orgánicas respectivas

Sus órganos de gobierno normalmente se conforman por un cuerpo colegiado (Junta de Gobierno o Directiva, Asamblea General) y por un órgano de representación unipersonal (Director General, Gerente General, Rector, Gobernador, etc.)

Por lo común los organismos descentralizados están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales, sin embargo, como veremos cuando comentemos las leyes fiscales, esto no siempre es así, pues el régimen fiscal de las paraestatales generalmente esta determinado en los mismos decretos que les dan origen o en sus leyes orgánicas, o inclusive, algunas leyes fiscales expresan

claramente los casos que la federación, los estados o los municipios están exentos o por el contrario cuando deben enterar créditos fiscales.

Ahora nos referiremos a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son aquellas que reúnen las siguientes características:

- a) Que el gobierno federal, local o municipal, uno o más organismos descentralizados, una o varias empresas de participación estatal, uno o más fideicomisos públicos, instituciones nacionales de crédito, seguros o fianzas, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social de la empresa.
- b) Que se suscriban acciones especiales por el Gobierno Federal.
- c) Que el Gobierno Federal nombre a la mayoría de los miembros de sus órganos de gobierno y pueda vetar los acuerdos de éstos.

Como se desprende de lo anterior, empresas de participación estatal pueden ser dependencias directas del ejecutivo, organismos descentralizados, sociedades mercantiles (principalmente Sociedades Anónimas), y hasta sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean de los contemplados en el inciso a) o que realicen aportaciones económicas preponderantes.

Es decir se regulan tanto por normas de Derecho Público como de Derecho Privado. (Constitución Política, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de Entidades Paraestatales, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, etc. pero también por el Código Civil, Código de Comercio, Ley de Sociedades Mercantiles, de Títulos y Operaciones de Crédito, del Mercado de Valores, de Sociedades de Inversión, etc.)

Su objeto es muy diverso, en la mayoría es prestar un servicio público, pero otras prestan servicios que no son de carácter público, hay otras que administran y/o producen bienes, otras cuyo objeto es conservar fuentes de empleo de empresas en quiebra, otras fomentar nuevas actividades industriales, y otras para prestar servicios privados como el de banca y crédito.

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria, por el contrario son aquellas donde la participación gubernamental accionaria de las empresas represente menos del 50% y hasta el 25% del capital de las mismas. Normalmente adoptan la forma de sociedades mercantiles, asociaciones y sociedades civiles,<sup>7</sup> y son vigiladas por un comisario designado por el titular de la secretaría coordinadora del sector correspondiente escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General.

---

<sup>7</sup> La principal diferencia entre una Sociedad Mercantil y una Civil, radica en el fin, pues el de la Mercantil es preponderantemente el Lucro, en tanto las Civiles pueden tener fines Culturales, Médicos, etc.

No existe un criterio uniforme o bien alguna disposición expresa que diga en que casos debe crearse una u otra ni tampoco existen disposiciones que concilien su forma privada con sus funciones públicas.

Por ejemplo cuando se habla de "Acciones Inalienables del Estado", pues como sabemos la acción es un título enajenable por excelencia, o en otro ejemplo cuando el Estado es el único socio, siendo que en la legislación mercantil mínimo se requieren dos, sin contar los problemas que surgen al integrar las asambleas de socios y los consejos de administración.

El Estado al ser accionista tiene una serie de derechos que de acuerdo con la Ley de Sociedades Mercantiles son el de voto en las asambleas, derecho a la información, a nombrar administradores y consejeros, comisarios, derecho a discutir, modificar y aprobar los balances, derecho a recibir dividendos, y el derecho a la parte alícuota que corresponde a cada acción en la liquidación.

Finalmente debemos revisar la figura del Fideicomiso Público, pero previamente es importante recordar algunos aspectos generales del Fideicomiso en general.

El Fideicomiso es un contrato (con forma siempre escrita) mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.

Los sujetos del fideicomiso son:

- a) Fideicomitente: que es la persona titular de los bienes o derechos que trasmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita y, desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.
- b) Fiduciario: institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- c) Fideicomisario: que es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

Pueden existir en un fideicomiso, desde un punto de vista teórico, diversos fideicomitentes y diversos fideicomisarios; pero, generalmente, un solo fiduciario.

El fin del fideicomiso es el objetivo que se busca con la celebración del contrato. Son los intereses privados o públicos que se buscan satisfacer con el establecimiento del fideicomiso y que por supuesto tiene que ser lícito y determinado.

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

El Fiduciario esta obligado a aceptar el fideicomiso, ceñirse y ajustarse a los términos del contrato constitutivo, llevar contabilidad por separado, para cada fideicomiso, cumplir las obligaciones fiscales, realizar sus actividades mediante un delegado fiduciario; únicamente podrán delegarse aquellas funciones que se consideren secundarias que no impliquen facultades de mando, decisiones o actos discrecionales, guardar el secreto fiduciario, que es más estricto que el secreto bancario, presentar y rendir cuentas, invertir los fondos ociosos en valores aprobados por la Comisión Nacional de Valores, acatar las ordenes del comité técnico cuando exista éste, tendrá las facultades que se le señalen en el acto constitutivo y que pueden ser realizar actos de dominio, enajenar, permutar, transferir propiedad, administrar u obtener créditos y gravar; en su caso, arrendar y realizar reparaciones y mejoras, disponer lo necesario para la conservación del patrimonio, actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar, en ellos, mandatos para pleitos y cobranzas, tiene desde luego, facultades para cobrar sus honorarios y para erogar los gastos inherentes al fideicomiso.

El Fideicomitente puede reservarse los derechos que estime pertinentes en el acto constitutivo, designar a uno o varios fideicomisarios, nombrar comité técnico, modificar el fideicomiso, si se reservó ese derecho; requerir cuentas al fiduciario, transmitir sus derechos de fideicomitente, si se reservó esa facultad; revocar o terminar el fideicomiso si se reservó esa facultad; derecho a que le sean devueltos los bienes dados en fideicomiso en caso de imposibilidad de ejecución, o que se le entreguen los remanentes una vez ejecutado el fideicomiso, pagar los gastos que origine la constitución y el manejo del fideicomiso; pagar los honorarios fiduciarios; en caso de que se transmitan inmuebles estará obligado al saneamiento para el caso de evicción, y colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, cuando para ello sea necesario dicha colaboración.

El Fideicomisario tiene limitados los derechos y las obligaciones, por el acto constitutivo. En principio tiene derecho a recibir los rendimientos o los remanentes que queden después de la extinción del fideicomiso, salvo pacto en contrario; derecho a exigir rendición de cuentas; derecho a modificar el fideicomiso, si es irrevocable por parte del fideicomitente; facultad para transferir sus derechos de fideicomisario; derecho a revocar y dar por terminado anticipadamente el fideicomiso, si así se prevé en el acto constitutivo, obligación de pagar los impuestos, derechos y multas que se causen con la ejecución del fideicomiso, y obligación de pagar los honorarios fiduciarios.

El Fideicomiso puede durar hasta treinta años, a menos de que se constituya con un fin social, ejemplo, cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Se puede extinguir por la realización del fin para el cual fue constituido; por hacerse este 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 este se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso, y cuando renuncie o se remueva a la institución fiduciaria y no haya otra que la sustituya.

Por supuesto, los sujetos pueden establecer otras causas de extinción en el contrato de fideicomiso, que se reputaran como legales, si no contradicen lo dispuesto por las leyes, ni se contravienen intereses de terceros.

Se trata de una operación reglamentada por la Ley General de títulos y Operaciones de Crédito, que la considera con ese carácter, y si bien no da lugar a la apertura o concesión de un crédito en su aceptación de contrato de prestamos, sí en cambio, en cuanto se apoye en la fe, en la confianza, en el crédito de que disfrutaran las personas a quienes la ley permite su ejercicio, puede clasificarse como tal.

Visto lo anterior, pasemos a la figura del Fideicomiso Público:

El Fideicomiso Público en México surge de la simbiosis que se opera en la vida cotidiana del Estado cuando este se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que beneficien a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o también se apoyen acciones públicas de fomento económico. De aquí que la definición de este género de fideicomiso se integre con algunos de los caracteres que la operación de fideicomiso tiene atribuidos en la legislación mercantil y por los elementos derivados de la legislación administrativa federal.

El fideicomiso público, puede ser constituido por disposición de la ley, o por otros ordenamientos emitidos en la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal.

La constitución de este fideicomiso supone que por conducto del fideicomitente, en este caso el gobierno federal o cualquiera de las entidades paraestatales, se transmita a una institución fiduciaria un fondo patrimonial autónomo integrado con bienes y derechos de su propiedad, a fin de que la institución mencionada proceda a administrar o suministrar los recursos patrimoniales mencionados, en beneficio de aquellos que se hubieren designado como beneficiarios.

De esta definición se desprende que el fideicomiso público no surge del acto entre vivos o del testamento a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sino de las disposiciones de la ley decreto o autorización del Ejecutivo, según se trate de la aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal o de que dicho fideicomiso se organice como lo establece la Ley

Federal de Entidades Paraestatales, en forma análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal.

La Ley de Entidades Paraestatales, observa una tendencia a integrar un régimen jurídico administrativo de los fideicomisos de la administración pública federal, cada vez más especializado y por lo tanto, convierte en meramente supletorias a las disposiciones de la legislación mercantil, en lo que se refiere a la forma de operar de los fideicomisos públicos.

De esta suerte el acto de creación del fideicomiso público radica en el ejercicio de la función formal y materialmente legislativa, o en las facultades que tiene a su cargo el Ejecutivo Federal tratándose de la creación de las demás entidades paraestatales.

Para los fideicomisos públicos del gobierno federal, se conserva aún el contrato entre el fideicomitente y el fiduciario como el instrumento de segundo grado, en donde se establecen las obligaciones y derechos de las partes que lo suscriben, así como la manera de obtener el disfrute de los beneficios por parte del fideicomisario.

La supervivencia de la forma contractual que aún se advierte en la integración del régimen jurídico del fideicomiso público, es una de las cuestiones de gran interés que surgen en la práctica, a propósito de la convergencia de actos de diversa naturaleza jurídica.

La doctrina ha observado una tendencia uniforme en el sentido de desvirtuar cualquier duda que se planteara en torno a la calificación de entidad de la administración pública federal que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiere al fideicomiso público, la significación del principio, según el cual, el fideicomiso es una operación de orden mercantil, de la cual no nace personalidad jurídica.

No obstante la Ley de Entidades Paraestatales, ordena que a través del delegado fiduciario general, las instituciones fiduciarias en los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia coordinadora de sector a la que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa que corresponda a los fideicomisos, amén de que abre la posibilidad de que estos se organicen como las demás entidades paraestatales que si tienen personalidad jurídica propia.

De lo anterior se sigue que si bien es cierto que los fideicomisos públicos adquieren en ciertos casos caracteres de auténticas estructuras destinadas a la producción y venta de bienes y servicios que los identifican como verdaderas empresas públicas, y al dotárseles de órganos de administración y dirección, se propicia la idea de que existe inmersa en ellos una persona moral, también lo es que el mismo carece de personalidad jurídica propia.

De aquí que la institución fiduciaria que asume la encomienda del patrimonio fideicomitado, sea la persona moral que se ostenta como la mandataria de los actos que deriven de su encargo frente al fideicomitente, el fideicomisario y los terceros que con él se relacionen. Así, por ejemplo, el personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no forman parte del personal de la institución, sino que, según sea el caso se consideran al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, de suerte que, cualesquiera derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, podrán ejercitarlos contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que dicte la autoridad competente, afectará los bienes materia del fideicomiso, en la medida que sea necesario.

Sin embargo, la institución fiduciaria que, en virtud de estas disposiciones, puede actuar mediante sus delegados fiduciarios incurre en responsabilidad civil por los daños y perjuicios que causare al patrimonio fideicomitado por incumplimiento en las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato, comisión o en la propia ley.

En los fideicomisos públicos, actualmente y conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los comités técnicos y los directores generales están sujetos en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en la ley se establecen en forma común, para los órganos de gobierno y para los directores generales de las demás entidades paraestatales.

Sobre este particular la nueva ley introduce algunos elementos tendientes a determinar que exista siempre un comité técnico en los fideicomisos, cuyas facultades corresponden en lo general a las que menciona la ley como propias de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y las especiales que el fideicomitente desee otorgarle en el contrato respectivo. Con ello expresamente se ordena a la fiduciaria abstenerse de cumplir con las resoluciones que el comité técnico dicte en exceso de sus facultades o en contraposición de lo establecido en el contrato, incurriendo en responsabilidad civil si actúa en contravención de este ordenamiento.

La Ley de entidades paraestatales plantea sin lugar a dudas diversas incógnitas en lo que corresponde a las facultades de los comités técnicos y a las atribuciones dadas a los órganos de gobierno, las que deben dilucidarse, a través de la naturaleza jurídica del propio fideicomiso y de la aplicación de la legislación supletoria que norma la operación de los fideicomisos privados.

En el universo de fideicomisos públicos que actualmente se reportan como constituidos por la administración pública federal, destacan los que han sido destinados por su objeto, al fomento económico: como el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña; y el Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura o los que cumplen una función de índole social, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI); el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, y el

Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos. Como ejemplo de fideicomisos, en virtud de los cuales se realizan actividades productivas, se encuentran: el Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos; el Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras en el Distrito Federal, y el Fideicomiso Fondo para la Creación y Fomento de Centrales de Maquinaria y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera. Y por estar dedicado a impulsar programas o proyectos de desarrollo, el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.

En el proceso de extinción de fideicomisos iniciados dentro de la política de redimensionamiento del sector paraestatal, a partir de enero de 1985, han sido extinguidos, algunos fideicomisos como p.e.: los Fideicomisos de Apoyo a la Industria Rural, para el Fomento de Apoyo del Desarrollo Pesquero, para el Turismo Rural, para la Organización y Capacitación Campesina, para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales y para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola.

#### **1.4 Evolución de las Paraestatales, vínculos con el modelo económico del Estado Benefactor y crítica desde el Neoliberalismo Económico**

Los antecedentes más remotos de la empresa pública los encontramos en las encomiendas que diversos reyes otorgaban para la exploración de nuevas rutas a las lejanas y exóticas Indias. Por supuesto que el descubrimiento de América y la primera vuelta completa al mundo por Elcano en una nave del Rey Carlos V se circunscribieron en este contexto.

La Casa de Contratación de Sevilla, misma que monopolizaba el comercio entre España y sus Colonias, la Compañía de las Indias Orientales creada por Holanda en 1602 para el comercio de especies, la Compañía Inglesa de Africa, entre otras, fueron los más claros ejemplos del inicio de la actividad de la empresa pública.

No es sino hasta el siglo XIX en Europa, que la empresa pública cobra especial relevancia y desarrollo. En Francia a nivel Municipal destacó la intervención de la comuna de París en la Compagnie Gênérales des Eaux. Alemania es quizá donde más desarrollo encontró el sector paraestatal muy especialmente en materia de electricidad. Inglaterra se destacó por sus compañías navieras que la hicieron finalmente dominar todas las rutas marinas de comercio.

En las tres primeras cuartas partes del siglo XX, el desarrollo del sector paraestatal, alcanzó su máxima expresión en los regímenes socialistas, pero también en aquellos de Economía Mixta, (Estados Unidos no fue la excepción, por el contrario desarrollo empresas públicas tan importantes como la ferrocarrilera AMTRAK) tal situación ha perdurado hasta nuestros días, pero floreció mayormente en los tres primeros cuartos del siglo, justamente mientras estuvo de moda el Estado Benefactor.

En México desde el siglo pasado han operado, por ejemplo el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre creado en 1837, y desde la década de los veinte del siglo XX entidades descentralizadas y empresas paraestatales tan importantes como el mismo Banco de México, Pemex, Ferrocarriles Nacionales, Telégrafos, Correos, CFE, entre otras muchas. Tan solo en materia de fideicomisos públicos, se ha recurrido tanto a esta figura, que verdaderamente se ha desarrollado una rica experiencia legal que se ha formado en torno al delegado fiduciario que es el que se encarga de administrarlos.

La actuación del Estado en la economía de manera directa, como sabemos, cobra especial importancia a partir de la Revolución Socialista de Francia de 1848 y las ideas de Proudhon y alcanza su máxima expresión con los postulados de Marx y Engels. Sin embargo, también aparecieron posiciones mucho más moderadas, que sin llegar a los extremos de los socialistas, criticaban los excesos del capitalismo y se pronunciaban por el intervencionismo estatal para moderar al mercado.

Los antecedentes de esta postura moderada, a favor de la intervención del estado en la economía de mercado, se hayan primero en Malthus y David Ricardo. El primero al prevenir sobre el crecimiento exponencial de la población en relación con el crecimiento aritmético de los bienes y servicios que a la larga provocaría una situación alarmante de escasez. La segunda, igualmente relacionada con el aumento de la renta y precios de los productos de la tierra, a partir igualmente de la necesidad de cultivar tierras de menor calidad y por tanto más onerosas, a partir de la mayor demanda de sus frutos. Ambos casos planteaban cuadros pesimistas sobre el futuro.

Posteriormente Sismondi critica el régimen de liberalismo absoluto puesto que los productores más poderosos pueden arruinar con relativa facilidad a sus rivales más pequeños, abaratando precios como mecanismo de atracción de clientela, y una vez quebrada la competencia subirlas y en el fondo autodestruir al mismísimo sistema capitalista.

Otros más como Hermann, List, y hasta Stuart Mill, reconocerán los objetivos, muchas veces diversos, entre el interés personal y el interés del Estado o de la Nación.

Posteriormente Rodbertus, Lasalle y Wagner, este último asesor de Bismarck, (1866-1870) van a señalar que el Estado, no debe permanecer indiferente al problema social y tiene la facultad obligada de intervenir en el campo socioeconómico realizando una función de bienestar.

Wagner, afirma que el Estado puede encargarse de la gestión de las empresas o simplemente vigilar la actuación de éstas.

"El Estado puede encargarse de una industria cuando presente caracteres de permanencia, necesite dirección uniforme o corra peligro de convertirse en monopolio en manos de los particulares. En resumen, la intervención estatal en materia económica se basa en argumentos morales y sobre el bien de la nación para lograr mayor justicia en la distribución de la riqueza y un nivel más alto de vida de la clase trabajadora para lograr por ese camino la unidad nacional, sin menoscabo de la propiedad privada que es indispensable para proseguir la producción".<sup>8</sup>

Ya en este siglo John Maynard Keynes, será propiamente, el padre del modelo del Estado Benefactor. Sus ideas contradicen la afirmación de que un sistema de libre competencia dejado a sí mismo, utiliza de la mejor manera posible, todos los factores productivos (tierra, trabajo, capital, tecnología y empresa), especialmente el de la mano de obra o sea, el del trabajo.

La crisis de los años veinte demostró que el libre mercado no satisfacía el requerimiento de pleno empleo, y de ahí su propuesta de un estado interventor, planificador y moderador del mismo, que estimule realmente la plena ocupación.

Asesor del gobierno inglés, éste desarrollará el modelo del Estado Benefactor o "Welfare State", que no es otra cosa que un conjunto de instituciones legales, e instrumentos económicos de índole social, que precisamente permiten la intervención del gobierno en la economía para equilibrar los excesos del capitalismo.

La estructuración de sus ideas en el ámbito político, también repercutirán en Estados Unidos de América, quien basado en ellas y a través de Roosevelt, desarrollarán el "New Deal" o Nuevo Trato, versión americana del Estado Benefactor, y que ayudará a resolver la gran depresión económica.

Contemporáneo de Roosevelt, Lázaro Cárdenas en México también organiza lo que será el mismo modelo de Estado Benefactor Mexicano, vigente hasta López Portillo. Todo ese tiempo es la época del gran intervencionismo estatal en la economía mexicana.

También conocido como el periodo del Modelo de Sustitución de Importaciones por Exportaciones, o época del Estado Proteccionista y Cerrado, es así mismo, la época del mayor florecimiento del Sector Paraestatal Mexicano. Petróleo, Electricidad, Abasto Popular, Banca de Desarrollo, Banca Nacionalizada, Telefonía, Comunicaciones Vía Satélite, Ferrocarriles, Transporte Aéreo, Siderurgia, Vivienda Popular, Producción y Comercialización Agrícola, Minería, y múltiples ramas productivas y comerciales, que compitieron, con la iniciativa privada de todos los sectores, hasta la época del cambio de modelo económico.

---

<sup>8</sup> ASTUDILLO, Ursúa Pedro. "Lecciones de Historia del Pensamiento Económico" 4ª. Edición. Porrúa México D.F. 1982 p.153

Entonces el Estado Benefactor, alcanza una de sus más altas aristas, precisamente con el desarrollo del sector paraestatal, en especial el de la empresa pública.

En muchos ramos, sus éxitos fueron notables, sin duda que Conasupo, (pese a los problemas de corrupción) atendió los problemas de abasto popular del país y comercialización de la producción agrícola de manera suficientemente buena, como para evitar revueltas sociales, de hecho la Conasupo fue la base de la paz priísta.

La Banca Nacionalizada, se recapitalizó y solventó de tal modo sus déficits de captación, desarrollo, tecnología, etc. que la volvieron muy atractiva a la hora de la reprivatización, aunque desafortunadamente fue mal baratada, y peor aún vendida bajo criterios no económicos sino personales.

Pero otros sectores productivos, estuvieron marcados por la corrupción y la ineficiencia, lo que justificó plenamente su desincorporación.

Los ejemplos sobre éxitos y fracasos del sector paraestatal, son múltiples, pero fueron los fracasos los que más se difundieron y fortalecieron las ideas a favor del neoliberalismo económico, que comenzó a instrumentarse en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid. El Estado Benefactor en México, fracasó porque la idea de financiar el déficit comercial manufacturero con superávit en el comercio estimuló iniciativas exitosas pero no supo integrar un tejido dinámico y homogéneo en el largo plazo y terminó por autoderrotarse, no pudo vencer las rigideces asociadas con una elevada concentración geográfica de la actividad productiva moderna y con una polarización del ingreso entre las más pronunciadas del mundo.

El Neoliberalismo, encuentra sus antecedentes en las ideas de la Escuela Clásica, conformada por todos aquellos pensadores defensores del libre mercado, como óptimo de ocupación de todos los factores productivos y simplemente como el mejor instrumento para resolver los problemas de escasez. El liberalismo económico antepone los intereses del individuo a los de la colectividad, y sobre todo ubica al Estado en un papel de mero vigilante de las fronteras y seguridad. De ahí su frase de "Dejar hacer y Dejar pasar", que enarbolaron la idea del Estado Policía.

El liberalismo económico es el fundamento teórico del capitalismo moderno, que llevado al extremo generó los excesos del siglo XIX y alcanzó conflictos de proporciones de hecatombe apocalíptica, en la Primera y Segunda Guerra Mundial.

Adam Smith, Juan Bautista Say, Stuart Mill, y otros, son quienes explican la idea de que la economía tiene leyes espontáneas que ordenan de manera natural los intereses económicos de los hombres y por tanto hay que desconfiar del Estado como interventor. Las principales leyes del liberalismo ( del interés personal, de la

libre competencia, de la población, de la renta, de la oferta y la demanda, del salario, del cambio internacional, etc.) son retomadas por el Neoliberalismo del siglo XX, que es la reacción teórica y política del intervencionismo estatal y del Estado del Bienestar diseñado por Keynes.

Frederich Hayek en Inglaterra y Milton Friedman en Estados Unidos, (ambos premios Nobel de economía) el primero asesor de Margaret Thatcher y el segundo de Reagan, señalaron como causas de la crisis del modelo Benefactor al poder excesivo de los sindicatos y el movimiento obrero que reducía el incentivo de la acumulación privada así como los enormes gastos sociales del Estado al considerar que destruye la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia, por lo que enarbolan la desigualdad como un valor positivo y de hecho imprescindible, porque sin ella se destruyen los niveles necesarios de beneficio de las empresas y se desencadena inflación y crisis generalizada.

También postulan la idea de la Tasa Natural de Desempleo, o sea, la creación de un ejército de mano de obra desempleada que compita con los sindicatos, es decir, que permita reducir las demandas laborales de los sindicatos ante las menores exigencias de los desempleados.

Otros de los paradigmas presentados por el neoliberalismo como indiscutibles son los objetivos de la globalización económica,<sup>9</sup> comercial, financiera, productiva, y tecnológica, a los cuales los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera neoliberal, es decir con apertura comercial, liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado, de sus funciones económicas, como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y del bienestar social, con la amenaza de quedar al margen del progreso y del tránsito del primer mundo.

De tal suerte que en todos los países que se aplicó el modelo neoliberal, se liberalizaron los precios, se liberalizó el comercio exterior, se desincorporaron y desregularon las empresas paraestatales, se liberalizó la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño, se redujo el gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos) se deterioraron los salarios reales y los ingresos de las mayorías nacionales y se restringió la oferta monetaria y crediticia, se aumentaron los ingresos públicos mediante reformas fiscales y la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado, se liberalizaron los mercados financieros y se redujeron o suprimieron las políticas industriales o de fomento económico.

El hecho es que el Neoliberalismo Económico produjo, como en el pasado los mismos excesos del liberalismo. No resolvió los problemas del Estado Benefactor, sino que los agudizó y en tiempo récord.

---

<sup>9</sup> Globalización Económica es Fusión de Mercados. (Nacionales en uno solo Mundial)

En conjunto, la prioridad del neoliberalismo, que era detener la inflación, se cumplió y su éxito fue innegable así como la tasa de ganancia de la industria, que aumento del 4% al 47%, por supuesto otro de sus objetivos, la Tasa de Desigualdad, se cumplió de manera indiscutible.

Al final de cuentas, todas estas medidas habían sido concebidas como medios para alcanzar un fin histórico, o sea, la reanimación del capitalismo avanzado mundial, sin embargo en este objetivo, fracasó.

El Neoliberalismo NO pudo restaurar las altas tasas de crecimiento estables que existían antes de las crisis de los setenta. Su actuación en este sentido fue absolutamente decepcionante.

La recuperación de ganancias no condujo a una recuperación de la inversión, porque la desregulación financiera más bien creó condiciones propicias para la inversión especulativa y no para la productiva.

Cabe agregar que la intención de reducir el gasto social como medio para lograr crecimiento, resultó contraproducente ya que el desempleo costó millones al Estado, así como el aumento de jubilados y pensiones.

Curiosamente a mediados de los noventa, el modelo neoliberal en todo el mundo estaba agotado, sin embargo ganó un segundo aliento, pues sobrevivió y obtuvo un voto de confianza pues el thatcherianismo continuó con John Major en 1992, en Francia el socialismo perdió las elecciones y en Italia, Berlusconi, una suerte de Reagan italiano llegó al poder, lo mismo en Alemania con Kohl y en España los socialistas perdieron el poder.

Europa del Este, la India, Austria, Rusia, son seguidores convictos de Hayeck y Friedman. En América Latina el modelo neoliberal mexicano, consolidado con Salinas de Gortari continuó aplicándose con Zedillo<sup>10</sup> y con Fox. En el resto de los países latinoamericanos son significativas las administraciones de Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Andrés Pérez de Venezuela, Banzer en Bolivia y Sarney en Brasil.

La situación anterior se revirtió a partir de los últimos años de los noventa, que asistimos a un malestar generalizado mundial en contra del neoliberalismo. Las reacciones contra los foros mundiales de la Cumbre del Milenio en Seattle, Praga y recientemente en Davos, son tan solo una de tantas reacciones que en lo político, han fortalecido a partidos políticos tradicionalmente considerados de oposición, o de corte socialdemócrata, socialcristiana, etc. Tal fue el caso del

---

<sup>10</sup> Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Pedro Aspe Armella, Jaime Serra Puche, Luis Tellez Kuenzler, entre otros, fueron discípulos de Hayeck y Friedman en diversas universidades de Estados Unidos durante sus estudios de Posgrado. Otros mandatarios latinoamericanos simpatizantes de ellos igualmente aplicaron sus teorías. De ahí proviene el mote de "Chicago Boys", en clara alusión a los discípulos de ellos y en especial de otro gran teórico del neoliberalismo: Richard Posner padre de la corriente de la "Escuela del Análisis Económico de Chicago", de la Universidad de Chicago.

triunfo de Clinton y la muy polémica derrota de Gore, también la subida al poder de Lepin en Francia, y el triunfo de los socialistas en Inglaterra con Tony Blair, están entre los más famosos. La caída del PRI en México se inscribe en este transitar, y el éxito del PRD y del PAN, igualmente.

Cabe señalar que la región capitalista, menos neoliberal del mundo, y más Keynesiana, es la que presenta más éxitos en los últimos veinte años, nos referimos a las economías del extremo oriente: Japón, Malasia, Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, etc.

Evitar los descontentos sociales que terminan con el orden social, como en el siglo pasado, debiera ser motivo suficiente para que se adecue el modelo neoliberal a las necesidades sociales de nuestro tiempo.

La intervención estatal en este sentido, debe repensarse y reconsiderarse, y en consecuencia la participación del sector paraestatal en la economía, especialmente de los países o comunidades más pobres.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **MARCO JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL Y PARAMUNICIPAL**

#### **2.1 Legislación Federal**

##### **a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**El artículo 25** de nuestra Carta Magna consagra el principio de la rectoría del estado en lo referente a la economía y desarrollo nacional. Para ello establece como rutas el Fomento Económico, el Fomento al Empleo, y una Justa Distribución de la Riqueza..

Establece la concurrencia de los tres sectores sociales (público, privado y social), en el desarrollo económico, aunque puede hacerlo solo, y en especial hace referencia a la exclusividad del estado en lo relativo a las áreas estratégicas, de modo que el gobierno mantenga el control de ellas y de los organismos que se establezcan para ello (Paraestatales)

**El Artículo 26** por su parte contempla el proceso de Planeación Democrática, es decir que todos los sectores de la población intervengan en el diseño y estrategias del desarrollo nacional

Para ello establece la figura del Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

**El artículo 27** establece la propiedad originaria de la nación de todas las tierras y aguas del territorio nacional. Es fundamental la idea de que la Nación impone a la propiedad privada las modalidades que convenga al interés público en aras de ese desarrollo económico y distribución de riqueza tan importante para nuestro país.

Fundamentalmente contempla los tres tipos de propiedad, que existen en México, es decir, la pública, la privada y la social (ejidal y comunal), base no solo del sistema de economía mixta, sino también, del sector paraestatal.

Es importante señalar la inalienabilidad e imprescriptibilidad de recursos reservados a la nación y cuyo aprovechamiento y explotación por particulares solo puede realizarse por concesión.

Por último establece la obligación estatal de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la

población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

**El Artículo 28**, prohíbe los monopolios a título de protección de la libre concurrencia.

Sin embargo contempla excepciones, como cuando el mismo estado impone precios máximos para evitar intermediaciones innecesarias, o garantizar el abasto popular, o tratándose de áreas estratégicas, banca central, derechos de autor, las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses, o los subsidios temporales de carácter general

Para nuestro estudio es importante porque señala que el propio Estado contará con organismos o empresas (obviamente paraestatales), para el manejo de las áreas estratégicas.

**El artículo 79** contempla que la fiscalización de la Cámara de diputados recaerá sobre todos los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, y de los entes públicos federales. ( que en su mayoría son paraestatales), igualmente fiscalizará los recursos federales que corresponda ejercer a las entidades federativas , municipales y particulares.

**El Artículo 90** es el muy importante para nuestra tesis, pues explica la división entre administración pública centralizada y paraestatal, estableciendo que el ejecutivo definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del mismo en su operación.

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

**El Artículo 115**, como sabemos, es la base de la descentralización política, contempla la figura del Municipio Libre y sus ámbitos de validez.

**El Artículo 117** es importante por cuanto a que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

**El Artículo 134** señala que los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, contemplando la figura de las licitaciones públicas para el caso de enajenaciones y adquisiciones públicas

## **b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>11</sup>**

Esta ley tiene por objeto establecer las bases de organización de la administración pública federal. (centralizada y paraestatal)

Señala que 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 de los cuales se auxilia el Ejecutivo.

Para nuestro estudio, es de especial relevancia el Título Tercero, relativo a la Administración Pública Paraestatal.

Primero reconoce que los organismos descentralizados pueden ser creados por ley del Congreso o por Decreto del Ejecutivo Federal y que poseen personalidad y patrimonio propios.

Considera empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

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

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

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

---

<sup>11</sup> Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 29 Diciembre de 1976

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

Con respecto a los fideicomisos públicos indica que son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos y en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Las entidades paraestatales se agruparán en sectores, contando con un coordinador de sector dependiendo de su especialidad, siempre deberán cumplir y organizarse de conformidad con los planes y programas ex profeso, y en congruencia con los lineamientos de gasto, financiamiento y control tanto de Hacienda como de la Contraloría de la Federación.

Por último cabe señalar que dentro de las funciones de cada secretaria de estado, hay aspectos que se vinculan con nuestro tema, por que finalmente todos tienden a procurar el óptimo del desarrollo nacional, así la Secretaría de Energía está estrechamente vinculada con todo el sector paraestatal de hidrocarburos, electricidad, etc. Lo mismo Agricultura, para aquellas instituciones paraestatales del ramo. Semarnap, por lo que se refiere a los aspectos del medio ambiente, y explotación racional y sustentable por parte de todos los sectores, incluido el paraestatal, y así en casi todos los casos, aunque en realidad las disposiciones especializadas se hayan en la Ley de las Entidades Paraestatales, que comentamos a continuación.

### **c) Ley Federal de Entidades Paraestatales<sup>12</sup>**

Reglamentaria del 90 Constitucional, como su nombre lo indica, regula el funcionamiento y control de las entidades paraestatales auxiliares del Ejecutivo Federal.

Es importante señalar las situaciones de excepción que la propia ley señala, y que si bien se trata de organismos descentralizados, se rigen por su propia normatividad, tal es el caso de las universidades autónomas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos similares.

Semejante a lo anterior, el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, a su propia legislación y solo supletoriamente es aplicable esta ley.

La ley señala que a las secretarías o departamentos que coordinen cada sector, les toca evaluar y operar las paraestatales correspondientes, así mismo, Hacienda tendrá representantes siempre en los órganos de gobierno de ellas.

Tanto Hacienda como la Contraloría de la Federación deberán coordinarse para hacer compatible cualquier información de las paraestatales, se hace énfasis en su control, en su autonomía, en su registro y en la publicación anual del padrón de las mismas.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados establece que son aquellos encargados de las áreas estratégicas, de la prestación de algún servicio público o social, y de aplicar recursos asistenciales y sociales.

En los instrumentos de creación se deben contemplar la denominación, el domicilio, el objeto, las aportaciones, como se integra el órgano de gobierno, (de 5 a 15, que no sean parientes, o puedan tener algún beneficio, o se encuentren en litigio con la empresa) al director y a sus subdirectores, sus facultades y obligaciones, la representación legal, sus mecanismos de vigilancia, y hasta como organizarán sus relaciones laborales, situación que también se contempla en los propios pero de liquidación, fusión, extinción, etc. que normalmente acontece cuando ya no se cumplen los fines del mismo.

El nombramiento del director es facultad del ejecutivo, quien como ya se dijo tiene todas las relativas a un poder amplio, cumplido y bastante,

Se crea el Registro Público de Organismos Descentralizados en el cual se inscriben sus decretos que les dieron origen, deudas, pasivos.

Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No son entidades paraestatales las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que el Ejecutivo decida, atribuirles tal carácter.

Las empresas de participación estatal mayoritaria de acuerdo con la ley deben enfocarse a las áreas prioritarias de ley, o en su defecto sino cumplen con su objeto, debe enajenarse la participación gubernamental, otorgando preferencia a los trabajadores para adquirirla. Para ajustar la legislación mercantil a esta figura, el propio gobierno indica que funcionario fungirá como titular de las acciones y partes sociales.

Los consejos de administración de dichas empresas, se deben integrar mayoritariamente, por funcionarios públicos representantes del gobierno, o personas de reconocida calidad moral y experiencia en la materia y sesionar periódicamente y resolver por mayoría.

Por lo que hace a los Fideicomisos Públicos, al igual que en el caso de las empresas de participación mayoritaria y en los organismos descentralizados, los directores generales y Comités Técnicos ajustarán su actuación a lo establecido por la propia ley, partiendo de que siempre el Ejecutivo Federal será el fideicomitente estableciendo los límites del fiduciario y reservándose algunos derechos, considerándose en todo momento la existencia de un Comité Técnico, que a su vez puede ser auxiliado por subcomités especiales para cada necesidad de la paraestatal.

Como señalamos en el capítulo primero de esta tesis, es en el contrato de fideicomiso donde se establecen las facultades especiales para los órganos de gobierno y en general para el fiduciario aunque este, deberá abstenerse de cumplir resoluciones excesivas del Comité Técnico y en casos urgentes en que no se pueda consultar al Comité, la fiduciaria acudiría directamente con el Coordinador del Sector. Cabe agregar que cuando no se cumple con el objeto público del fideicomiso, habrá que revocarlos.

Es fundamental que todas las paraestatales ajusten su desarrollo a los programas sectoriales, a los planes de desarrollo, ley de planeación y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Independientemente de lo anterior, cada entidad deberá contar con su Programa Institucional, que contempla sus objetivos, metas, estrategias, etc. y que sirva de bases al Presupuesto Institucional Anualizado con sus mecanismos de evaluación y responsables.

Los subsidios y transferencias, que reciban las paraestatales, se recibirán en la Tesorería de la Federación debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos. Otra parte fundamental de las paraestatales, es el relativo a sus Programas de Financiamiento, mismos que deberán realizarse atento a los lineamientos de Hacienda y previa autorización del Organismo de Gobierno.

Los Coordinadores de Sector promoverán el establecimiento de comités mixtos de productividad de las entidades paraestatales, con la participación de representantes de los trabajadores y de la administración de la entidad que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos, de

selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas.

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

Establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, fijar los precios de lo que produzca o preste la entidad paraestatal, aprobar la concertación de los préstamos internos y externos, aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros y su publicación, los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, así como aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados; aplicación de utilidades y reservas,

Por su parte los directores generales de las entidades deben administrar y representar a las mismas, elaborar sus programas de organización y trabajo, establecer métodos de productividad y calidad eficientes, llevar los controles informativos y de estadística necesarios, sistemas de control presupuestal, suscribir los contratos colectivos, etc.

En cuanto a los órganos de vigilancia de los organismos descentralizados estarán integrados por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y deberán atender los informes que en materia de auditoría se señalen.

Los Directores Generales corregirán la deficiencias e informarán sobre su cumplimiento.

Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias.

Los órganos de control internos reciben quejas e investigan la responsabilidad administrativa. Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; En el caso de las empresas

de participación estatal mayoritaria, dichos órganos son independientes de lo que señale la ley civil y mercantil o sus estatutos.

Las empresas con participación estatal minoritaria o sea, aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, vigilarán las inversiones de la Federación, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por último hay que señalar que los títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles.

## 2.2 Legislación del Estado de Zacatecas

### a) Constitución Política del Estado de Zacatecas<sup>13</sup>

Diversos son los preceptos normativos que fundamentan la actuación de la administración paraestatal contenidos en la Norma Fundamental del Estado de Zacatecas. Por ello, al igual que cuando comentamos el Pacto Federal, referiremos brevemente los principales artículos relacionados con nuestro tema:

El **Artículo 65** dispone las facultades y obligaciones de la legislatura estatal, contemplando en la **fracción V** las de aprobar leyes y decretos en todos los ramos de la Administración Pública del Estado y para la organización de la administración pública municipal. Siendo de especial importancia la **fracción XXIV** que establece que también podrá expedir leyes para el fomento económico de las actividades agropecuarias, turísticas e industriales del Estado.

El **Artículo 82** relativo a las facultades y obligaciones del gobernador señala en su **fracción XV** las de promover el desarrollo económico y social del Estado, además en su **fracción XVIII** las de ordenar la inversión de los caudales públicos del Estado en los distintos ramos de la administración, y en su **fracción XXI** las de planear, programar y conducir las actividades y funciones de las dependencias y organismos que integran la Administración Pública Estatal.

El **artículo 119** es el fundamento constitucional para la creación de una empresa paramunicipal pues es el relativo a las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, señalando en su **fracción I**, que éstos deberán cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y disposiciones federales, estatales y municipales, agregando en su **fracción IV**, que deberán promover el desarrollo político,

---

<sup>13</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado: 4 de Febrero de 1984

económico, social y cultural de la población del municipio, para finalmente señalar expresamente en su **fracción V**, agrega la de contraer empréstitos, gravar su patrimonio, organizar la administración y **constituir entidades PARAMUNICIPALES**.

**El artículo 120**, esta estrechamente vinculado con el desarrollo paramunicipal, pues contempla la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, que deberán contemplar los recursos, responsables, lineamientos, previsiones, etc. pero en especial los referidos a la actividad económica y social en congruencia con los planes nacional y estatal.

**El Artículo 129** contempla la estructura del sistema económico del estado, prescribiendo que éste planeará, conducirá y coordinará la actividad económica estatal y fomentará y regulará las actividades que demande el interés general.

**El Artículo 130** incluye la planeación democrática, puesto que prevé que concurrirán a las tareas del desarrollo económico y social los sectores público, privado y social. Mismo artículo establece claramente que el Sector Público deberá fomentar u organizar, por si o por concurso de otros sectores las áreas prioritarias del desarrollo, entendiendo por éstas, todas las que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de la población: alimentación, salud, educación, vivienda, deporte y recreación, así como la infraestructura para el desenvolvimiento de la vida económica y social.

El mismo artículo indica que la ley determinará cuales empresas son de interés público y los estímulos que tal determinación implique. Ella misma promoverá la organización, expansión y consolidación del sector social de la economía, definirá los artículos y servicios considerados como estatal y socialmente necesarios. Asimismo, creará los instrumentos adecuados para el financiamiento, articulación y formas de respaldo de las empresas del sector, la capacitación empresarial de sus integrantes, y lo demás que se considere pertinente para su sano desarrollo.

Como se desprende de lo anterior, la Constitución del Estado de Zacatecas, tiene claramente definido el marco jurídico para la intervención estatal y su participación directa en la economía para el desarrollo del estado a través del sector paraestatal y paramunicipal. Inclusive, a diferencia de la Federal, establece la obligación de fomentar con diversos instrumentos (que pueden ser apoyos o incentivos) al sector empresarial. Es decir, sienta las bases de una Política de Fomento Industrial y además de Fomento Paraestatal.

**b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas<sup>14</sup>**

Tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y coordinación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Estado de Zacatecas. Por lo que hace al sector paraestatal, el artículo 2º de la ley claramente dispone que se regirá por la Ley de Entidades Públicas Paraestatales del Estado, que comentamos adelante. La Ley Orgánica señala que las entidades de la Administración Pública Paraestatal son los Organismos Descentralizados, las empresas de Participación Estatal, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones, Comités y Patronatos y Juntas que se creen mediante acuerdo o convenio del Titular del Ejecutivo o por decreto de la Legislatura del Estado.

De la Administración Centralizada, se vinculan con nuestro estudio el despacho de los asuntos de la Secretaría de Desarrollo Económico y de la Contraloría del Estado principalmente.

A la primera corresponde promover el fomento de los sectores industrial, comercial, turístico, y minero en el Estado, y apoyar a la Secretaría de Fomento Agropecuario y las instancias orientadas al desarrollo social, la creación de agroindustrias, fomentar la industria rural y su ubicación en un moderno proceso de comercialización que garantice su permanencia en un mercado abierto.

Apoyar la creación de formas de asociación entre productores e inversionistas con el fin de abatir costos, aprovechar y generar economías de escala y estimular la modernización de la actividad comercializadora de la entidad y la calidad de los productos y servicios generados en la entidad.

De especial importancia, son las actividades consistentes en la coordinación de acciones de fondos y fideicomisos estatales para el desarrollo económico de la entidad, así como asesorar a organismos sociales, privados y públicos.

A la Contraloría General del Estado, según el artículo 30, corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto de la administración pública estatal centralizada y paraestatal y su congruencia con el presupuesto de egresos y con el Plan Estatal de Desarrollo y programas formulados al efecto.

Propone la designación de comisarios en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno de la Administración Pública Paraestatal. Alienta el programa de la Contraloría Social, es decir desarrollando acciones conjuntas con la ciudadanía.

---

<sup>14</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 3 de Agosto de 1994

Investiga actos u omisiones de los servidores públicos que constituyan responsabilidades administrativas o delitos, aplicando las sanciones que correspondan, fiscaliza los fondos federales transferidos al estado, audita las administraciones del sector público, interviene en los actos de apertura de concursos y emisión de fallos, etc.

Emite normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Estatal, y vigila el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, inversión, deuda y obra pública, patrimonio, fondos y valores de propiedad o a cargo del Gobierno Federal y vigila la ejecución del Programa de Reforma Administrativa, entre las más relevantes.

### c) **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado Zacatecas**<sup>15</sup>

Es importante recordar que el Municipio es la instancia de descentralización política, económica y administrativa, básica del Estado Federal, constituye el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, es quien se responsabiliza en los servicios básicos y quien cimienta las bases de la identidad y cohesión para el progreso del Estado y el País, de ahí la importancia de analizar el contenido de su ley orgánica en lo que compete a nuestra investigación.

Especialmente vinculado con ello está la facultad municipal prevista en el artículo **7 fracción IV**, de administrar los recursos económicos de que dispongan y los de sus respectivas Administraciones Públicas Paramunicipales con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que estén destinadas.

Lo anterior se relaciona con la obligación del Ejecutivo del Estado de colaborar con los municipios para coordinarse en la colaboración y promoción del desarrollo del municipio, así como incrementar la productividad de la gestión pública municipal. **(Art. 18)**

Quizá el artículo que más se relaciona con nuestro estudio es el **49 fracción VIII** relativo a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, y donde se contempla la de establecer, previa autorización de la Legislatura y conforme lo señalen las leyes, **Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas Públicas de Participación Municipal**.

Además la **Fracción XXII** del mismo precepto, dispone la de promover el cambio estructural fomentando la pequeña empresa, la producción agropecuaria y las demás que el desarrollo económico y social del municipio hagan necesarias.

---

<sup>15</sup> Fecha de Publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 15 de septiembre de 1993

Dentro de la organización de las dependencias municipales, la ley contempla en su artículo 101, que el ayuntamiento se auxiliará de las **dependencias paramunicipales** además de las que integran la administración pública municipal.

Cabe señalar que dentro de las erogaciones contempladas en el presupuesto y gasto público municipal se contemplan el gasto corriente, la inversión física y financiera, pagos de pasivos y deuda pública que realicen el ayuntamiento o **empresas paramunicipales. (art. 160)**

Lo anterior denota el interés del legislador por fomentar el desarrollo municipal a partir de la concurrencia de diversos sectores, ocupando un papel relevante el sector descentralizado o paramunicipal, pues se reconoce su importancia a partir de los aportes que puede realizar en esta materia.

#### **d) Ley de las Entidades Públicas Paraestatales del Estado de Zacatecas<sup>16</sup>**

Es el ordenamiento especial que tiene por objeto regular la organización de las entidades paraestatales, que como ya vimos en la Ley Orgánica del Estado esta conformada por empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos y organismos descentralizados. (excepción hecha de las universidades autónomas).

Es importante destacar que la ley considera como áreas prioritarias a todas aquéllas que tiendan a la consecución de los fines y objetivos económicos, políticos y culturales contenidos en la Constitución del Estado, contando además con autonomía de gestión para el cumplimiento de sus fines, sujetándose a los controles que la propia ley determina.

El control y evaluación de los organismos descentralizados, esta a cargo de un Comisario Público Propietario y un Suplente designados por la Secretaría de Planeación y Finanzas y de Contraloría, fungiendo éste como órgano de vigilancia.

Además de sus funciones de vigilancia, realizan estudios de eficiencia respecto de las erogaciones y manejo presupuestal así como de las inversiones y fuentes de ingresos.

Por otra parte, el control interior se lleva a cabo en distintos niveles:

- Los Organos de gobierno, controla las formas para alcanzar los objetivos planteados, así como las correspondientes estrategias para lograrlos. También

---

<sup>16</sup> Fecha de Publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 7 de enero de 1989

deben entregar los informes que se les requieran para fines de auditorías, así como implantar las medidas correctivas que consideren pertinentes.

- Los Directores Generales son quienes definen los sistemas de control que fueren necesarios, así como instrumentan acciones para corregir las anomalías que detecten y por supuesto también deberán informar al órgano de gobierno.
- Todos los demás servidores públicos responderán dentro del ámbito de su competencia.

Cabe señalar que los órganos de gobierno son parte integral del organismo descentralizado, no son independientes, ni tampoco dependen de las Secretarías de Planeación y Finanzas y Contraloría del Estado, sino que simplemente se ajustan a sus lineamientos y disposiciones, dependiendo, en realidad del Director General de la Paraestatal.

A diferencia de lo anterior, en las empresas de participación estatal, los órganos de control se determinarán dependiendo de lo que establezca la legislación civil y mercantil, pero los comisarios si son designados por la Secretaría de Planeación y Finanzas y de Contraloría del Estado.

También existe la figura de la Recomendación, que pueden realizar las coordinadoras de Sector para el mejor funcionamiento de la paraestatal.

No obstante lo anterior, en todo momento la Secretaría de Planeación y Finanzas, así como la de Contraloría General, pueden auditar y revisar lo actuado por los organismos paraestatales.

Cabe señalar que las empresas paraestatales pueden realizar colocaciones bursátiles de su capital social para los fines de captar inversión y capitalizarse.

Es importante destacar que en las últimas reformas a la Ley, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas en sábado 19 de junio de 1999, se prevé que en los órganos de gobierno y en su caso los comités técnicos de las entidades, tendrán representantes de la Secretaría de Planeación y Finanzas y de la Contraloría General del Estado.

Un medio de control importante, es el que ejerce el titular del sector al que pertenece la paraestatal. Es él el responsable de implementar las políticas de desarrollo pertinentes así como de conocer la operación y evaluación de los resultados de las mismas.

En dichas reformas se contempló la obligación de dichas secretarías de publicar anualmente la relación de todas las entidades paraestatales, así como la de que cada vez que se vaya a efectuar una reunión de algún comité, órgano u consejo, se envíen las ordenes del día a cada uno de los miembros para el conocimiento de los asuntos a tratarse.

De acuerdo con la ley, los organismos descentralizados son personas jurídicas, con denominación, domicilio legal, objeto y patrimonio propios, que tienen por objeto la realización de actividades estratégicas, la prestación de un servicio público o social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En sus estatutos deben señalar las formas de integrar el órgano de gobierno y la manera de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores.

En este mismo instrumento deberán señalar las facultades y obligaciones del mismo, las del director general, las de los órganos de vigilancia, el régimen laboral al que sujetarán las relaciones de trabajo así como señalar a su representante legal.

En su oportunidad el órgano de gobierno debe expedir las bases de organización interna y las obligaciones y facultades de las demás áreas del organismo, y registrarse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

El Decreto constitutivo, también debe prever las formas de extinción y liquidación del mismo, situación que se presenta si se dejan de cumplir con los fines u objeto, o bien cuando su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía estatal o del interés público. Una salida menos radical es la de la fusión.

En cuanto a la administración de los organismos descentralizados, esta se estructura de manera similar a la de las paraestatales federales. Se encarga a un órgano de gobierno que puede ser una junta de gobierno o su equivalente, mismo que deberá consistir en 5 a 15 miembros propietarios y suplentes, (presididos por el coordinador del sector) y un director general.

El director general no puede ser miembro del órgano de gobierno, ni tampoco, pariente de algún otro miembro hasta en 4º grado por consanguinidad o afinidad, tampoco quien tenga litigios contra el organismo, ni personas condenadas por delitos patrimoniales o inhabilitadas para ejercer algún servicio público, o diputados locales y federales y senadores de la República.

Esta por demás señalar que el director general es nombrado por el gobernador del estado, debe ser mexicano, contar con experiencia en el ramo y podrá otorgar toda clase de documentos inherentes a su objeto, así como poderes amplios hasta de dominio, emitir y avalar títulos de crédito, actuar judicialmente o por la vía arbitral, transar, todas estas facultades son derivadas del solo nombramiento.

Un aspecto relevante que contempla la Ley, es la relativa a la organización del Registro Público de Organismos Descentralizados, mismo que depende de las Secretarías de Planeación y Desarrollo y de Contraloría General del Estado.

En el registro deben inscribirse los estatutos y todas las modificaciones que tengan, los nombramientos de sus integrantes del órgano de gobierno y del director general así como de otros funcionarios que lleven la firma de la entidad, los poderes generales y sus revocaciones, las fusiones, extinciones o liquidaciones y cualquier otro que requiera el reglamento interno del mismo y por supuesto su carácter de público, implica que puede dar fe de los actos públicos de que conoce.

En cuanto a las empresas de participación estatal, es importante señalar que solo tienen ese carácter las que así determina la Ley Orgánica de la Administración Estatal, y no se consideran como tales las mercantiles donde el estado participe temporalmente aún y cuando el Estado tenga mayoría en el capital de la misma. (aunque existen excepciones)

La Administración y vigilancia de las empresas de participación estatal se rige por los mismos principios señalados para los organismos descentralizados arriba señalados, siendo el ejecutivo quien determinará que funcionarios públicos serán los titulares de las acciones o partes sociales del capital de la empresa, siendo los Consejos de Administración los que determinen conforme a sus estatutos como se integrarán siempre y cuando no se opongan a lo que establece la propia ley.

Los miembros del Consejo de Administración son servidores públicos designados por el ejecutivo estatal y que en todos los casos deberán representar más del 50 % de los miembros del consejo.

Por lo que se refiere a los Fideicomisos Públicos Estatales, la ley dispone que sus Consejos Técnicos y Directores Generales se deberán ajustar a lo señalado para los órganos de gobierno y Directores Generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El carácter de fideicomitente lo tiene en todos los casos el Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas y de la de Contraloría General, procurando que en los contratos, se precisen los derechos y obligaciones que correspondan al fiduciario, así como las limitaciones a los derechos de terceros, las reservas que considere convenientes, y las facultades del Comité Técnico.

Es importante señalar que la fiduciaria de común acuerdo con la coordinadora de sector, pueden instruir al delegado fiduciario para procurar informar y establecer controles o en su caso modificaciones a la estructura del fideicomiso. Al igual que las disposiciones federales, se debe reservar la facultad para revocarlos en cualquier momento sin perjuicio de los fideicomisarios.

Es de especial importancia el "candado" que también existe a nivel federal, relativo a que la fiduciaria no debe acatar las disposiciones del órgano de gobierno que vayan más allá de las facultades del fideicomitente, debiendo responder de los daños y perjuicios que cause el exceso del acatamiento y para el caso de que en

situaciones urgentes no se pueda reunir al Consejo para consultarlos, el fiduciario puede en vez de ello, recurrir al ejecutivo estatal.

Es muy importante precisar, que los objetivos de todo el sector paraestatal deben ajustarse a los planes y programas sectoriales que formule la coordinadora.

Lo anterior significa que se establece una estrecha relación entre el Plan Estatal de Desarrollo, la Ley de Planeación, y los Programas Sectoriales.

El Programa institucional, es por supuesto, interno, y en el se señalan los compromisos y metas, gasto y finanzas autorizadas, así como los plazos para su cumplimiento (corto, mediano y largo plazo). Dicho programa se debe elaborar de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Planeación del Estado (art. 19)

Las entidades paraestatales, manejarán sus recursos con sus propios órganos, pero los subsidios y transferencias los recibirá y administrará la Secretaría de Finanzas.

Es decir, deberán también elaborarse los Programas financieros y los Presupuestos de la Entidad, ajustados a los lineamientos de la Secretaría de Planeación y Finanzas y de Contraloría, expresándose fondos propios, aportaciones de capital, créditos, apoyos financieros de proveedores, costos, montos, plazos, garantías, condiciones de apoyo, etc.

También deberán registrar sus operaciones, rendir informes de estados financieros, integrar datos para la cuenta pública, problemas de administración y hasta cuestiones tecnológicas que potencien la eficiencia de la empresa.

Por último y por su importancia hay que señalar cuales son las facultades de los órganos de gobierno y cuáles las de los directores generales:

De los Organos de Gobierno, cuando no correspondan al gobierno del Estado, podrán:

Establecer prioridades de producción, comercialización, investigación, administración, etc. Aprobar programas y presupuestos de la entidad paraestatal, excepto los ya aprobados en el presupuesto anual del Estado. Fijar precios de sus bienes y servicios, aprobar contratación de créditos, aprobar los estados financieros, aprobar las políticas de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, de conformidad con la ley, aprobar la estructura básica de la entidad, proponer convenios de fusión, nombrar y remover a propuesta del director general a funcionarios de inferior jerarquía, autorizar creación de comités de apoyo, aprobar la constitución de reservas o la aplicación de utilidades, aprobar los informes periódicos del director general, acordar donativos, y aprobar bases para cancelar adeudos a cargo de terceros.

Por lo que hace a los Directores Generales, tendrán las siguientes facultades:

Administrar la entidad, formular los programas institucionales y de organización, sus presupuestos, establecer métodos para el óptimo aprovechamiento de sus bienes, y para eficientar el trabajo de la entidad, establecer mecanismos para elevar la calidad, proponer al órgano de gobierno la remoción de los primeros niveles de servidores, la fijación de sueldos y demás prestaciones, establecer sistemas de control, informar periódicamente al órgano de gobierno, establecer mecanismos de evaluación, ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno, suscribir los contratos que regulen las relaciones de trabajo, etc.

**e) Ley de Fomento Económico del Estado de Zacatecas<sup>17</sup>**

El objeto de la presente ley es el impulso empresarial, la industrialización del estado y la modernización de la planta productiva, cuidando tanto la salud de los trabajadores como los recursos naturales, el medio ambiente y los ecosistemas. Destaca el interés por crear carreras profesionales vinculadas con el desarrollo industrial del estado y que permitan relacionar la teoría con la práctica.

El fin primordial de esta ley, es otorgar apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, al igual que a las empresas emergentes, a fin de estar en la posibilidad de acceder a los nuevos mercados que han surgido como consecuencia de los tratados comerciales internacionales.

Si bien no es una ley que regule algún aspecto del sector paraestatal, si contempla la creación de un Fondo Revolvente de Inversión para proyectos productivos que en si mismo, es un buen ejemplo de un organismo paraestatal que apoya al sector empresarial, especialmente al micro, pequeño y mediano. Demostrando que este tipo de intervención es muy necesaria y útil, y que los más beneficiados son precisamente el sector privado.

Contempla la creación del Consejo para el Fomento Económico del Estado, organismo consultivo y resolutorio en materia de política económica y el Consejo Estatal de Vinculación Productiva y Científico Tecnológica, mismo que establece lazos entre las instituciones de educación e investigación tecnológica y una estrecha cooperación entre los productores y la industria local. También una Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones del Estado. Así mismo se establece la obligación de que la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado, determine las medidas y sanciones que sean necesarias para que las empresas respeten el medio ambiente y combatan la contaminación, para lo cual se regulan estrictamente las cuestiones de ubicación, instalación y funcionamiento de las mismas.

---

<sup>17</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 18 de marzo de 1995

La Ley se rige por el principio de Planeación Económica Democrática, es decir con la participación de todos los sectores de la población (público, privado y social) y hace énfasis en la defensa del poder adquisitivo y el patrimonio económico de la población más desprotegida.

El sector agropecuario, forestal y pesca organizado en cualquier figura asociativa considerada en las legislaciones civil, mercantil crediticia y gremial presentarán sus iniciativas en la Ventanilla Unica clasificadas en proyectos productivos y sistema-producto.

**f) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Zacatecas<sup>18</sup>**

Tiene como finalidad avanzar en el ejercicio y control del gasto público, mejorar los procesos de Programación, presupuestación y contabilidad, para que todos los movimientos presupuestales se hagan por proyectos adecuados a las metas propuestas, reduciendo la discrecionalidad y la improvisación.

Esta Ley, esta estrechamente relacionada con la Ley Orgánica del Estado, pues el artículo 5 de esta, establece las normas para que los órganos de gobierno conduzcan sus actividades de manera programada, basándose en las restricciones del marco jurídico y en las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Estatal.

El artículo 2º de la ley señala que el gasto público estatal comprende las erogaciones por concepto del gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo y deuda pública, que realicen: .....fracción IV Las entidades de la administración pública paraestatal, como son: los organismos públicos descentralizados, las coordinaciones, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos, las comisiones, los patronatos y las juntas.

Cabe mencionar que de conformidad con el artículo 8º de la ley, solo el gobernador del estado puede constituir o incrementar órganos paraestatales, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas y la de Contraloría, la que en su caso propondrá al propio ejecutivo estatal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público y salvo en los casos expresos que señale el ejecutivo, la Secretaría de Planeación y Finanzas y la de Contraloría General del Estado será la fideicomitente única del gobierno del Estado o con la intervención de la Dependencia Coordinadora de sector.

Las entidades de la administración pública paraestatal, presentarán oportunamente sus proyectos de presupuesto anual y en su caso sus

---

<sup>18</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 28 de mayo de 1988

modificaciones a la Secretaría de Planeación y Finanzas y a la de Contraloría General para su aprobación, describiendo programas y objetivos, explicándolos y comentando, sobre todo aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales, estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal, situación de deuda pública y la hacendaria, condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevean en el futuro y en general toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa. Todo lo anterior una vez aprobado por el gobernador será sometido a consideración por la Legislatura del estado durante la primera semana del mes de diciembre del año inmediato anterior al que corresponda.

Claramente se establece que no podrá realizarse gasto alguno que no este previsto en el presupuesto de egresos o en las ampliaciones que con posterioridad sean decretadas pero tratándose de ingresos extraordinarios, estos deberán canalizarse a los programas que se consideren prioritarios.

Es importante señalar que el gobierno estatal no otorgará garantías ni efectuará depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con cargo a su presupuesto de egresos.

Finalmente hay que mencionar que los fines de la contabilidad gubernamental son los de registrar el gasto público, proporcionar información de los fondos públicos, a fin de coadyuvar a la toma de decisiones, detectar desviaciones si las hubiere, corregirlas o delimitar responsabilidades, servir de información para la evaluación de los programas y para la planeación y programación del siguiente ejercicio. Así la evaluación tendrá como objetivo medir la eficiencia y eficacia del gasto público a fin de apreciar sus efectos antes, durante y después de efectuadas las erogaciones, estableciendo las medidas necesarias sin interrumpir la continuidad del proceso presupuestario.

#### **g) Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas<sup>19</sup>**

El financiamiento es fundamental para el cumplimiento de cualquier objetivo y meta contenido en los planes y programas de desarrollo municipal, estatal y nacional. Los problemas de liquidez, flujo de efectivo, inversiones, a menudo se resuelven a través de esta vía, sin embargo su falta de control llegan a volverse en contra de las mismas entidades públicas.

La importancia de esta ley en ese sentido. Es fundamental pues establece como norma fundamental el hecho de que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones

---

<sup>19</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 13 de diciembre de 1997

públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas.

En su artículo 2º la ley entiende por Financiamiento Público a los recursos provenientes de la contratación de empréstitos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito, de bonos de deuda pública estatal o municipal, de cualquier otro documento o contrato pagadero a plazos y de los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, cuantificables en dinero.

Considera Deuda Pública Estatal y Municipal la contratada por el Estado o los Ayuntamientos como responsables directos, avalistas deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos de sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y fideicomisos públicos estatales o municipales.

En el mismo artículo en su fracción XII dispone que entidades públicas se sujetan a ella y por supuesto contempla entre otras a las empresas de participación mayoritaria estatal y municipal, los organismos descentralizados estatales y municipales y a los fideicomisos públicos estatales y municipales.

Señala que constituyen obligaciones directas y contingentes las contratadas por los organismos descentralizados de la administración pública estatal y municipal a través de sus titulares, las contratadas por las empresas de participación mayoritaria estatal y municipal a través de sus representantes y las de los fideicomisos públicos estatales y municipales.

Todas las pretensiones de endeudamiento deberán recabar la autorización de la Legislatura Local, y serán pagadas en territorio y moneda nacional, debiéndose hacer públicos los saldos al término de cada ejercicio fiscal (30 días).

Una de las formas de garantizar el pago es precisamente la de constituir fideicomisos para depositar en ellos los ingresos que se hayan otorgado en garantía, incluyendo las participaciones en ingresos federales de acuerdo a los contratos de los créditos.

De especial importancia es el Artículo 17 de la ley mismo que señala las obligaciones y facultades que tendrán los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de la administración pública estatal y municipal, siendo las más importantes las siguientes:

Elaborar y aprobar los programas financieros anuales dentro de sus presupuestos, solicitar las autorizaciones a las legislaturas que correspondan, aprobar la suscripción de actos, contratos, convenios, etc. para la obtención de créditos, solicitar la reestructuración de las deudas, proporcionar la información al ejecutivo del estado respecto de los empréstitos e informar sobre el monto y saldos, llevar

un registro de todos los empréstitos, y sobre todo enunciar las características de ellos.

La ley contempla la existencia de un Registro Estatal de Deuda Pública y la obligación correspondiente a nivel municipal, mismo que registrará el número progresivo que corresponda y fecha de inscripción, el decreto de autorización, el organismo que contrató y la autorización de la legislatura, montos, plazos, tasas de interés, garantías, destino, amortizaciones, novación de créditos, y su cancelación y fecha. Así mismo la figura de un Comité Técnico de Financiamiento que evalúe las capacidades de endeudamiento y de seguimiento al mismo.

Es importante señalar que los empréstitos que contraten el Estado y los Municipios deberán estar previstos en el programa financiero anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado.

#### **h) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas<sup>20</sup>**

Reglamentaria del Título Noveno de la constitución del Estado, aplica para los servidores públicos del estado, municipio y sector paraestatal. El Artículo 2º dispone que "son sujetos de esta ley las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal o en Organismos Paraestatales...."

En su artículo 5º señala que son sujetos de juicio político y responsables de delitos oficiales entre otros los Directores Generales de las entidades paraestatales del Estado o Municipios.

Contempla tres tipos de responsabilidad: Política, Penal y Administrativa:

La primera procede cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio grave de los intereses públicos fundamentales y de su honesto y eficaz desempeño, por ejemplo el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, violaciones graves a las garantías individuales y sociales, violación a las leyes electorales, la usurpación de funciones, la infracción a los mandatos de la constitución, las omisiones y violaciones a los presupuestos, planes y programas, igualmente aquellos que se cometan en perjuicio de los organismos paraestatales legalmente establecidos, etc.

El juicio político se tramitará máximo en un año, a través de una comisión legislativa, a petición de cualquier ciudadano, debiendo emplazarse al acusado y este concurrir a manifestar lo que a su derecho convenga y a ofrecer las

---

<sup>20</sup> Fecha de Publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 19 de enero de 1985

probanzas que considere pertinentes. En caso de que las conclusiones de la Comisión sean en contra del acusado, se presentaran al Pleno de la legislatura para que reunidas las dos terceras partes resuelvan, previa audiencia del inculpado, sobre la responsabilidad política y si es absoluta o no, en cuyo caso se destituirá al servidor y se le inhabilitará por determinado tiempo.

Por lo que hace a la responsabilidad penal los funcionarios públicos y por lo que toca a nuestro estudio, los directores generales son responsables por los delitos comunes y graves que cometan durante el tiempo de su encargo. La legislatura se constituye en Gran Jurado cuyas resoluciones son inapelables, previa substanciación de la Comisión correspondiente. En caso de no proceder contra el servidor, la investigación puede continuar después del encargo.

Finalmente la responsabilidad administrativa se presenta ante el incumplimiento de sus obligaciones de carácter general, como cumplir con diligencia los servicios encomendados, formular y ejecutar los planes, programas, y presupuestos, custodiar la documentación e información por razón de su empleo, observar buena conducta, abstenerse de desempeñar otro empleo, excusarse de intervenir en asuntos de interés personal, abstenerse de incumplir cualquier disposición jurídica, etc.

Los procedimientos administrativos se inician ante el superior jerárquico y en el caso de las entidades paraestatales ante el secretario responsable del sector correspondiente. Las sanciones son el apercibimiento privado o público, la amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos o comisiones en el servicio público.

Por otra parte la Ley prevé el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, a cargo de la Secretaría General de la Contraloría, teniendo la obligación de presentar su declaración de situación patrimonial, entre otros, los directores generales, subdirectores generales, gerentes, subgerentes, jefes de departamento y servidores públicos equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, asociaciones y fideicomisos públicos de la administración pública paraestatal y municipal.

**i) Ley General de Coordinación del Estado de Zacatecas y Municipios<sup>21</sup>**

Tiene por objeto coordinar las relaciones económico administrativas entre el Estado y los municipios mediante la normatividad que permita el ejercicio de sus respectivas actividades, en función del bien público.

---

<sup>21</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 4 de febrero de 1984

Esta ley fija mecanismos para la colaboración administrativa en los dos niveles de gobierno y para el establecimiento de las participaciones que deben percibir el municipio provenientes del fisco federal y estatal, igualmente la coordinación en materia de planeación, de conformidad con lo dispuesto por la ley de planeación del estado.

Contempla básicamente tres formas de colaboración:

- Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos
- Colaboración Administrativa en Materia de Prestación de Servicios Públicos
- Sustitución del municipio por parte del Estado, en la administración de los programas municipales.

La colaboración se pacta en convenios donde en forma minuciosa se establecen las limitaciones para el Estado y las obligaciones y derechos de los municipios, así como las percepciones que recibirá el Estado por tal colaboración. Dichos convenios se publican en el Periódico Oficial.

Para nuestra tesis, es importante porque una empresa paramunicipal podría verse en la necesidad de ser intervenida por el Estado, ante la incapacidad por parte del Municipio para manejarla y que por su importancia requiriera el apoyo estatal.

En su defecto, puede ser que existan empresas paramunicipales cuyo radio de acción sea regional o intermunicipal, y requieran de la coordinación como mecanismo para mejor proveer.

Cabe señalar que además, parte de los fondos con que se constituye una empresa paramunicipal, provienen precisamente de los fondos federales previstos en la propia ley de coordinación, como son el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

#### **j) Código Fiscal del Estado de Zacatecas y Código Fiscal Municipal para el Estado de Zacatecas<sup>22</sup>**

Los ingresos del estado y del municipio, provienen de impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y participaciones que establezcan las leyes y los convenios de coordinación.

Los sujetos pasivos de la relación tributaria son las personas físicas, morales y unidades económicas, obligadas por los Códigos Fiscales, Ley de Hacienda del Estado y la Municipal, Ley de Ingresos Estatal y Municipal, Presupuesto de

---

<sup>22</sup> Fechas de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: Ambos del 29 de diciembre de 1984

Egresos del Estado y del Municipio, Ley Orgánica de la Secretaría de Finanzas y la Orgánica del Municipio, Ley General de Coordinación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, y cualquier otro ordenamiento hacendario.

Como podemos observar, los códigos fiscales y leyes hacendarias, determinan la regulación general de las obligaciones de los contribuyentes, así como sus derechos, las facultades de las autoridades, las infracciones, los procedimientos administrativos, recursos, delitos, etc.

Sin embargo el régimen fiscal de las paraestatales generalmente esta determinado en los mismos decretos que les dan origen o en sus leyes orgánicas. Algunas leyes fiscales expresan claramente los casos que la federación, los estados o los municipios están exentos o por el contrario cuando también deben enterar los créditos fiscales.

Es decir, NO toda relación tributaria genera un crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo y exigible por la autoridad exactora, pues el propio legislador, ya en la ley del tributo o en otras disposiciones, puede crear mecanismos de excepción a dicho obligación tributaria. Tal es el caso de muchas entidades paraestatales.

Uno de esos mecanismos es la exención. La exención de un gravamen es aquella figura jurídica tributaria por virtud de la cual, conservándose los elementos de la relación jurídica tributaria (sujetos, objeto, cuota, tarifa o tasa) se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o sujetos imponibles, por razones de equidad, conveniencia o política económica.

Esta figura de excepción se constituye como una situación de privilegio que debe estar expresamente señalada por la Ley, su existencia no se deduce; su interpretación es estricta, es decir exactamente en los términos en que se encuentra redactada; su aplicación es siempre a futuro, es temporal y subsiste hasta en tanto no se modifique o derogue la disposición que la contiene.

Distinta de la figura de la exención se encuentra aquella que la doctrina nacional denomina de no sujeción a la relación tributaria, pues esta última supone que por virtud de una determinación expresa del legislador, se sustrae de la relación jurídica tributaria alguno de los elementos que la componen. Difiere de la exención, pues mientras aquella figura hace desaparecer a la relación jurídica tributaria al privarla de uno de sus elementos esenciales, ésta crea un régimen de excepción con independencia de la relación tributaria de la cual ha emanado, es decir, la relación entre el sujeto activo y el sujeto pasivo surge al momento de verificarse de facto el supuesto hipotético general de la ley en un caso concreto sigue existiendo, mas por disposición expresa del propio legislador, el entero no se verifica pues se está exento de pago, no habrá crédito fiscal que exigir del causante ya que, aunque se han dado los supuestos legales de generación, otra figura jurídica exime su pago.

Por su lado la no sujeción a la relación tributaria no supone la existencia de la relación vinculante, pues tal relación tributaria no puede existir ya que jurídicamente ha sido retirado uno de los elementos que la componen.

Tal es el caso de diversas entidades paraestatales en cuyas leyes orgánicas o decretos de creación se dispone que sus ingresos y bienes no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales.

Lo contrario es cuando la propia ley fiscal señala lo contrario cuando dispone "La Federación, el distrito Federal, los Estados, los Municipios, los Organismos Descentralizados o cualquier otra persona, deberán pagar el impuesto que establece la ley, con las excepciones que en la misma se señalan, aun cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar impuestos o estén exentos de ellos".

Con lo anterior el legislador no hace sino reintegrar, para la figura de la no sujeción a relación tributaria, al objeto gravable ausente y, en el caso del régimen de exención, reincorpora la obligación de pago del tributo cuyo entero no se realizaba.

Ejemplos de lo anterior los encontramos en la Ley sobre Tenencia o Uso de Vehículos, donde las paraestatales si son causantes del impuesto respectivo, o bien cuando en las leyes orgánicas se señala que tal o cual paraestatal gozará de exención de impuestos, excepto del pago de derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles, en razón de pavimentos, atarjeas, limpia, agua potable y estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos. Otro ejemplo de no aplicación de las exenciones, lo encontramos en la Ley Aduanera, cuando se establece que la federación, D.F., Estados, Municipios, Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones de Beneficencia Privada y Sociedades Cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior, no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos.

#### **k) Ley de Obras por Cooperación del Estado de Zacatecas<sup>23</sup>**

Nos referimos a esta ley, porque consideramos que algunos de sus objetivos podrían cumplirse a través de entidades paramunicipales.

Su objeto es el de regular la realización de obras públicas por cooperación que realicen el Gobierno del Estado y los Municipios.

Dichas obras incrementan directa o indirectamente el valor de la propiedad inmobiliaria ubicada en el área de aplicación o ejecución de las obras o las que

---

<sup>23</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 21 de diciembre de 1988

beneficien a la comunidad por el mejoramiento y elevación de los niveles de bienestar social.

Si bien la ley enuncia las actividades que considera se enmarcan en lo arriba señalado, también aclara que no son limitativas, es decir que se pueden acordar otras que también sean de utilidad pública y repercutan en el desarrollo municipal.

En el primer párrafo señalamos que consideramos que algunos de los objetivos de esta ley pueden realizarse a través del sector paraestatal, y de ahí su importancia.

Sin embargo la Ley en cuestión, adolece de un capítulo que señale las autoridades del gobierno estatal o municipal responsables de llevarlo a cabo. Pareciera que solo la Administración Pública Central es la facultada para ello, pero creemos que por el contrario, el legislador, al ser tan general, dejó abierta la posibilidad para dar cumplimiento con sus objetivos a través de cualquier medio idóneo. Y si para ello, las entidades paraestatales son más eficientes, debiera recurrirse a ellas en estos casos.

### **I) Reglamento de los Consejos de Colaboración Ciudadana Municipales<sup>24</sup>**

Los Consejos de Colaboración Ciudadana Municipales tienen la finalidad de auxiliar al Ayuntamiento al mejor y más eficaz cumplimiento de sus fines.

Varios de estos Consejos están vinculados con nuestra investigación, pero en especial el de Desarrollo Económico, Rural y Urbano, así como el de Fomento Económico.

Afirmamos lo anterior porque dichos consejos son fundamentales para canalizar las inquietudes sociales por el establecimiento de entidades paraestatales que coadyuven al desarrollo municipal.

Comulgamos con lo enunciado por la propia ley respecto de que la colaboración ciudadana solo es posible cuando la administración pública se manifiesta como una actividad honesta, capaz del manejo de los fondos públicos, que estrictamente aplicados al destino que presupuestalmente les esta asignado.

Consideramos que un medio de control social para las entidades paramunicipales, pueden ser estos consejos, puesto que legalmente existe la obligación de las autoridades municipales de mantener informado al pueblo de los fines propios del municipio. A esta labor concurrirán los consejos que existan en el municipio y serán además los vehiculos de información a los sectores de la población que representen.

---

<sup>24</sup> Fecha de Publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 10 de mayo de 1983

También son importantes, porque igualmente los ciudadanos pueden aportar fondos para capitalizar alguna entidad paraestatal. Además nadie mejor que los propios habitantes del municipio para señalar las prioridades de desarrollo y de atención a las necesidades y servicios que deban prestarse a las comunidades.

**m) Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a los Municipios los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios FORTAMUN<sup>25</sup>**

Nos referimos a este acuerdo, como una muestra de la vocación democrática y federalista del actual gobierno de Zacatecas, puesto que en los últimos ejercicios presupuestales federales, se prevén recursos en el Ramo General 33, relativo a Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun).

En 1999 los recursos de este fondo ascendieron a \$211,746,040, estando destinados a la satisfacción del cumplimiento de obligaciones financieras de los municipios y seguridad pública.

Se beneficiaron de ese Fondo, tan solo en ese mismo año de 99, principalmente los municipios de: Fresnillo con una población de 176,885 habitantes, con \$28,024,549; Zacatecas con población de 118,742 personas con \$18,612,737; Guadalupe con 107,523 habitantes con \$17,035,269; y Sombrerete con población municipal de 65,252 habitantes, con \$10,338,117.

De acuerdo con lo anterior, dichos recursos pueden servir para sanear las carteras de las entidades paramunicipales, y por ende se deben seleccionar cuidadosa y estratégicamente, aquéllas que representen mayor contribución para el desarrollo municipal y repercutan en la generación de mayor cantidad de fuentes de empleo, producción de bienes y servicios prioritarios y necesidades básicas.

**n) Acuerdo que crea la Comisión para el Fomento y Desarrollo de la Empresa Campesina del Estado de Zacatecas<sup>26</sup>**

Consideramos importante referimos a esta Comisión, porque si bien se enfoca a la empresa privada, uno de nuestras hipótesis se refiere a la posibilidad de que las empresas paramunicipales comercializadoras o productoras de productos agrícolas, o agroindustriales puedan constituirse en incubadoras de empresas campesinas o en su defecto privatizarse o concesionarse.

<sup>25</sup> Fecha de Publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 17 de febrero de 1999

<sup>26</sup> Fecha de Publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas: 27 de diciembre de 1989

Por supuesto nos pronunciamos por la primera opción, es decir que sirvan de incubadoras de empresas campesinas.

Lo anterior no está contemplado dentro de los objetivos de la Comisión de dicho acuerdo, mismos que en general son buenos.

En el acuerdo se indica que la Comisión tiene por objeto promover la creación de empresas basadas en tecnología que garantice su operación. Consideramos que parte de esa promoción puede ser a través de empresas incubadoras paramunicipales.

Igualmente lo relativo a suministrar asesoría, capacitación, asistencia técnica, fomento de relaciones de integración y colaboración, de gremio, de financiamiento, etc., son actividades perfectamente realizables a través del sector incubador paramunicipal.

# CAPITULO TERCERO

## CONTEXTO SOCIOECONOMICO Y RURAL

### DEL ESTADO DE

### ZACATECAS

#### 3.1 DIAGNOSTICO SOBRE LA SITUACIÓN ECONOMICA DE ZACATECAS

Consideramos importante, iniciar este capítulo, revisando los datos sobre la situación económica del Estado de Zacatecas, para conocer la problemática que se presenta actualmente derivada de los altos índices de pobreza y casi nula capacidad para generar empleo.

Lo anterior ocasiona que Zacatecas, pese a su enorme potencialidad, no logre articular estrategias de desarrollo que generen expectativas de vida positivas, que logren evitar los altísimos niveles de migración y abandono del Estado, quizá el más alto del país.

Nos enfrentamos a la urgente necesidad de activar los sectores económicos tradicionales, y al mismo tiempo sentar las bases para una industrialización que fortalezca y dinamice la economía estatal, sustentada en una sólida formación de recursos humanos y en el desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas y organizacionales.

Para ello debemos partir de conocer la situación que prevalece hoy por hoy y cuales son los principales obstáculos a los que se enfrenta la entidad.

En principio hay que señalar que el Producto Interno Bruto<sup>27</sup> estatal tiene un crecimiento medio estatal de 2.6% anual, sin embargo el producto por habitante fluctúa entre el segundo y cuarto más bajo del país. (apenas arriba de Oaxaca, Chiapas, y Michoacán)

Las actividades económicas más importantes del estado corresponden a los sectores primarios<sup>28</sup>. Zacatecas es uno de los estados menos industriales del país. El sector manufacturero, tan solo aporta el 4.9% del PIB estatal.

---

<sup>27</sup> PIB: El total de los bienes y servicios producidos durante un año con capitales nacionales y extranjeros, en un lugar determinado, representando su valor en moneda nacional o divisas.

<sup>28</sup> El Sector Primario corresponde a la Agricultura, Minería, Ganadería, Artesanías, Pesca; El Secundario a Industria y Transformación; El Terciario, fundamentalmente a Servicios como el Comercio, Turismo, Financieros, etc. La importancia de lo anterior radica en el hecho de que las economías más desarrolladas son las que están entre el sector secundario y terciario, puesto que son las que implican mayor Valor Agregado, es decir, sacian un mayor número de necesidades y por tanto su valor aumenta, con el consecuente beneficio en precio, ganancias, estímulos, competitividad y desarrollo tecnológico para el productor, consumidor y sociedad.

Peor aún, es el hecho que dentro de las actividades primarias, la mayor parte de la producción es de Subsistencia, es decir para el autoconsumo de quienes se dedican a ello.

Desafortunadamente la Minería y la Ganadería, que históricamente habían sido las principales actividades económicas, han acentuado sus rasgos excluyentes.

La minería se ha modernizado y ha aumentado sus niveles de producción a niveles inimaginables hace 15 años. Plata, Cobre, Plomo y Zinc, han aumentado entre un 500 y 1000%, pero su producción se ha concentrado en algunas grandes compañías no originarias del estado, con capital preponderantemente extranjero, no repercutiendo sus beneficios a la comunidad y progreso estatal, al grado de desaparecer prácticamente la pequeña minería y provocando graves daños al medio ambiente, además de no generar fuentes de empleo, sino por el contrario reducirlo hasta en un 17% y ser cotidianas las violaciones al régimen laboral. Por si fuera poco habrá que decir que no se trata de una industria encadenada a otros procesos industriales activadores del desarrollo estatal, es decir que arrastren a otros sectores productivos, distributivos, de proveedores o de consumidores, sino por el contrario no tiene encadenamientos productivos y se concreta a la fase extractiva.

Por lo que hace a la ganadería, esta se lleva a cabo bajo esquemas arcaicos, es decir se continúa con el extensionismo y el agostadero como principal medio de producción. Ello provoca graves daños al medio ambiente, y no permite el aumento del hato ganadero, que se mantiene igual que hace 20 años (poco más de un millón de cabezas) debido a lo fraccionado de propiedad, ocupando no obstante, la mayor parte del territorio estatal,

Por lo que se refiere a la Agricultura, como mencionamos, predomina la de autoconsumo, no obstante la producción de granos básicos es la actividad productiva más importante para el estado pues representa la quinta parte del PIB estatal. Los principales productos son el Frijol, el Maíz, el Chile y la Avena Forrajera. Los dos primeros ocupan el 85% de la superficie total cultivada y el 65% del valor total generado por el sector. Otros productos, donde Zacatecas es líder nacional son el nopal, la guayaba y la uva.

Pero dicha producción se tiene que enfrentar, además de la desprotección generada por la apertura comercial indiscriminada, eliminación de los subsidios al campo, y liberalización de precios al sector agrícola en especial el de granos, al hecho de que la mayor parte de la producción es de temporal.

Lo anterior es una verdadera tristeza si se mira que Zacatecas, tan solo con el Frijol representa el 30% de la producción nacional de este alimento básico de la dieta del mexicano.

En cuanto a la agroindustria, Zacatecas solo cuenta con poco más de 200 empresas de las cuales 37% son deshidratadoras de chile, 15% fabricantes de queso, y 8% fabrican vinos y mezcales. Todos sufren de cuellos de botella en el abastecimiento ya que este no es regular, y por ende existe una subutilización de la planta instalada, y ello trae problemas de rentabilidad, subocupación y desempleo.

Otros sectores como el turismo y el industrial no han podido desarrollarse, lo cual es una pena, por todo el potencial existente.

En los últimos 10 años solo se instalaron 32 empresas nuevas, de las cuales sólo Cervecería Modelo significó inversión relevante, ya que las restantes en su mayoría son maquiladoras, con bajo nivel de integración regional, escasa difusión tecnológica, y casi nula ocupación de mano de obra calificada. En síntesis Zacatecas en uno de los estados con mayores limitaciones estructurales.

Esas limitaciones se enmarcan en la red insuficiente de carreteras, que tanto se reclamó el año próximo pasado, problemas ferroviarios que van desde atrasos hasta costos cuatro veces más caros de operación y mantenimiento, muy pocos centros de abastos y comercialización de productos básicos, subutilización geográfica para telecomunicaciones.

De ahí que la principal fuente de ingresos del estado provenga más bien de las Remesas Familiares que envían los migrantes desde Estados Unidos de América, principalmente. Es tan importante este ingreso, que oscila entre 300 y 400 millones de dólares anuales, que simplemente son superiores a las de cualquier actividad productiva del estado y al total de las partidas federales asignadas al mismo (166% superior). Sin embargo hay una tendencia a reducirse debido a que también están inmigrando mujeres y en general familias completas, lo que conlleva a terminar con el envío de tales.

Es tan alta la migración que la población del estado se ha reducido a la mitad (66% interna y el resto internacional) que aunado a la alta tasa de mortandad infantil (40 muertes por cada mil nacimientos) verdaderamente se está despoblando el estado.

En cuanto a su población económicamente activa, el 75% de la población percibe menos de dos salarios mínimos, la población que labora menos de 35 horas semanales ocupa en números el cuarto lugar del país, de la población ocupada solo el 36% es asalariada, cada año se demandan más de 12,000 empleos en tanto que se ofertan tan solo 1000.

En Zacatecas se registran una de las más bajas tasas de sindicalización, (en su mayoría se trata de burócratas) con fuertes rasgos corporativos, y la presencia de organizaciones empresariales se reduce a ganaderos y comerciantes.

La incidencia de pobreza en el medio rural del estado es del 90%, y en el urbano del 80%. Uno de cada dos zacatecanos esta en niveles de pobreza extrema, es decir de sobrevivencia.

Las comunidades con muy alta marginación son de más de 900 y solo el 26% de los habitantes cuenta con seguro social, la pobreza extrema, como sabemos esta asociada a la generación de problemas crónico degenerativas del ser humano.

Por otra parte, los problemas de contaminación del estado son alarmantes. No existen programas de reforestación, gran erosión de los suelos por las modalidades de explotación ganadera ya referidas, gran contaminación de los suelos por agroquímicos, así como de los mantos acuíferos y superficies relacionados con la explotación minera, inadecuado manejo de desechos sólidos, etc.

En cuanto a educación, el estado es uno de los que tienen más bajos promedios de escolaridad, la población analfabeta es superior al 10%, y sólo el 30% tiene estudios superiores a secundaria. Por cada 100 niños que ingresan a la primaria solo 2 salen con licenciatura.

La calidad de la educación primaria y secundaria es muy baja, de hecho el promedio general de calificación de los aspirantes al bachillerato de la Universidad Autónoma de Zacatecas es de poco más de 4 en la escala del 0 a 10. Al igual que en el resto del sistema educativo, la eficiencia terminal en educación superior es baja, apenas del 50%, la mayoría de los planes de estudios son rígidos y tradicionales y menos del 20% de los profesores en la enseñanza superior cuenta con estudios de posgrado.

En cuanto a los servicios públicos, no existe vocación descentralizadora hacia los ayuntamientos por parte del gobierno del estado, además no hay claridad sobre los montos y condiciones en que se realizan las transferencias del estado a los municipios.

El sistema de administración de justicia, con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, esta logrando su autonomía e independencia, la procuración y readaptación, están subordinadas al Ejecutivo, carecen de cobertura, es anacrónico e ineficiente. Afortunadamente y pese a la mala situación de la economía, la inseguridad no es tan grave como en el resto del país, si la delincuencia no aumenta es porque la población prefiere emigrar.

Por lo que se refiere a las Finanzas Públicas, Zacatecas solo recibe el 1.3% del total de las participaciones federales a los estados. Lo anterior en parte por lo injusta e inequitativa que resulta la Ley de Coordinación Fiscal y por otra por dos aspectos que no se toman en cuenta: a) El impuesto a la actividad minera no se registra a favor de Zacatecas debido a que las grandes empresas corporativas tienen su domicilio fiscal fuera del Estado y b) Cuando se estima la población del estado (criterio fundamental para la asignación de recursos) se omite a la

población emigrante, y c) Por la notoria discriminación de la inversión pública federal, apenas del 0.6% anual.

### **3.2 PRINCIPIOS RECTORES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL ESTADO DE ZACATECAS 1999-2004<sup>29</sup>**

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Zacatecas 99-04, agrupa sus objetivos y estrategias en dos grandes apartados: Reforma Democrática del Estado y Modelo de Desarrollo Integral.

Consideramos que ambos son complementos, uno del otro, es decir, de nada sirve el desarrollo económico sin libertad y respeto a los Derechos Humanos, y el desarrollo económico solo es posible si la administración pública opera con transparencia, con equilibrio de poderes, con mecanismos de control ciudadano, con un auténtico régimen de partidos.

El desarrollo económico no es posible sino se lleva a cabo la reorganización administrativa, y por otro lado si no se realiza la descentralización hacia los municipios.

Dentro de los objetivos de la Reforma Democrática, se hayan el impulso del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, para lograr una justa distribución de los recursos hacendarios.

Así mismo se plantea establecer prioridades de descentralización conforme a los requerimientos de la entidad, partiendo de negociar mayores espacios de autonomía en los programas de descentralización federal y que abarcan educación, salud, reforma agraria, gestión ambiental, comunicaciones, etc.

Por otra parte plantea establecer las condiciones normativas y de gobierno que permitan a los ayuntamientos de Zacatecas modernizar su organización y consolidar sus atribuciones y capacidades.

Lo anterior de tal suerte que los municipios tengan una mayor injerencia en la definición de sus propios presupuestos y en las fuentes de recursos. También pugnando por incrementos sustanciales en los recursos presupuestales asignados a cada municipio y por el establecimiento de mecanismos más equitativos y transparentes de distribución de los mismos.

Plantea promover la formación de una asociación estatal de ayuntamientos con funciones de representación de los intereses municipales ante los intereses del estado y las dependencias del gobierno federal, y su reconocimiento como

---

<sup>29</sup> Fecha de publicación en el Periódico Oficial de Zacatecas 10 de marzo de 1999

organismo de interés público, y al mismo tiempo, actualizar la integración y funciones del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Zacatecas (COPLADEZ) de tal manera que permita una interlocución efectiva entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos.

Un aspecto muy importante del Plan Estatal de Desarrollo es el énfasis que pone para el desmantelamiento del sistema presidencialista procurando crear espacios para la activa intervención de la sociedad en la decisión y solución de asuntos públicos.

Ello basado en la implementación de medidas que conduzcan a una expansión y fortalecimiento de la iniciativa social, en especial, la orientada a la solución de problemas que atañen a la entidad.

Dentro de los objetivos relativos al Modelo de Desarrollo Integral, se plantean la simplificación administrativa, la planeación democrática, o sea la participación conjunta de las instituciones públicas y de los actores económicos privados y sociales, el fortalecimiento del COPLADEZ, y la pertinencia de crear un Tribunal Estatal de Cuentas como órgano superior de fiscalización.

Los objetivos específicos se enfocan a una estrategia local y regional del desarrollo, y a la instrumentación de un Programa de Desarrollo Regional Integral y crear una jerarquización de centros concentradores de servicio.

Además fomentar junto con el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, proyectos de investigación sobre tecnologías alternativas, impulsar formas asociativas y generar capacidad científica y tecnológica.

Todo lo anterior para establecer vínculos permanentes entre las actividades científico-tecnológicas y el aparato productivo, impulsar empresas innovadoras o de base tecnológica y asociaciones de éstas (incubadoras) en tanto eslabones fundamentales de las cadenas de innovación asociadas a la esfera productiva.

El bajo perfil de la industrialización zacatecana debe corregirse atrayendo inversión industrial que dinamice, focalice, y coordine estrechamente los esfuerzos regionales en torno a una estrategia de despegue industrial que identifique los nichos de mercado con potencial para el estado, y sobre todo que analice posibles transiciones productivas y tecnológicas entre los sectores tradicionales de la economía zacatecana con los nuevos nichos de productos, procesos y sectores identificados como estratégicos. Por ejemplo, de la minería hacia las áreas metal-mecánicas y de equipos y herramientas.

En el Agro se plantea superar las limitaciones del minifundio mediante esquemas asociativos.

Modernizar y ampliar los canales de comercialización, concertar un sistema de precios entre productores y dependencias federales, que teniendo al mercado internacional como referente evite un mayor deterioro del sector.

Incrementar la inversión productiva, promover la integración vertical, avanzar hacia la diversificación de cultivos, transitar hacia un sistema intensivo de producción bovina que abandone el pastoreo extensivo.

Uno de los problemas que el Plan pretende resolver, es el relativo a desalentar que los productores cedan sus derechos a los bancos sobre subsidios que reciben del Procampo, mediante la intermediación de instancias financieras generadas por los propios productores.

Sobre todo impulsar el establecimiento de una comercializadora de productos agropecuarios con organizaciones sociales y de productores, que disponga de infraestructura y equipo especializados, que utilice los canales y sistemas de venta más rentables, como subastas, mercados a futuro, ventas por contrato, entre otros, y promueva las denominaciones de origen y las normas oficiales mexicanas de los productos agropecuarios y agroindustriales más dinámicos.

Promover nuevos mecanismos de negociación entre las grandes compañías y los ejidos, comunidades y poblaciones que resulten afectados por la expansión de la actividad minera para que esta les beneficie.

Para ello es importante incentivar a las grandes empresas para que contemplen la instalación de fundidoras y refinadoras de punta.

También se señala la importancia de desarrollar el estrecho mercado doméstico y tratar de obtener la instalación de una aduana interior que permita agilizar las transacciones comerciales con el exterior.

Otro de los grandes problemas para el desarrollo, es el de la escasez de crédito, por lo que se requiere impulsar mecanismos de ahorro y financiamiento que respalden las actividades productivas y generen empleo.

La fuente de recursos financieros debe ser amplia para evitar las altas tasas de interés que imperan en México. Es muy importante aprovechar el ahorro colectivo del migrante, y se deben comentar nuevas formas de microfinanciamiento para sectores populares.

El Plan contempla lo que ahora el Presidente Vicente Fox, anuncia como novedad, abrir una línea de créditos que encauce la creatividad y el ingenio popular, finalmente estimular el espíritu cooperativo y superar los esquemas voraces del sistema bancario.

Por supuesto que el Plan también contempla la modernización y ampliación de la infraestructura de comunicaciones, es decir, telecomunicaciones, carreteras y caminos, aviación y ferrocarril.

Todo lo anterior en aras de encontrar un sistema que garantice la estabilidad en el empleo e incorporen trabajadores a la seguridad social, un sistema que ataque el rezago educativo, fortalecer el vínculo universidad-empresa, construcción de vivienda popular.

Por supuesto también apoyar a los deudores mediante la Coordinación Estatal de Asesoría y Orientadores a los deudores.

Finalmente, para controlar y dar seguimiento y evaluación al Plan Estatal de Desarrollo, se encarga al COPLADEZ dicha función.

### **3.3 POLITICA TRADICIONAL DEL AGRO MEXICANO**

Hablar de política de fomento agrícola en México es referirse a la formulada por el Estado y más particularmente por el grupo gobernante.

En efecto, por lo menos desde 1917, es al Estado al que le ha correspondido la planeación, la coordinación y la orientación de la política agraria y agrícola, y es por lo tanto el que ha definido el futuro, a menudo circunscrito a un sexenio, de millones de mexicanos que dependen de las actividades agropecuarias y forestales.

Si bien es cierto que durante el periodo que va de 1920 a 1988 se han registrado variaciones importantes en la visión que sobre el agro han planteado los diferentes gobiernos y que van desde concebir al ejido como "un complemento al salario", o como una "propiedad transitoria hacia la generación de la estructura de la pequeña propiedad rural privada", hasta conceptualizarlo como "una empresa social que debe satisfacer las necesidades del núcleo de la población por la vía de la explotación integral y racional de sus recursos, con el objetivo de alcanzar el progreso económico y social de los campesinos y convertirse en una entidad rentable", en realidad hasta 1988 no habían existido modificaciones de fondo en el estilo de la política al agro.

Dado que la Reforma Agraria Mexicana fue concebida, en general, como una política social pacificadora o preventiva de conflictos sociales y sin trascendencia productiva, las relaciones Estado-Campesinos se han caracterizado por presentar una fuerte dosis de tutelaje, paternalismo y clientelismo.

Así, en aras de garantizar la legitimidad y el consenso, el Estado empleó una serie de mecanismos como el reparto de la tierra, el crédito, el seguro, la compra garantizada de cosechas... que a la postre dieron lugar a que el ejido no fuera

más que un apéndice del Estado, sin autonomía propia y a expensas de cumplir los designios que el grupo gobernante en turno dictara.

Sin embargo, este modelo funcionó mientras la economía se mantuvo cerrada, mientras el petróleo alcanzó elevadas cotizaciones en el mercado internacional, mientras, el Estado mantuvo toda una red de Empresas Agroindustriales e Instituciones que brindaban los insumos subsidiados, o mientras los organismos financieros internacionales facilitaron cuantiosos préstamos, pero cuando sobrevino la apertura, la caída de los precios del petróleo, la privatización de Empresas Públicas y las restricciones para el acceso a nuevos créditos por la crisis de la deuda, las políticas en el agro tuvieron que ser modificadas.

Las reformas al 27 constitucional de 1991 implicaron un franco debilitamiento del Estado como agente promotor del desarrollo rural y una mayor libertad de acción a los particulares.

A juicio del Gobierno de aquél entonces, los principales hechos que caracterizaron el entorno en el que se desenvolvía el sector agropecuario y forestal, eran los siguientes:

- En México, la proporción de habitantes en el campo había permanecido alta en relación con su participación en el PIB, lo cual había dado lugar a un profundo deterioro en el nivel de ingreso.
- La mayoría de los productores rurales, fueran ejidatarios o pequeños propietarios, eran y son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregaban las restricciones que disminuían el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable.
- La inversión de capital en las actividades agropecuarias tenía pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza en la tenencia de la tierra, además de las dificultades de los minifundistas para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión.
- La inversión pública que en el último medio siglo se había dirigido al sector agropecuario no tenía la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión debían sumarse. Además no era solamente un problema de magnitud sino también de eficacia.
- El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no permeaba sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios había adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reducía competitividad.

- Cada vez era más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones, y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevaban a cabo al margen de la ley.

Como se desprende de lo anterior, pese a la reforma al 27 Constitucional y a la nueva ley agraria, las condiciones en el agro no han mejorado sino que han empeorado.

### **3.4 IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL AGRO NACIONAL Y ZACATECANO**

Las características esperadas de las ventajas comparativas agrícolas que se supone promueve el Tratado de Libre Comercio de América del Norte comprenden:

- Estados Unidos incrementaría su exportación de granos, oleaginosas y productos cármicos que hacen uso intensivo de tierras y de capital, y de frutas de hueso y de pomo que se producen mejor en las latitudes septentrionales.
- México incrementaría sus exportaciones de hortalizas que requieren mano de obra intensiva, fruta, nueces además de las exportaciones no competitivas como café y frutas tropicales.

Sin embargo la estrategia neoliberal del cambio estructural o modernización económica puesta en marcha a partir de 1983, por México, y con reforzada energía a partir del Pacto de Solidaridad Económica decretado en diciembre de 1987 comprendió un programa de liberalización del sector agropecuario, cuyas vertientes principales son:

- a) Reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial,
- b) Apertura Comercial Externa con inclusión absoluta del Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte;
- c) Reforma a la Legislación Agraria (Art. 27 y su Ley Reglamentaria) que abrió múltiples vías para el comercio de las tierras ejidales y comunales así como para la concentración de la tierra en grandes unidades de producción.

Se suponía que este programa liberalizador, que dejaba a los agentes privados y a las fuerzas espontáneas del mercado la libre asignación de los factores productivos, conduciría al incremento de las inversiones de capital en la agricultura, a la elevación de la eficiencia y al desarrollo de la producción de alimentos y materias primas agropecuarias.

Pero los resultados, han sido exactamente inversos a los proyectados.

El valor per capita, de la producción agrícola tan solo en 1994 resultó 17.1% inferior a la de 1981, la producción pecuaria 16.6% menor y la producción forestal 20.7% inferior.

En kilogramos per cápita, la producción de los ocho principales granos declinó 20.6% y la producción de carnes rojas, 31.2%, la de leche se redujo 21.9% y la producción forestal maderable disminuyó 46.1%.

En 1995 se desplomó aún más la producción de granos, porque a las políticas económicas adversas se sumó la sequía que afectó a gran parte de México, de manera que la cosecha granera por habitante fue 41% inferior a la de 1981.

Como contraparte, las importaciones de alimentos se dispararon de 1,790 millones de dólares en 1982 a 5,915 millones en 1993 y a 7,242 millones de dólares en 1994 que representaron el 110.2% del valor de las exportaciones de petróleo crudo.

Ciertamente en 1995 se redujeron drásticamente las importaciones alimentarias en un 28.2% y simultáneamente aumentaron las exportaciones agroalimentarias, de manera que se pasó de un déficit comercial agroalimentario de 3,158.1 millones de dólares en 1994 a un superávit agroalimentario de 639.4 millones de dólares en 1995.

Pero este resultado no fue un signo de bonanza rural ni de recuperación nacional, sino al contrario, como la producción agropecuaria disminuyó 3.8% en 1995, lo anterior implica que el ajuste externo se logró a costa de reducir las reservas alimentarias y de disminuir el consumo alimentario de la población.

La apertura comercial, combinada con la política cambiaria, que terminó en la sobrevaluación de nuestra moneda, hizo descender los precios reales de numerosos productos: los cultivadores de maíz, (sumando al precio de garantía el subsidio de Procampo) perdieron el 25.8% y los productores de soya, el 48.3%.

Pero en términos de rentabilidad, la pérdida fue todavía mayor porque las relaciones de intercambio de los granos respecto a los precios de las materias primas de la actividad agrícola (fertilizantes, combustibles, etc), se deterioraron en 49.7% para el maíz, 48.5% para el frijol, 42.4% para el trigo y 58.3% para la soya.

A finales de 1995 y sobre todo en 1996, los precios reales de mercado de los granos se incrementaron significativamente (el maíz llegó a cotizarse hasta en \$1,850), pero no como producto de la política interna de precios remuneradores, sino como resultado del alza extraordinaria de los precios internacionales (algunos granos, como el maíz, llegaron hasta casi duplicar, durante algunas semanas de

1996, su cotización en dólares, respecto a 1994), asociada a la drástica reducción de las reservas graneras mundiales.

Pero a medida que se recuperó la producción granera mundial (1997, 98,99 y 2000) los precios descendieron, arrastrando a la baja a los precios internos.

A los efectos adversos del desplome de los términos de intercambio del sector agropecuario se sumó el abrupto repliegue del Estado en sus acciones de Fomento Rural.

A contracorriente de lo ocurrido durante los años ochenta y noventa en los países con sectores agropecuarios vigorosos (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, etc.) que reforzaron su intervencionismo gubernamental en el campo (llegando hasta la guerra de guerrillas de los subsidios), en México se produjo una precipitada supresión y reducción de los programas de fomento sectorial, en aras del Equilibrio Fiscal, y del Abatimiento de la Inflación.

La Inversión Pública en Fomento Rural disminuyó 86.9% entre 1981 y 1995 (es decir a menos de la séptima parte, y al año 2001, ese porcentaje aumentó a 99.03%.

Con lo anterior se afectó la necesaria expansión de la infraestructura (simplemente la superficie anual abierta al cultivo irrigado disminuyó de 146,050 hectáreas en 1981 a 16,484 en 1994), como las inversiones requeridas para mantener en operación la infraestructura previamente construida.

Además, el Gasto Público Global en Fomento Rural declinó 94% entre 1981 y 2000, afectando partidas estratégicas de investigación extencionismo, sanidad vegetal, etc., así como programas de apoyo específicos. (p.e la supresión del programa de maquinaria agrícola), con la particularidad de que, actualmente, un alto porcentaje del gasto público sectorial, está compuesto por la bolsa del Procampo destinada a compensar parcialmente la nueva caída de los precios reales de los granos, mientras que antes se trataba de fondos frescos para el desarrollo rural.

Finalmente, la tercera gran causa que ha hundido al sector agropecuario en el desastre y a los productores en la insolvencia, ha sido la insuficiencia y la carestía del crédito agrícola.

La banca nacional de desarrollo disminuyó ( en saldos a diciembre, a precios constantes de 1994) sus créditos agropecuarios de 19,193 millones de pesos en 1981 a 1,500 millones en el 2000, afectando severamente a los a campesinos más necesitados: el área habilitada por Banrural se redujo de 7,263.000 hectáreas en 1982 a sólo 200,000 en el 2000.

Por su parte, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial si bien registraron entre 1989 y 1994 un extraordinario crecimiento (después de haber

caído a menos de la mitad entre 1981 y 1987) de manera que casi duplicaron el volumen de crédito de 1981, este crecimiento no reflejó una situación de bonanza rural, sino más bien la acumulación de carteras vencidas y de adeudos de agricultores que los han refinanciado repetidamente sin caer técnicamente en cartera vencida.

Si a la cartera vencida total de la banca comercial para el sector agropecuario se descuentan las carteras vencidas y las reestructuradas, resulta que en 1995 el crédito agropecuario fresco de la banca comercial fue de 26.9 inferior al ejercido en 1981 y en el 2000 92% menor que en el 81.

La insolvencia de numerosos agricultores fue provocada, en principio por el desplome de la rentabilidad agregada del sector agropecuario, debida al severo descenso de los precios reales de numerosos productos rurales.

Pero el encarecimiento del crédito contribuyó también de manera relevante a la acumulación de adeudos insolutos.

En 1989, mientras la inflación anual fue de 18.6% los productores de bajos ingresos pagaron tasas bancarias de interés del 43.62% anual. (en promedio de los doce meses), los productores de granos básicos pagaron 47.98% y los productores de otros productos , 51.98% es decir, pagaron intereses usurarios por arriba de la inflación en 25%, 29.4% y 33.4%.

En 1990, 91 y 92 los productores continuaron pagando tasas usurarias de interés, aunque con usura decreciente; y aún en enero de 1993, cuando supuestamente la estabilización se había alcanzado, los productores pagaron tasas de interés del 16.37%, 19.8% y 23.88%, respectivamente, contra una inflación anual del 9.6%.

En 1994, las tasas de interés agrícolas se mantuvieron al nivel real del previo año, para elevarse dramáticamente después de la macro devaluación de diciembre de 1994. Así, si bien la causa principal de las carteras vencidas radica en las adversas políticas agrícolas, que desplomaron la rentabilidad sectorial, las elevadas tasas de interés han contribuido también a la insolvencia.

Las causas del desastre agrícola, en vez de ser combatidas, fueron trastocadas, inculpándose al ejido como el causante del desastre.

En consecuencia fue decretada la contrarreforma agraria que rompió con el contrato social agrario de la Revolución, al dar por terminado el reparto agrario antes de cumplir cabalmente con el mandato redistributivo del Constituyente; al suprimir el carácter patrimonial (inalienable, imprescriptible e inembargable) de la propiedad campesina ejidal y comunal y al abrir múltiples vías a la reconcentración de la tierra, incluso bajo la figura de Sociedades Mercantiles, que pueden acaparar, en solo 10,933 latifundios por acciones, la totalidad de los 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México.

Al modificar el artículo 27 Constitucional, cambió la legislación en cuanto a los derechos de la propiedad ejidal, que abre el camino a la privatización de la tierra, amplía su mercado e implica una reforma institucional que posibilita la abolición del tutelaje y poder que el gobierno ejerce sobre el ejido.

Además del control político, la reforma liberó a los ejidos de las prohibiciones de asociación, venta o renta de tierras y contratación de mano de obra (fenómenos que por cierto ya se daban antes del cambio institucional en las mejores tierras ejidales)

Recapitulando, a partir de la crisis de la deuda de 1982 y con el propósito de que los agentes económicos recurran más a los mercados, el gobierno de México ha adoptado una serie de acciones tendientes a reducir la participación del Estado en la economía.

Entre ellas destacan:

- La sustitución de los controles para importar por lo aranceles prevalecientes hasta la entrada de México al GATT en 1985;
- La Venta de Empresas Paraestatales;
- La Disminución de las Actividades Gubernamentales de Distribución y Comercialización.
- La Liberalización de los Controles de Precios y la Abolición o Reducción de Subsidios.

Al mismo tiempo el sector hacendario se ha esforzado en sanear sus finanzas, lo cual ha significado drásticas reducciones en el gasto público. Tales modificaciones se profundizaron durante la administración de Salinas de Gortari.

Entre las vinculadas al sector agropecuario destacan las siguientes:

- La reducción a dos (maíz y frijol) los cultivos sujetos a precios de apoyo al productor o de garantía.
- La sustitución de los permisos previos de importación por tarifas (salvo en los casos de maíz, frijol, cebada y leche en polvo)
- De la disminución a la total desaparición de las actividades de CONASUPO. (Paraestatal responsable de comprar cosechas a partir de la fijación de los precios de garantía y comercializarlos a precios subsidiados)
- La privatización de los sistemas de riego y la eliminación de los subsidios al agua.

- La desaparición de FERTIMEX (Paraestatal que vendía fertilizantes a precios subsidiados)
- La desaparición de IMECAFE (Paraestatal que apoyaba la producción y comercialización del cultivo)
- Reducción de las actividades de Banrural, que como ya dijimos otorga créditos subsidiados al agro y seguros subsidiados para ayudar a los agricultores a enfrentar los siniestros causados por problemas climatológicos.

Ante los profundos procesos de liberalización del agro, dos programas de apoyo gubernamental, muy distintos a los que tradicionalmente había aplicado el Estado Mexicano, han sido diseñados y puestos en práctica:

- a) PROCAMPO, programa de transferencias directas al productor de cultivos básicos.
- b) PRODUCE, enfocado al área productiva.

Un aspecto fundamental de los propósitos de reforma en materia de política económica de las dos últimas administraciones, ha sido PROCAMPO. Con él se inicia el proceso de sustitución de los precios de garantía y de apoyo o de concertación vigentes por transferencias directas de ingreso al productor de cereales y oleaginosas básicos (algodón, arroz, cebada, frijol, soya, maíz, sorgo y trigo).

De esta forma se pretenden eliminar las distorsiones en las decisiones de los productores de tales cultivos provocadas por la intervención gubernamental en la fijación de precios.

Con Procampo se esperaba que se eliminaran los incentivos para producir los cultivos sujetos a precios intervenidos y se lograra mayor eficiencia en la producción rural.

Otros argumentos a favor del programa tenían que ver con los compromisos del Tratado de Libre Comercio de Norte América, con las presiones presupuestales que significa la política de precios de garantía y con el hecho de que frecuentemente los productores más necesitados no reciben tales apoyos.

Es el caso de los campesinos que enfrentaban elevados costos de transacción para vender sus productos a CONASUPO a causa, por ejemplo, de la lejanía de las instalaciones de la compañía, y en consecuencia, a los elevados costos de transporte que los campesinos tenían que pagar para acceder al precio subsidiado.

En cuanto al PRODUCE, fue uno de los componentes básicos de la denominada ALIANZA PARA EL CAMPO.

El esquema tiene tres objetivos:

El de capitalización, que otorga subsidios a la compra de equipo para la irrigación y el uso de fertilizantes e incluye subsidios para el establecimiento de pastos para la ganadería.

El de Reconversión Productiva, que otorga subsidios a los agricultores que cambien la producción de cultivos anuales a los perennes,

El de Preservación de los Recursos Naturales, que apoya aquellos proyectos ecológicos que promuevan un uso más eficaz del suelo y agua.

En síntesis, las reformas y medidas de apoyo significaron un cambio radical dentro del gobierno respecto a su visión del papel del Estado en la economía y, en consecuencia, del modelo de desarrollo que había adoptado.

Y por supuesto el impacto de todo ello, en una entidad cuya principal actividad económica es la agricultura como nuestro querido Zacatecas, supone efectos directamente proporcionales.

### **3.5 PRODUCCION Y RENTABILIDAD DE TRES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE ZACATECAS**

Seleccionamos al maíz, al frijol y al guayabo que son tres de los principales productos agrícolas del estado de Zacatecas, con el propósito de conocer las posibilidades de estos productos en un contexto globalizado pero muy poco tecnificado en el estado de Zacatecas, y de ahí, estar en la posibilidad de determinar la conveniencia del objeto de una Empresa Paramunicipal Comercializadora de alguno de estos productos.

#### **a) Producción y Rentabilidad del Maíz en Zacatecas**

El maíz representa cerca de la mitad del volumen total de alimentos que se consumen en México cada año y proporciona a la población mexicana cerca de la mitad de las calorías requeridas. Esta magnitud es mayor entre los grupos de bajos ingresos, especialmente los campesinos.

La sustitución de este cereal por otros alimentos causaría una crisis total en la vida del país, porque el consumo de este grano esta acompañado de un enorme conocimiento popular. La posibilidad de que esto ocurriera obligaría a modificar, hasta el rompimiento, una cultura milenaria.

Las evidencias que indican el consumo del maíz como principal alimento ha sido constante a partir del momento en que se inició la sedentarización de lo que hoy es México.

El maíz ha hecho posible la sobrevivencia y reproducción biológica de la sociedad mexicana. Se puede afirmar que en nuestro país se da una relación simbiótica, casi total entre sociedad y maíz. Si el maíz llegara a faltar, la hambruna consiguiente ocasionaría la muerte de millones de personas. Asimismo, si el hombre dejara de cultivarlo, el maíz desaparecería como planta, ya que es el único cereal que no puede reproducirse por sí mismo.

En la actualidad la población de México tiene como base de su alimentación, productos derivados del maíz, de tal forma que no menos del 70% de la población nacional se alimenta de este grano en diferentes platillos. El maíz en nuestro país, ha sido trascendental ya que los agricultores los siembran cada ciclo por su necesidad para consumo alimenticio, así como para alimentar ganado para su venta.

El maíz se siembra desde climas tropicales hasta fríos, desde el nivel del mar hasta los 3,000 metros sobre el nivel del mar, desde terrenos planos hasta los totalmente accidentados, es decir, en casi todas las condiciones ambientales se da el maíz, que lo hace un cultivo muy susceptible a ser sembrado por la mayoría de los agricultores mexicanos.

A nivel mundial sabemos que el consumo del maíz, principalmente en los países desarrollados, es destinado en mayor proporción al consumo no humano, donde en promedio podemos encontrar un 85% para consumo animal y un 15% para consumo humano.

Entre el ganado que es alimentado con granos de maíz podemos encontrar al porcino, vacuno y aves. El maíz en conjunto con otros productos es usado para producir alimentos mixtos para estos tipos de ganado.

A nivel nacional el maíz juega un papel preponderante en la dieta del mexicano, lo que ocasiona que exista una gran demanda de este grano. Es por eso que el maíz ocupa a este nivel, el primer lugar en la superficie sembrada, cosechada, producción y valor de la producción, representando el 53.4%, 52.3%, 62.8% y 30.8%, respectivamente, del total de los cultivos cíclicos sembrados en el país, en el año de 1997<sup>30</sup>.

La producción mundial se ubica como el principal cultivo, con rendimientos promedios de 4,303 kilogramos por hectárea, y produce el 28.4% del total a nivel internacional. La importancia socioeconómica del maíz es diferente en cada país; para los Estados Unidos es una fuente importante generadora de divisas; mientras que para la India, México, Indonesia y Sudáfrica es importante en la alimentación.

<sup>30</sup> CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO. Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario 1985, 1994, 1997.

A nivel mundial Estados Unidos se ubica como el principal país en superficie cosechada donde representa el 22.1%, así como en rendimientos promedios con 8,685 kilogramos por hectárea y en producción con un 44.5%. El 62.8 % de la producción mundial de maíz lo aportan solamente los Estados Unidos y China, representando el 44.5% y el 18.3% respectivamente.

A nivel nacional se siembran más de 22 millones de hectáreas de cultivos, destacando la siembra de los cíclicos con un 77.4% y los perennes con un 22.6%.

El 79.4% de la superficie sembrada en los últimos tres años estuvo ocupada por los cultivos de maíz, frijol, y sorgo, representando el 53.4%, 13.6% y 12.4%, respectivamente. El 77% de la superficie cosechada en los mismos últimos tres años, (98,99 y 00), tuvo resultados similares con esos tres productos lo mismo el 93% de la producción agrícola.

En los últimos años se han sembrado un promedio de 9 millones de hectáreas de maíz, destacando Chiapas y Jalisco con un 10.1% y 8.3%, respectivamente. Se cosecharon casi 7.5 millones de hectáreas, sobresaliendo los estados de Chiapas, Jalisco, Estado de México y Veracruz, con un 10.8%, 8.6%, 8.4% y 8.2%, respectivamente, del total cosechado en el país.

Los rendimientos promedios más elevados correspondieron a los estados de Sinaloa, Estado de México y Jalisco con 6,119, 3,708 y 3,266 kilogramos por hectárea respectivamente. La producción, por consiguiente, más representativa correspondió a los mismos estados, con un 15.3%, 13.1% y 11.7% del total nacional producido. El 38.4% del valor total de la producción fue aportada también por esos tres estados (14.9%, 12.3% y 11.2%).

El Estado de Zacatecas representa sólo el 3.6% en la superficie sembrada, el 3.0% en superficie cosechada, el 1.3% en producción obtenida y el 1.5% en valor de la producción con rendimientos promedios de 1,031 kilogramos por hectárea.

Su importancia en Zacatecas, deriva de que en el estado se cultivan anualmente cerca de 300 mil hectáreas de maíz, con un rendimiento como ya se dijo de 1,000 kilogramos por hectárea; este rendimiento se considera bajo debido principalmente a que el cultivo se desarrolla en una gran superficie que presenta un temporal crítico y en riego presenta inundaciones, plagas y enfermedades, porque la cosecha sale cuando le llueve más; además, en muchas ocasiones no se aplican las innovaciones generadas por la investigación agrícola.

El 86.4% de la superficie sembrada en Zacatecas, se encuentra ocupada por los cultivos de frijol y maíz, representando el 60.5% y el 25.9%, respectivamente. A nivel estatal, destacan los municipios de Fresnillo y Pinos con un 11.2% y 6.9% respectivamente. Los mismos municipios destacan en cuanto a cosecha. Cabe

mencionar que en promedio se siniestran más de 100 mil hectáreas, es decir en promedio solo se cosecha el 68.0% de la superficie sembrada.<sup>31</sup>

En el Estado de Zacatecas las diferentes modalidades de producción, el costo de los insumos, el costo de la mano de obra, el costo del agua para riego, así como las condiciones en que produce cada agricultor, origina que haya diferentes tecnologías de producción, las cuales dependen de la capacidad económica, infraestructura, tipo de suelo, implementos, disponibilidad de insumos, mano de obra, maquinaria y región, entre otros. Sin embargo se han calculado costos de producción promedio, a partir de los gastos que realizan los productores de la región, principalmente por el uso de maquinaria, insumos y la utilización de mano de obra.

En la región maicera del estado de Zacatecas, las tecnologías de producción predominantes son: Temporal Mejorado Fertilizado (TMF), Temporal Criollo Fertilizado (TCF), Riego por Bombeo Mejorado Fertilizado (BMF) y riego por Gravedad Mejorado Fertilizado (GMF).

La tecnología de producción de maíz de Temporal Mejorado (TMF) no es muy recomendable porque sus rendimientos son de 1500 kilogramos por hectárea y mínimamente se necesitan obtener 1,595 kilogramos por hectárea para lograr el punto de equilibrio, en el cual el productor no ganara pero tampoco perdiera, y en este caso el agricultor zacatecano pierde 95 kilogramos por hacer producir una hectárea de maíz bajo esta tecnología.

La Tecnología de maíz de Temporal Criollo Fertilizado (TCF) tampoco es recomendable utilizar para la producción del cultivo del maíz en el estado de Zacatecas porque sus rendimientos promedios son de 1,000 kilogramos por hectárea y mínimamente se necesitarían obtener 1,480 kilogramos por hectárea para lograr el punto de equilibrio, en el cual el productor no ganara pero tampoco perdiera, y en este caso el productor zacatecano pierde 480 kilogramos por hacer producir una hectárea de maíz bajo esta tecnología.

La tecnología de producción de maíz de riego por Bombeo Mejorado Fertilizado, si se recomienda utilizar para la producción del cultivo del maíz en el estado de Zacatecas, porque sus rendimientos promedios son de 4000 kilogramos por hectárea y mínimamente se necesitan obtener 3,696 kilogramos por hectárea para lograr el punto de equilibrio, en el cual el productor no ganara pero tampoco perdiera y en este caso el agricultor está ganando 304 kilogramos para hacer producir una hectárea de maíz bajo esta tecnología.

La Tecnología de Producción de maíz de riego por Gravedad Mejorado Fertilizado, si se recomienda utilizarla para la producción del cultivo del maíz en el estado de Zacatecas porque sus rendimientos promedios son de 3500 kilogramos por hectárea y mínimamente se necesitarían obtener 2,687 kilogramos por hectárea

---

<sup>31</sup> INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Zacatecas. 1980, 1985, 1990, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998.

para lograr el punto de equilibrio, en el cual el productor no ganará pero tampoco perdiera, y en este caso el agricultor zacatecano está ganando 813 kilogramos por hacer producir una hectárea de maíz bajo esta tecnología.

Por lo anterior las tecnologías que más se debieran utilizar en Zacatecas para el cultivo del maíz porque tienen mejor rentabilidad son las de Riego por Gravedad Mejorado Fertilizado, y después la de Bombeo Mejorado Fertilizado.

La tecnología de Temporal Mejorado Fertilizado si bien presenta una rentabilidad negativa, con el apoyo directo del Procampo obtiene una rentabilidad positiva, pero tan mínima que solo se recomienda en casos de producción con fines de subsistencia.

Y finalmente, No debiera utilizarse para la entidad la tecnología de Temporal Criollo Mecanizado ya que su rentabilidad es negativa aún con el apoyo directo del Procampo.

## **b) Producción y Rentabilidad del Frijol en el Estado de Zacatecas**

La importancia del frijol a nivel mundial<sup>32</sup> se debe básicamente a que es uno de los principales alimentos demandados para su consumo, sobre todo en los países que existen amplios estratos de la población que no tienen acceso a una dieta más diversificada, como es el caso de la mayoría empobrecida de la ciudad y el campo.

Además representa una significativa importancia económica por ser uno de los productos más demandados y producidos en varios países.

La importancia socioeconómica del frijol es distinta en cada país, por ejemplo, para Estados Unidos es una fuente importante generadora de divisas, mientras que para México, Brasil y la India es de suma importancia para la alimentación de su población. La mayor demanda de frijol como alimento, la presentan poblaciones de América Latina, Asia y la parte sur de los Estados Unidos que requieren grandes cantidades de frijol anualmente.

En nuestro país, el frijol tiene una trascendencia tal, no sólo por ser una especie domesticada en el México antiguo, sino sobre todo por ser parte insustituible de la dieta de la población mexicana. Además, este producto forma parte de un gran número de sistemas de producción agrícola y representa un alto peso específico dentro de la estructura agrícola nacional.

El cultivo del frijol como el del maíz han estado presentes a lo largo de la historia de nuestro país, formando parte esencial de la alimentación básica donde el frijol

---

<sup>32</sup> FAO, Anuario de Producción, Vol. 49 Italia 1995 y Volumen 51 Italia 1997.

continúa siendo uno de los principales complementos nutrimentales, dando lugar a una creativa y rica variedad de combinaciones en guisos regionales.

A nivel nacional el estado de Zacatecas tradicionalmente ha sido un estado productor de granos básicos. En el cultivo de frijol ocupa el primer lugar, tanto en superficie sembrada como en volumen de producción obtenido, y contribuye anualmente con más de una cuarta parte de la producción de este alimento en el país.<sup>33</sup>

En Zacatecas la actividad agrícola y en específico el cultivo del frijol, es de suma importancia socioeconómica. Esta leguminosa se siembra prácticamente en todo el estado y su importancia estriba en que además de ser un elemento esencial de la dieta diaria, las actividades propias del cultivo de frijol significan una importante fuente de ingresos en el sector rural.

En el estado de Zacatecas los trabajadores del sector agrícola representan más del 50% de la Población Económicamente Activa estatal, y el cultivo del frijol es la principal actividad fuente de ingresos de más de 80 mil familias campesinas.

Los municipios de Sombrerete, Río Grande, Juan Aldama y Miguel Auza, se ubican dentro de la llamada zona frijolera de la entidad. En esta zona el cultivo del frijol prácticamente le da vida y movimiento a la economía regional, ya que representa la principal fuente de ingresos a miles de productores, y además durante el ciclo productivo se genera una significativa cantidad de empleos temporales para jornaleros agrícolas.

El frijol es uno de los alimentos de mayor consumo en el mundo. La demanda mundial de alimentos, como es el caso del frijol se ha incrementado al ir en aumento la población mundial, las superficies abiertas al cultivo no han tenido el mismo incremento, por lo que se ha buscado aumentar la producción y la productividad principalmente en los países que más superficie dedican a la producción de este grano.

Aún cuando el frijol se cultiva en diversas partes del mundo, sobresale un reducido número de países por su superficie sembrada y producción obtenida. La producción promedio en los últimos años a nivel mundial se ubica en 17 millones de toneladas, donde la India y Brasil participan con un 23 y 16% respectivamente. México aporta el 7% de la producción mundial, que significa entre 1.2 y 1.3 millones de toneladas anuales.

El frijol se siembra en todos los estados de la República, prácticamente bajo todas las condiciones de clima y suelo que existen en el país. Junto con el maíz, el frijol es el cultivo más importante en México, tanto por la superficie sembrada como por el aporte alimenticio que de él se obtiene.

---

<sup>33</sup> INIFAP, Centro Experimental Calera. Guía Técnica de los principales cultivos del Estado. Gob. De Zacatecas, Zacatecas. 1998.

En los Estados de Zacatecas, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Nayarit se produce el 70% del volumen total nacional y se concentra el 66% de la superficie sembrada, destacando Zacatecas con aproximadamente 700 mil hectáreas, que representan el 32% de la superficie cultivada en el país.<sup>34</sup>

El estado de Zacatecas tiene una superficie de 1.3 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura, de las que el 95% están ocupadas por cultivos cíclicos y el 5% de perennes. El frijol es el principal cultivo de la entidad ocupando el 64% de la superficie sembrada y con una producción media anual de poco más de 300 mil toneladas.

Como señalamos antes, aún cuando el frijol se siembra en todo el estado, es de destacarse, la región frijolera donde se localizan los municipios de Sombrerete, río Grande, Juan Aldama y Miguel Auza; zona en que se obtienen los rendimientos promedio más altos y donde se encuentran aproximadamente el 40% de la superficie estatal dedicada al cultivo del frijol, y se obtiene cerca del 60% de la producción del estado. Sombrerete es el municipio que más produce con el 18% del total estatal.

En la zona frijolera del Estado de Zacatecas, los sistemas de producción predominantes son: frijol de temporal mecanizado con utilización de insumos, (TCF/MC), tecnología en la cual, aún cuando las semillas son criollas, el proceso de producción se lleva a cabo con maquinaria desde la preparación del suelo hasta la cosecha. Las variedades más utilizadas son negro, pinto, flor de mayo y bayo.

El frijol de riego es totalmente mecanizado con utilización de semilla mejorada o certificada, fertilizantes y uso de agua de pozo por bombeo (BMF/MC). Las principales variedades sembradas con esta tecnología son: flor de mayo, flor de junio, garbancillo y manzano.

En la tecnología de producción de frijol de temporal (TCF/MC) el costo total capitalizado asciende a \$2,839.00/ha., del cual el 23% se emplea en gastos de cosecha y el 20% en lo que corresponde a labores culturales. En frijol de riego por bombeo (BMF/MC) el costo de producción es de \$6,405.00/ha., donde el costo del agua representa el 34% y los gastos de cosecha corresponde al 16% del total.

En los últimos tres años, (98,99 y 00), el rendimiento promedio para la zona frijolera del estado de Zacatecas con tecnología de producción del frijol de temporal, el rendimiento promedio fue de 528 kg/ha. Y el precio medio rural de venta fue de \$5,500.00/ton., lo que nos da un ingreso de \$2,904.00 por unidad de superficie. En la producción bajo condiciones de riego por bombeo totalmente mecanizado con semilla mejorada y fertilización, los rendimientos promedio fueron de 1,295kg/ha., el precio medio rural se ubicó en \$7,160.00/ton., de donde se obtiene un ingreso de \$9,272.00 por hectárea.

<sup>34</sup> SARH. Anuario Estadístico de la producción agrícola de los Estados Unidos Mexicanos, México 1980-1999.

En frijol temporal (TCF/MC), el ingreso por hectárea es de \$2,904.00 y el costo de producción de \$2,839.00, de donde resulta una relación Beneficio Costo de 1.02, que nos indica una rentabilidad de 2% respecto del capital invertido. En la producción de frijol de riego (BMF/MC), el ingreso por hectárea es de \$9,272.00 y los costos ascienden a \$6,405.00 por hectárea, de donde se obtiene una RBC de 1.45, que indica una rentabilidad del 45% en la producción de frijol en esta tecnología, es decir se obtiene una utilidad de 45 centavos por cada peso invertido.

En síntesis, en todo Zacatecas se siembra el Frijol bajo dos tecnologías: Frijol de Temporal con semilla criolla, fertilizado y mecanizado, y el Frijol de riego por bombeo totalmente mecanizado, con semilla certificada y fertilización.

En la producción de frijol de riego, el grupo de gastos que mayor peso tiene en el costo total es el riego, con un 34% debido al alto costo del insumo agua. En Frijol de temporal, los gastos en la cosecha representan el mayor porcentaje con un 23%.

En frijol de riego, no obstante el costo de producción alto, se obtiene una rentabilidad del 45% por unidad de superficie, en virtud del rendimiento que se obtiene, que es en promedio de 1295 kg/ha, la limitante en esta tecnología esta representada por los pocos pozos que existen en la región frijolera y consecuentemente el poco número de unidades de producción en esta tecnología.

En frijol de temporal, la relación Beneficio Costo apenas es superior a la unidad (1.02) que indica una rentabilidad de 2%, sin embargo, en ciclos agrícolas de buen temporal al aumentar los rendimientos, se obtiene un ingreso superior a los costos que repercute en tasas de ganancia aceptables. Si al ingreso le sumamos la cuota de Procampo respectiva (\$626/ha), la relación B/C es 1.24 que nos determina una rentabilidad de 24% en esta tecnología de producción.

Por otra parte, hay que señalar que no obstante ser México uno de los principales productores de frijol en el mundo, no ha logrado la autosuficiencia, teniendo que depender en gran medida de las compras al exterior.

A partir de los años 80's, nuestro país ha cambiado su posición en el mercado internacional, de ser exportador, se convirtió en un importador de este grano, comprando al mercado externo grandes cantidades de frijol, principalmente a Estados Unidos.

En el marco del TLCAN<sup>35</sup> se establecieron cupos de importación para Estados Unidos y Canadá de 50 mil toneladas y 1500 toneladas respectivamente, cuotas que se incrementaron en 3% por año y que ingresarán con arancel cero.

<sup>35</sup> OCDE, Examen de las Políticas Agrícolas de México, México 1997 p. 65

De acuerdo a las negociaciones se consideró conveniente establecer un arancel específico que permita proteger a los productores mexicanos de frijol de las variaciones en el mercado internacional. El arancel base fuera de la cuota fue fijado en 139% ad valorem (480 dólares por tonelada) con una desgravación a largo plazo (15 años) Después del año 2008 no se aplicará el arancel.

A 7 años de vigencia del TLCAN, tal como era previsible, las importaciones de frijol continúan y han aumentado significativamente, sobre todo provenientes de Estados Unidos. El hecho de haber sobrepasado los cupos de importación acordados muestra el incumplimiento de lo pactado, y no se observa ninguna protección a la agricultura frijolera, en cambio aumenta la dependencia alimentaria de nuestro país.

En el marco del TLCAN, los productores de frijol se encuentran en franca desventaja con los productores de Estados Unidos y Canadá, por lo que deberán esforzarse técnicamente en aumentar la productividad que les permita reducir costos y ser competitivos en el mercado.

En este asunto, tiene también una importancia trascendental el gobierno actual, puesto que, o efectivamente se protege a los frijoleros nacionales con una renegociación, o de lo contrario se podría verse desalentada la producción de este grano, con el riesgo de agravarse aun más la llamada soberanía alimentaria.

Por último, es conveniente proponer dos estrategias a los productores para hacer más rentable su actividad y capitalizar sus unidades de producción: una es implementar acciones técnicas y de manejo para aumentar el rendimiento y disminuir los costos unitarios, y la otra, organizarse para la defensa del precio de su producto, búsqueda de canales de comercialización ventajosos y para dar valor agregado al frijol y conseguir mejores precios de venta.

### **c) Producción y Rentabilidad del Guayabo en el Estado de Zacatecas**

La guayaba es una fruta que se consume principalmente en fresco, siendo una importante fuente de vitamina C. También puede consumirse industrializada en forma de conservas de almibar, jugo, néctar, ates, jaleas, alimento picado o colado para bebé, entre otras más.

La producción de la guayaba tiene una limitada relevancia a nivel nacional, encontrándose muy por debajo de productos como el plátano y la naranja. Sin embargo el cultivo de la guayaba tiene una enorme importancia económica y social en la región del Cañón de Juchipila, Zacatecas junto con Calvillo, Aguascalientes<sup>36</sup> forman la zona continua y compacta de guayaba de mayor tamaño en México y el Mundo.

<sup>36</sup> BANCO DE MEXICO-FIRA, Agencias Jerez y Aguascalientes, Sistema Unico de Elaboración de Costos de Cultivo- Guayaba, 1999.

El cultivo es una importante fuente de empleo, ya que además de sostener a la familia propietaria, se estima que genera aproximadamente 150 jornales directos por hectárea más los indirectos adicionales.

La apertura comercial, sobre todo con Norteamérica, pueden hacer de la guayaba una actividad importante en la exportación y por lo tanto en la generación de divisas.

La guayaba es una especie distribuida en el área tropical y subtropical del mundo, entre los 35° de latitud norte y sur. La guayaba, originaria de América, después de la llegada de Colón al nuevo continente se propagó al resto del mundo. En la actualidad se le encuentra cultivada en forma comercial en la India, México, Pakistán, Brasil, Sudáfrica, Cuba, Puerto Rico, Hawai y Florida en E.U, las Antillas y algunos otros países.

Las estadísticas de producción mundial de la guayaba, así como la de sus productores industrializados son limitadas e incompletas, apareciendo referencias aisladas en algunos estudios realizados al respecto.

En los ochenta, el principal productor fue la India con 165,000 toneladas y en segundo lugar México con 127,000, Pakistán tercero con 105,000, Colombia y Egipto con 29,000, Brasil con 27,000 y Sudáfrica con 11,000 toneladas. En Estados Unidos la producción proveniente de Hawai, Florida y el sur de California osciló entre 7,000 y 8,000 toneladas.

Para una producción mundial estimada en 500,000 toneladas, existen varios países con niveles de producción mínimos como Venezuela, Jamaica, Filipinas, Taiwan, Australia, Tailandia, Indonesia, entre otros.

En México la guayaba se encuentra distribuida en todas las regiones tropicales y subtropicales del país, así la encontramos desde Sonora hasta Chiapas en el pacífico, desde el sur de Tamaulipas, Veracruz, este de San Luis Potosí y el norte de Puebla hasta la Península de Yucatán en la vertiente del Golfo.

La participación del guayabo con respecto a la superficie sembrada nacional es mínima, ya que con 20,975 hectáreas sólo representa el 0.1% del total sembrado y el 0.23% del valor de la producción. Considerando dentro de los cultivos perennes, el guayabo se encuentra entre los primeros veinte cultivos ya que si consideramos la superficie establecida tiene una participación del 0.4% y aporta el 0.6% del valor de la producción.

A nivel comercial la guayaba se produce en 16 estados, aunque se concentra en tres de ellos: Aguascalientes, Michoacán y Zacatecas que contribuyen con el 90% de la superficie sembrada, cosechada y del valor de la producción.

La superficie destinada al cultivo de la guayaba alcanzó su tope máximo en 1980 con más de 23 mil hectáreas. A partir de ese año, se inició un periodo de reducción hasta llegar a las 14 mil hectáreas en 1990, debido principalmente a que se dejó cultivar en el estado de Aguascalientes cerca del 50% de la superficie, es decir, de 12,700 pasó a 7,500 has. Después de 1990 se registró un proceso de recuperación pero sin llegar a los niveles de 1980, por un considerable crecimiento de la superficie destinada al guayabo en el estado de Michoacán que paso del cuarto lugar que tenía en 1980 al segundo lugar en 1997, igualando e incluso desplazando a Zacatecas.<sup>37</sup>

La guayaba es uno de los principales cultivos perennes en el estado de Zacatecas ya que con 5,495 hectáreas, se encuentra en el cuarto lugar por superficie establecida y valor de la producción, tan solo después del durazno, el nopal y la alfalfa.

La zona productora de guayaba se localiza prácticamente por todo el Cañón de Juchipila, concentrándose en dos municipios (Jalpa con 2,599 has. Y Apozol con 1,075) los cuales contribuyen con más del 70% de la superficie establecida y del valor de la producción, y con el 65% del volumen de la producción.

La superficie destinada al cultivo de la guayaba muestra un crecimiento sostenido, que representa una tasa de acumulada del 51.7% para todo el periodo 1980-1999, al pasar de 3,623 a 5,495 has.

Una tendencia general que resalta es la constante disminución del rendimiento general para el estado de Zacatecas, ya que en diferentes grados se da una declinación del rendimiento medio en todos los municipios. Los mejores rendimientos del periodo analizado son obtenidos por Apozol y Tabasco con 11.3 tons/ha.

Considerando que los factores que explican los rendimientos como edades promedio del árbol, densidad del cultivo y condiciones climáticas son, en lo general, más o menos homogéneas en toda la región del cañón, se desprende que la principal causa de diferencia en los rendimientos, así como su declinación, se deben sobre todo al manejo agronómico que reciben las huertas.

Entre los principales problemas se encuentran: Alta incidencia de plagas como la mosca de la fruta y el picudo, que originan disminución en la producción y la capacidad potencial para exportar al mercado exterior; problemas en la calidad del material vegetativo proveniente de árboles heterogéneos y los métodos de propagación; variación en la disponibilidad de agua en las presas y disminución de los mantos acuíferos que han incrementado los costos de producción.

En cuanto al valor de la producción, además de acumular las fluctuaciones provenientes por superficie cosechada y rendimientos, también incluye las

<sup>37</sup> INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) Anuarios Estadísticos del Estado de Zacatecas de los años de 1980, 1985, 1990, 1995, 1997, 1999.

variaciones de los precios medios rurales, pero de manera general muestra el mismo comportamiento que la producción un continuo aumento del valor de la producción con excepción del año de 1997 en que se obtiene el menor valor.

El precio medio rural actualizado a pesos de julio de 1999, muestra un comportamiento de ciclo caída-recuperación-caída, alcanzando su mejor nivel en 1990 con 3,407 pesos/tonelada, y un fuerte deterioro para 1997 con 2,856 que sólo representó el 72% del precio observado para 1990 y del 86% del precio medio, siendo además el más bajo para esta serie de precios.

El análisis de los costos, lo podemos determinar, al igual que en el caso del maíz y el frijol, por sus tecnologías de tipo de riego, en este caso básicamente tres: GMF, Gravedad, Variedad Mejorada, Fertilizada, BMF, Bombeo, Variedad Mejorada, Fertilizada, y B(p)MF Bombeo con Sistema Presurizado de Riego, Variedad Mejorada y Fertilizada.

Los costos asociados a las actividades del cultivo como limpia de canales, y cajeteo, prácticamente son similares para los sistemas GMF y BMF, no así para el B(p)MF donde el uso de sistemas de goteo o microaspersión reducen significativamente el uso de mano de obra al no requerir estas actividades con la misma intensidad.

En cuanto al costo asociado al riego, es significativamente diferente entre los tres, siendo menor en el de gravedad, intermedio en bombeo y alto en el bombeo con equipo presurizado, ya que si bien reduce mano de obra, aumenta costo relativo a la amortización del equipo requerido.

El incorporar sistemas de riego, resulta en una menor participación porcentual el componente mano de obra, ya que se observa una disminución del 47% y hasta el 36% desde el sistema GMF hasta B(p)MF. En cambio el valor de los insumos incrementan su participación en el costo total.

La actividad que consume la mayor proporción del costo es definitivamente la cosecha ya que oscila entre rangos del 35% al 44% del costo total, en segundo lugar encontramos los costos de riego principalmente para los sistemas con riego por bombeo y en tercer lugar los costos de fertilizantes que sin duda alguna están directamente asociados al rendimiento medio por hectárea.

En la medida en que se controlan los aspectos fundamentales de la producción, tales como disponibilidad de agua, nutrientes y sin competencia por malezas, plagas y enfermedades, se logran rendimientos mayores que a su vez se traducen en mayores ingresos, observándose ingresos de \$22,500.00/ha. Para GMF y \$32,500.00/ha para BMF y de \$42,500.00/ha. Para B(p)MF, al tener 9,13 y 17 ton/ha de rendimiento y un precio de venta de \$2,500.00/ton.

Estos niveles de ingreso y costo nos arrojan una Relación Beneficio Costo de 1.11 para GMF, 1.22 para BMF y de 1.38 para B(p)MF. Mientras en riego por gravedad

el costo de producción unitario (por tonelada de fruta) es de \$2,250, se baja a \$2,047 para bombeo y hasta \$1,840 en sistema de riego presurizado.

En términos generales, el comercio internacional de la guayaba como fruta fresca es limitado. En México según el Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías, la fracción arancelaria 08045099<sup>38</sup> considera tanto a las guayabas como a los mangos frescos y secos u otros, por lo que no se puede precisar el monto exacto del volumen importado o exportado de guayaba.

En el TLCAN, Estados Unidos en el caso de la fracción 0807.50 que corresponde a la guayaba, mango y mangostanes determinó hacer una diferenciación con respecto a la fecha de su importación: las guayabas frescas que entren a Estados Unidos durante el 1 de septiembre al 31 de mayo del año siguiente, así como las guayabas deshidratadas o secas, pagarán arancel cero por estar en la categoría A. Si las exportaciones mexicanas de guayaba fresca a Estados Unidos entran del 1 de junio al 31 de agosto pagarán el arancel correspondiente, de tal manera que para el año 2004 entraran libres de arancel.

El TLCAN abre oportunidades de exportación a la producción nacional de guayaba. El mayor volumen de producción se obtiene de agosto a noviembre que coincide básicamente con la fracción 080.50.40 que deja libre de arancel a la guayaba, mango y mangostanes.

Para poder aprovechar estas oportunidades, México debe avanzar en el control fitosanitario, especialmente en el control y erradicación de la mosca de la fruta, para cumplir con las normas internacionales y así acceder al mercado norteamericano.

Con Canadá, la guayaba se encontraba libre de aranceles antes del TLCAN, por lo que al firmarse el tratado, entró en la categoría D manteniendo el mismo trato, es decir libre de aranceles.

Aquí las oportunidades de exportación son mayores con respecto a Estados Unidos, ya que no existen aranceles, no es un país productor y tiene una población con alta capacidad de compra.

Finalmente aunque México negoció la guayaba como fruta A (libre de arancel) para las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, no existe la posibilidad real de recibir producto de éstos países, ya que no tiene ni la tradición ni las condiciones necesarias para ser productores-exportadores de guayaba, que pudiese afectar a los productores mexicanos.

El empleo de mejores elementos tecnológicos como los sistemas presurizados de riego permiten disminuir los costos de producción y obtener mayores beneficios

---

<sup>38</sup> BANCOMETX, (Banco Nacional de Comercio Exterior). Balanza Comercial de la Fracción 08045099. Base de Datos. México 1996

por peso para los productores, lo cual les permite mejorar su nivel de vida y en general mayor desarrollo social.

La apertura comercial ofrece excelentes oportunidades de exportación a mediano plazo, siempre y cuando se declare la zona productora libre de la mosca de la fruta, sin embargo en frutos procesados no existen restricciones.

## **CAPITULO CUARTO**

### **VIABILIDAD DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL COMO INSTRUMENTO PROMOTOR DEL DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONOMICO RURAL DEL ESTADO DE ZACATECAS A PARTIR DE EXPERIENCIAS ANALOGAS**

#### **4.1 LA EXPERIENCIA HISTORICA DE CONASUPO**

El gobierno federal a cargo del General Lázaro Cárdenas, creó en 1937 la Compañía Exportadora Importadora Mexicana S.A (CEIMSA), antesala de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

En esa misma década se fundaron Almacenes Nacionales de Depósito S.A (ANDSA), Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A (Banjidal), organismos que constituyeron el esquema para que el gobierno financiara y operara una proporción considerable de la producción agropecuaria nacional.

Cuatro años después, en 1941, bajo la administración del presidente Manuel Avila Camacho, fue constituida la empresa Nacional Distribuidora y Reguladora S.A (Nadyrsa), como institución gubernamental para regular los precios de los granos.

En 1949, por instrucciones del presidente Miguel Alemán, se fusionó con Ceimsa.

En 1961, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, dicha empresa fue sustituida por la Conasupo, la cual amplió sus funciones a la producción de alimentos industrializados de consumo popular.

En 1965, la Conasupo fue instituida como Organismo Público Descentralizado, mediante decreto del presidente Gustavo Díaz Ordáz.

Desde entonces, y durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, la Paraestatal fue una de las entidades gubernamentales que más creció y diversificó sus giros a la comercialización de leche pasteurizada, harina de trigo, y maíz, galletas, aceites, pastas para sopa, mantecas vegetales y alimentos balanceados para ganado.

Esto permitió que se desarrollara la producción de granos en el país. Sin embargo, a partir de 1983, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, comenzó el adelgazamiento de la Conasupo, con el argumento de que el Estado no tenía la capacidad financiera para mantener su participación predominante en el mercado de granos.

Hasta 1988 la Conasupo mantuvo los precios de garantía para maíz, frijol, sorgo, soya, trigo, arroz, ajonjolí, cártamo, cebada, copra, girasol y semilla de algodón.

Con Carlos Salinas de Gortari, en 1989, se eliminaron esos precios de garantía para sorgo, soya, cebada, trigo, arroz y oleaginosas, y se abrieron las fronteras a la importación de éstos.

En 1991, el gobierno creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), que coordina las negociaciones de los precios de concertación, otorgando apoyos fiscales (Subsidios Directos) a los compradores de granos. (Procampo).

En ese mismo año se licitó Industrias Conasupo, que fue adquirida por Anderson Clayton, trasnacional importante en la producción y comercialización de alimentos.

Para 1998, con la estrategia de liberalización del precio de la tortilla y del maíz, se cavó la tumba de la Conasupo y se dejó totalmente en manos de los particulares la comercialización de los alimentos.

Conasupo reguló el mercado nacional de alimentos durante 60 años, y el 1º de abril de 1998 entró en liquidación, distribuyéndose sus activos en Sagar, y en Diconsa, el responsable de la liquidación designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue el Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la tortilla (Fidelist) la justificación oficial de esta medida es que ya era insostenible esa paraestatal, porque de un ejercicio de cuatro mil millones de pesos anuales (el más bajo que llegó a tener), únicamente sus gastos de operación sumaban mil 200 millones de pesos, que significaban 30% de su presupuesto.

Conasupo fue el soporte de la alimentación del pueblo de México durante los últimos dos tercios del siglo. Con base en este planteamiento el 60% de la población mexicana se ha ido adecuando a los nuevos esquemas de abasto, impuestos por los modelos de la globalización de la economía y la libre competencia regida por la oferta y la demanda.

Retirar a la Conasupo de la comercialización de básicos no alivió las finanzas públicas y sí metió, en el mediano plazo, en serias dificultades a 3.5 millones de agricultores que se dedican a la producción de maíz y frijol, fundamentalmente, porque esos campesinos carecen de capacitación y organizaciones sólidas para comerciar sus cosechas con las grandes intermediarias que dominan el mercado.

Las empresas más importantes son: Continental, Cargill, Club Cadena Maíz-Tortilla, Camargo, Alsur, Acosa, y Seranor, que cuentan con la anuencia de las autoridades del sector y tienen la libertad de importar granos cuando así lo consideren necesario.

El cierre de esta empresa gubernamental, se apresuró a raíz de que no se cumplieron los cálculos que señalaban la activación del mercado libre de maíz en los primeros dos meses de 1999, y porque el gobierno federal no estaba dispuesto a gastar un centavo más en ella.

Se esperaba la concurrencia de grandes empresas comercializadoras y de productores al mercado de granos, al estilo de Estados Unidos y la Unión Europea, donde se operan millones de toneladas de maíz (la Unión Americana produce 240 millones de toneladas anuales). Sin embargo, esto no sucedió así porque en México aún no existe una estructura sólida para ello.

La Bolsa de Granos o Agropecuaria, no se ha podido desarrollar en México, y la mayoría de los agricultores no cuenta con experiencia en este terreno, mientras que en los países desarrollados ese sistema tiene 100 años trabajando.

Lo más que se ha podido colocar en ese mercado de físicos son 200 mil toneladas, cuando la producción de maíz es de 18 millones de toneladas.

En aquellas naciones los agricultores concurren al mercado con por lo menos dos mil toneladas por unidad. En México, 85% de los campesinos siembran parcelas de una a 10 hectáreas, con una productividad de 2.8 toneladas, y esto se traduce en que levanten cosechas menores de 30 toneladas.

Además, la pulverización de la tenencia de la tierra y lo apartado de las zonas productoras de grano, conjuntamente con la falta de infraestructura de caminos para comunicar los lugares de producción con los de acopio y consumo, propició un excesivo intermediarismo que en México se conoce como Coyotaje.

Los actores de esa práctica son singulares personajes que hicieron su modus vivendi del agio, recolectando pequeños excedentes de grano de las zonas más apartadas del país, habitadas por campesinos miserables, para revenderlos en los grandes centros de acopio.

Combatir esta práctica fue uno de los objetivos más importantes de Conasupo, sin embargo, los coyotes y no el productor, eran los que llevaban cerca del 40% de las cosechas a las bodegas de Conasupo, donde las vendían a precios de garantía, mientras que ellos se las pagaban al campesino hasta 50% abajo del valor oficial. Solo los grandes agricultores hacían tratos directos con esa empresa paraestatal, de la cual siempre se quejaron.

Otro punto destacado es que en las naciones industrializadas, las superficies cultivables están compactadas de tal forma que de la población económicamente activa (PEA) sólo 2 o 4 % se dedica a las actividades agropecuarias, en tanto que en México el índice es de 27%.

En números, esa diferencia significa que en el primer caso un agricultor tiene en promedio 200 hectáreas con procesos productivos altamente tecnificados,

mientras que en el nuestro el índice, en el mejor de los casos, es de 10 hectáreas que se cultivan con métodos rudimentarios.

Por lo que se refiere a liquidar dicha empresa para coadyuvar al saneamiento de las finanzas públicas mediante la reestructuración de subsidios, disminuyéndolos, la explicación es que esos apoyos que alcanzaron los 500 millones de pesos anuales no llegaban a quienes deberían, las clases de bajos ingresos.

Inclusive en el dicho popular se ilustra esta situación de la siguiente forma: "Instituciones ricas para productores pobres", sin que ello significara la solución al problema de la pobreza y baja rentabilidad del campo.

Pero en la práctica, esos subsidios no se suspendieron, sino sólo se transfirieron a otras dependencias, de tal suerte que aquéllos, aplicados a la venta de leche (Liconsa) y abarrotes (Diconsa), pasaron a la administración de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Los recursos que se destinaban a la comercialización de las cosechas ahora son entregados a los agroindustriales y comercializadoras por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca).

El mecanismo es que los precios de las cosechas se fijan con base en el comportamiento de las cotizaciones en el mercado internacional, a lo que cual se le suman los gastos de importación hasta el lugar de consumo y la diferencia que se tenga con el valor del mercado interno lo retribuye Aserca a las comercializadoras, con dinero de un presupuesto que aporta el gobierno federal, derivado de recursos fiscales y para 1999 fue de 600 millones de pesos.

La liquidación de la Conasupo propició el incremento de los precios de alimentos básicos, porque con el cierre de alrededor de 500 tiendas donde se expendían éstos con precios menores que los de las cadenas de autoservicio y centros de abasto populares, ya no hay un equilibrio en el mercado de básicos.

Además se ha desencadenado un proceso de monopolización en la compraventa de las cosechas, ejercido por las grandes trasnacionales que tienen todo lo necesario para apoderarse del mercado nacional de granos, como ha sucedido en otros países en vías de desarrollo.

Hasta en los países más desarrollados, existen organismos públicos que regulan la comercialización de los productos del campo, para evitar prácticas monopólicas y crisis de mercado provocadas por la especulación.

Tal es el caso de Estados Unidos con el Comodity Corporation Credit (CCC) y el de Argentina donde opera la Junta de Granos, por citar algunos ejemplos.

La paraestatal llegó a comercializar cerca de ocho millones de toneladas de maíz, sorgo, trigo, arroz, cártamo y frijol, cubriendo más de 40 por ciento de la cosecha

nacional, porcentaje que empezó a descender a partir de 1995, año en que se abrió el proceso de liquidación, Conasupo llegó a abastecer las necesidades de maíz subsidiado de dos mil cincuenta ciudades en 830 municipios, así como los requerimientos de frijol por medio de 23 mil tiendas en siete estados del país, donde se ubican las zonas de mayor pobreza.

En este proceso de cierre de la que fuera la empresa comercializadora más importante de México, hay opiniones encontradas en el sector productivo y oficial. En todas ellas hasta ahora se ponen al descubierto los mitos sobre el papel de la Conasupo en la vida nacional, que durante el resto del siglo XX, después de la Revolución, fue el pilar de la distribución de alimentos.

#### **4.2 Las Empresas Paraestatales y los Subsidios a la Exportación de Productos Agropecuarios: Caso de la Política Agrícola Común Europea y los Acuerdos de Agricultura y de Subvenciones de la Organización Mundial del Comercio**

Un subsidio a la exportación es un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero<sup>39</sup>. Como un arancel, un subsidio a la exportación puede ser específico (una cantidad fija por unidad) o ad valorem (una proporción del valor exportado). Cuando el Estado ofrece un subsidio a la exportación, los vendedores exportarán el bien hasta el punto en que los precios nacionales excedan a los extranjeros en la cantidad del subsidio.

Los efectos sobre precios de un subsidio a la exportación son exactamente los inversos que los de un arancel. El precio en el país exportador se incrementa, pero puesto que el precio en el país importador se reduce, el incremento del precio es menor que el subsidio. En el país exportador los consumidores resultan perjudicados, los productores ganan y el Estado pierde porque debe gastar dinero en el subsidio. Por tanto, un subsidio a la exportación conlleva, sin ambigüedad, un coste que supera sus beneficios.

Los subsidios a las exportaciones son pagos directos o la concesión de rebajas de impuestos y pagos en dinero a los exportadores del país o a los exportadores potenciales, y/o recursos de bajo interés a los compradores externos para estimular así las exportaciones del país.

De tal modo, los subsidios a las exportaciones pueden verse como una forma de dumping. Aunque los subsidios a las exportaciones son ilegales por convenios

---

<sup>39</sup> El Art. 37 de la Ley de Comercio Exterior, señala que "Subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase."

internacionales, muchos países los practican en forma disimulada y a veces abiertamente.

Por ejemplo, los principales países industrializados conceden a los compradores externos de sus exportaciones, préstamos con bajos intereses para financiar la adquisición por medio de agencias como el Export-Import Bank de los Estados Unidos.

Estos créditos con bajos intereses financian cerca de 5% de las exportaciones estadounidenses y cuando más del 30% al 40% de las exportaciones del Japón y Francia.

De hecho esta es una de las más serias quejas comerciales que los Estados Unidos tienen contra otros países industriales en la actualidad. El monto del subsidio puede medirse por la diferencia entre el interés que habría tenido que pagar con una entidad comercial y lo que en realidad paga a la tasa subsidiada.

El valor total de estos subsidios dado por Estados Unidos, Japón, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, y Canadá oscilan entre los 1,500 millones de dólares y los 3,000 millones de dólares.

Las empresas conjuntas de ventas externas de los Estados Unidos estimulan también las exportaciones de ese país mediante la reducción de la tasa efectiva de impuestos a los ingresos de exportación.

Particularmente problemáticos son los muy altos precios de apoyo ofrecidos por la Unión Europea para mantener los ingresos de sus agricultores bajo su Política Agrícola Común (PAC).

Desde 1957 Alemania, Francia, Italia Bélgica, Países Bajos, y Luxemburgo, formaron la Comunidad Económica Europea; y posteriormente se unieron el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia y más recientemente España y Portugal. Denominada hoy Unión Europea, sus dos mayores efectos se producen sobre la política comercial. Primero los miembros de la UE, eliminaron los aranceles entre sí, creando una Unión Aduanera y Segundo, la Política Agrícola de la Unión Europea, que desarrolla un programa masivo de subsidios a la exportación.

La Política Agrícola Común, (PAC) de la Unión Europea, comenzó no como un subsidio a la exportación, sino como un esfuerzo para garantizar precios elevados para los agricultores europeos, mediante la compra por parte de la Unión Europea de los productos agrícolas siempre que los precios cayeran por debajo de determinados niveles de apoyo.

Para prevenir la atracción de grandes cantidades de importaciones, esta política fue apoyada inicialmente mediante aranceles que compensaban la diferencia entre los precios europeos y los mundiales.

Sin embargo desde 1970 los precios de apoyo establecidos por la Unión Europea, han resultado tan elevados en Europa, en presencia del libre comercio sería un importador neto de muchos productos agrícolas, estaba produciendo más de lo que los consumidores eran capaces de comprar.

La consecuencia fue que la propia Unión Europea se vio obligada a comprar y almacenar enormes cantidades de alimentos. A finales de 1985 las naciones europeas habían almacenado 780,000 toneladas de carne, 1.2 millones de toneladas de mantequilla y 12 millones de toneladas de trigo.

Para evitar el crecimiento ilimitado de estos stocks acumulados, la Unión Europea se orientó hacia una política de subsidio a las exportaciones para desprenderse del exceso de producción.

Estos altos subsidios agrícolas llevan unos enormes excedentes agrícolas a exportaciones subsidiadas, que desplazan a los mercados de exportación de los Estados Unidos y de otros países.

Ante tal situación, los Estados Unidos presionaron a la Unión Europea, amenazándola con efectuar retaliaciones con sus propios subsidios de exportación, sino suscribían el Acuerdo de Subvenciones de la Organización Mundial del Comercio, que precisamente prohíbe este tipo de prácticas, situación que finalmente fue aceptada por los europeos así como por los japoneses y que también aplica para México, habida cuenta de que formamos parte del GATT desde 1985 y de la OMC desde su creación en 1994.

Lo anterior quedó plasmado en el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones, aprobada en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, que entro en vigor el 1 de enero de 1995.

En ella se comprende una revisión mayor y la ampliación del marco normativo que rige el comercio mundial. Si bien se basa en el éxito de la experiencia de normalización, liberalización, consulta y cooperación multilaterales que logró el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, negociado por primera vez en 1947, su contenido representa un paso audaz hacia el futuro.

En efecto, el Acta Final confiere primacía al régimen de comercio multilateral en el proceso de configuración y ordenamiento de las políticas comerciales de sus estados miembros.

Establece que el régimen comercial incorporado en la OMC será el foro principal en el que se tratarán los aspectos relacionados con el intercambio de mercancías, servicios, capital y tecnología en el ámbito mundial.

No solo consagra las vías que han utilizado los miembros de la OMC para consolidar los elementos dispares del régimen comercial en una empresa única sino que determina, además, el camino que seguirán para encarar los problemas

en el futuro. Los gobiernos de los países miembros de la OMC han adquirido el compromiso firme de apoyar un régimen global de comercio multilateral basado en la transparencia, el procedimiento reglamentario, la liberalización progresiva, la cooperación y la toma de decisiones conjuntas.

En términos jurídicos el Acta Final compromete a los gobiernos participantes a tomar las medidas necesarias para obtener la aprobación, en el ámbito nacional, de las series de acuerdos, entendimientos, decisiones y declaraciones que conforman los resultados obtenidos en la Ronda Uruguay de negociaciones, y a realizar las acciones que corresponda para que los acuerdos entren en vigor el 1 de enero de 1995, o tan pronto como sea posible a partir de esa fecha.

El Acta Final abre el Acuerdo por el que se estableció la Organización Mundial del Comercio, a la aceptación, mediante firma, de todos los gobiernos que participaron en la Ronda Uruguay de negociaciones, y a la Unión Europea.

Los gobiernos que participaron en las negociaciones, que no eran partes contratantes del GATT, tuvieron que adherirse a este, antes de poder ingresar a la OMC como miembros con arreglo a este proceso de ratificación. De otro modo, ingresaron a la OMC como nuevos miembros, conforme a las disposiciones sobre adhesión.

El Acta Final constituye un grupo único de acuerdos, vale decir que los gobiernos aceptaron todos los acuerdos, con la excepción de los cuatro acuerdos plurilaterales, y los pusieron en vigor de una sola vez.

Los cuatro acuerdos plurilaterales están abiertos a la firma de todos los gobiernos participantes pero la adhesión a ellos es opcional, si bien son parte integral de la OMC. Esta situación tuvo como fin evitar una situación similar a la del periodo posterior a la Ronda Tokio del GATT, cuando se presentaron debilidades en el sistema debido a que no todos los miembros participaron en los distintos acuerdos, lo cual creó la posibilidad de conflicto entre los derechos y obligaciones de distintos miembros.

Los Acuerdos Multilaterales (o sea vinculatorios para todos los miembros) son el Acuerdo sobre Comercio de Servicios, el de Derechos de Propiedad Intelectual, el Normas de Origen, el de Obstáculos Técnicos, el de Inversiones, el de Solución de Diferencias, el de Valoración en Aduana, el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el de Agricultura, el de Textiles y Vestido, y el de Subvenciones.

Los Acuerdos Plurilaterales (o sea no vinculatorios) son el de Compras al Sector Público, el de Comercio de Aeronaves Civiles, el de Carne Bovina y el de Productos Lácteos.

En este contexto, dos Acuerdos son los que más limitarían la actuación de una Empresa Paramunicipal Comercializadora de Productos Agrícolas: El Acuerdo de Agricultura y el de Subvenciones.

El Acuerdo sobre la agricultura contiene compromisos de cada uno de los miembros de la OMC, que constan en la Lista de Compromisos de la Ronda Uruguay, que determinan el acceso al mercado de las importaciones de productos agropecuarios y que limitan el monto de ayuda interna y subvención a las exportaciones de productos agropecuarios.

El artículo 3 incorpora los compromisos en materia de ayuda interna y de subvenciones a la exportación. Ningún miembro prestará ayuda interna por encima de los niveles especificados en su Lista, ni otorgará subvenciones a la exportación por encima de los niveles de su Lista, ni tampoco subvenciones con respecto a un producto agropecuario que no este cubierto por un compromiso de reducción en su lista de subvenciones a la exportación. Esta última obligación prohíbe, en efecto la subvención de productos que no atrajeron subvenciones a la exportación durante el periodo base.

Por tanto los únicos programas de ayuda o subsidio permitidos por el Acuerdo de Agricultura son los llamados Verdes, que deben cumplir con dos condiciones: que sean financiados por los contribuyentes y no por los consumidores, y que no presten ayuda en materia de precios a los productores.

Ejemplos de lo anterior son: Los programas de Servicios Generales como Investigación, Extensión, Servicios de Infraestructura Rural, (excepto mejoras a nivel de explotación agrícola), servicios de inspección y de lucha contra plagas y de promoción de mercado que no ofrezcan fondos que se puedan utilizar para bajar el precio de venta o para producir beneficios a los compradores, serán incluidos en la categoría verde.

También se consideran en la categoría verde los programas que ofrezcan pagos directos a los productores, siempre y cuando cumplan con los criterios específicos establecidos para cada tipo de programa, por ejemplo: ayuda a los ingresos desconectada (condición de productor, propietario, etc.), participación financiera del gobierno en las redes de seguridad de los ingresos (perdidas de hasta el 30%), socorro en caso de desastres naturales (incluido seguro de cosechas) cuando las pérdidas superen el 30%, programas de retiro de productores, de detracción de recursos que retiran tierras de la producción agrícola comercializadora durante tres años mínimo, ayuda a la inversión, reestructuración financiera o física, programas ambientales, y asistencia para el desarrollo regional, siempre y cuando se trate de regiones desfavorecidas.

Las subvenciones a la exportación sujetas a prohibiciones y compromisos de reducción son: subvenciones directas financiadas por el gobierno, condicionadas a los resultados de las exportaciones, la venta de existencias del gobierno a precio de exportación inferior al precio de las ventas en el mercado interno; pagos a las exportaciones financiados con ingresos procedentes de un gravamen impuesto por un productor; subvenciones para comercialización, transporte, y costos de transformación (excepto los servicios de asesoramiento y promoción de las

exportaciones de amplia disponibilidad); tarifas internas diferenciales para los gastos de flete; y subvenciones a insumos agropecuarios en los productos elaborados que están supeditadas a la exportación del producto manufacturado.

Por supuesto se contienen medidas para evitar la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación por medio de la aplicación de prácticas tales como créditos a la exportación y programas de ayuda alimentaria, que no están sujetos a compromisos de reducción. Igualmente para productos elaborados restringe la cuantía de la subvención pagada respecto de un producto alimentario procesado que contiene un ingrediente agropecuario primario, a la subvención que sería pagada con respecto a las exportaciones del producto primario como tal.

Para los países subdesarrollados el Acuerdo contempla un trato especial y diferenciado de modo que tendrán más flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un periodo de 10 años. ( A México se le vencen en el 2004)

Por otra parte el Acuerdo Subvenciones considera subvención a la ayuda financiera de un gobierno que otorga un beneficio y que por ende estará sujeta a alguna medida compensatoria, excepción hecha de los programas que no tengan efectos distorcionantes del mercado como los programas sociales y los generales de ajuste laboral (estos no serán objeto de medidas compensatorias).

Las subvenciones prohibidas incluyen las subvenciones a la exportación (condicionadas a los resultados de exportación), o las subvenciones condicionadas al empleo de productos nacionales con preferencia a importados (vale decir subvenciones ligadas con los compromisos de sustitución de importaciones).

Los efectos desfavorables de las subvenciones, según dicho acuerdo, son el causar daño o representar una amenaza de daño para la producción nacional de otro miembro, anular o menoscabar las ventajas resultantes para otros miembros en el mercado del país que otorga la subvención, especialmente las ventajas de las concesiones consolidadas y al causar daño o representar amenaza de daño grave a los intereses de exportación de un Miembro, ya sea en el mercado del país que otorga la subvención o en un tercer mercado.

Como se aprecia de lo anterior, la mayor parte de las subvenciones a productos agropecuarios han sido administrados tanto en Europa, Japón, Estados Unidos y México, por organismos paraestatales. La PAC, es sin duda el más claro ejemplo de toda una política de gran envergadura, de subsidios que ante los compromisos suscritos en la OMC, cada vez son menores. México en cambio se adelantó y desarticuló todo el aparato de subsidios (administrados como ya vimos por Conasupo y otras paraestatales).

Por lo anterior cualquier empresa paraestatal o paramunicipal en México que se organice para apoyar al agro, deberá de manejarse de tal suerte, que no entre en

contradicción o franca violación a lo previsto por los programas verdes del Acuerdo de Agricultura y por las disposiciones del de Subvenciones de la OMC.

### 4.3 Estados Unidos y los subsidios LDP

El país más capitalista del mundo y supuesto defensor del libre mercado, contrario a cualquier tipo de intervención estatal que implica algún tipo de subsidio, es también el más proteccionista y el que más subsidios otorga a través de su sector parare estatal, sólo que a los subsidios les da un nombre distinto.

El LDP es un subsidio agrícola. LDP quiere decir diferencia de crédito y parece que son unos cuantos centavos, pero cuando se arman todas las piezas del rompecabezas es una cantidad muy alta que es otorgada.

Este programa lo ideó el gobierno como una manera de ayudar a que imperara una situación de libre comercio, pero en realidad es un crédito de comercialización. Tradicionalmente el gobierno norteamericano ha proporcionado una red de seguridad y el promedio del precio de garantía es de 1.89 dólares por Bushel.<sup>40</sup>

El agricultor por lo general cuando ve que los precios son bajos y señala que no lo acepta, mejor pide un crédito acudiendo a las oficinas financieras, entrega toda la documentación y recibe un crédito (un cheque a razón de 1.89 por bushel) a condición de que el grano quede almacenado por nueve meses. Con esto no lo puede sacar al mercado, pero puede rescatar su grano pagando el crédito en cualquier momento, ya que los intereses son muy bajos y atractivos.<sup>41</sup>

Esto tradicionalmente ha tenido el efecto de crear un piso de precios, porque si el precio de las bolsas está por debajo del costo de rescate del crédito con intereses, entonces ya no lo rescata el agricultor y el gobierno se queda con el grano.

Tal situación resultó demasiado onerosa para el gobierno y se rediseñó su funcionamiento a partir de afectar otros renglones presupuestales de modo que se lograra economizar pero también mantener la seguridad al productor, sin fijar un precio piso, sino que el grano se moviera en función del mercado internacional, por lo que se cambió el esquema y se dejó el precio de garantía.

La manera como funciona ahora es que todos los días cuando cierra el mercado se llama a los principales mercados terminales, que son más de veinte, para ver cuál es el precio. Por ejemplo, se llama para conocer el precio del Frijol en Nueva Orleans, o cuál es el precio en Kansas City, etc. dependiendo de cual mercado

<sup>40</sup> Un Bushel es una unidad de medida de granos, el imperial inglés equivale a 36.35 litros y el americano a 35.

<sup>41</sup> Similar al funcionamiento de Almacenas Nacionales de Depósito.

quieran analizar y dicho precio se anuncia entre las siete y ocho de la mañana por diferentes medios, por ejemplo Internet.

Después se analiza por cada Condado. Cada Condado tiene un diferencial de dos mercados terminales que serán a los que lógicamente irá el grano.

Cuando se tienen varios diferenciales en un mercado, dependiendo del nivel de las operaciones, se utiliza el más alto de los que existan. Por ejemplo en Kansas hay dos mercados, uno de ellos en Kansas City que es de 1.80 y el del Golfo, que está en Nueva Orleans que es de 1.78, se utiliza el 1.80 que es el precio anunciado del condado (el PCP) de 1.80 por bushel.

En teoría el precio anunciado del condado aproximadamente va a ser igual al precio en el mercado de físicos de ese momento, de modo que el pago por diferencia de crédito (LDP) que se tendrá que hacer es la diferencia entre ese PCP y el préstamo. Por ejemplo, supongamos que en Missouri el índice de préstamo es de 1.89 entonces el LDP es de 9 centavos. Con esto entre más bajos sean los precios, mayor es el subsidio. Otro factor que tiene que ver con esto, es que el gobierno va a jugar con los diferenciales de precios de acuerdo con sus objetivos.

Lo importante en este caso es que el grano no es sacado del mercado, sino que está en el mercado, aquí el productor ha obtenido su crédito y su subsidio de 9 centavos, y tiene que decidir si va a vender el producto o va a esperar un mejor precio. Si se espera a la segunda cosecha récord de frijol y otros granos y hay poca demanda mundial debido a las situaciones financieras, se estará tratando de ver como se podrán apoyar los precios, de modo que así se crea un precio mínimo al productor, por lo que es posible que saque 1.89 por bushel, pero tiene la oportunidad de conseguir un poco más.

En 1998 el esquema de precios de condado PCP en Estados Unidos provocó la baja del precio de maíz (\$1,000 por tonelada), trigo (30 centavos por debajo de lo que se había estimado también a raíz del esquema LDP), y lo mismo sucedió con el frijol.

Por último sólo queda señalar, cuales son los factores más importantes que utilizan los americanos para llegar al precio final: Las Bases y los Spreads o Diferenciales.

La Base no es más que la diferencia del precio de los físicos y el de los futuros. Es una fórmula matemática muy sencilla, que indica simplemente excesos o carencias. En México se habla de excesos y los productores del Medio Este de Estados Unidos, en las principales zonas de producción hablan de faltantes, las bases nos dan información sobre el mercado del día de hoy, (demanda real física al día de hoy), a diferencia del mercado de futuros que es una anticipación a los precios.

Los Spreads o Diferenciales, nos hablan de cuánto producto existe en relación con la demanda o sea, el almacenamiento disponible. Existen dos clases de Spreads: los mercados de cargo y los inversos. El mercado inverso puede ser de gran utilidad pero es muy explosivo, mientras que el de cargo es más predecible.

#### **4.4 Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo**

El Procampo consiste en otorgar un subsidio por hectárea a la superficie elegible que esté sembrada con cualquier cultivo lícito, en explotación agrícola, pecuaria, forestal o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente.

El programa es administrado por una entidad desconcentrada, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca). Participan en su operación la estructura territorial de la Secretaría de Agricultura, compuesta por 33 delegaciones, 192 Distritos de Desarrollo Rural, (DDR), y 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), así como las 16 Direcciones Regionales de Aserca.

Los requisitos para que los agricultores reciban este apoyo del gobierno federal son:

Al momento de su creación en 1994, haber acudido a inscribirse en el Padrón de Beneficiarios del Procampo y haber entregado documentación comprobatoria de su personalidad, su propiedad o equivalente, la dimensión de la superficie de sus predios y haber sembrado cultivos elegibles en alguno de los ciclos agrícolas del periodo de 1991 a 1993.

Al inicio de cada ciclo agrícola, el agricultor debe acudir al CADER que le corresponda a presentar su solicitud de apoyo y manifestar la superficie elegible que tiene sembrada.

La superficie elegible es la extensión de tierra con derecho a recibir el apoyo, que ha quedado inscrita en el Procampo por haber sido sembrada con cultivos elegibles durante el periodo de 91-93.

Los cultivos elegibles son aquellos que eran apoyados por el sistema de precios de garantía: Maíz, Frijol, Arroz, Trigo, Sorgo, Cebada, Soya, Algodón y Cártamo.

El apoyo del Procampo se proporciona a los beneficiarios a través de cheques personalizados que se les entregan en las oficinas del CADER correspondiente.

Los resultados de operación se expresan en su forma más agregada por monto de apoyos otorgados, cantidad de productores agrícolas que recibieron el apoyo y extensión del área elegible y sembrada que fue objeto del apoyo.

El Procampo ha beneficiado a cerca de tres millones de productores y casi catorce millones de hectáreas distribuidas en todas las regiones agrícolas del país.

Los recursos derramados han pasado de 4.7 miles de millones de pesos en 1994 a 7.6 en 1997. En el periodo señalado el monto acumulado asciende a 24.586 millones de pesos.

La población ocupada en la producción agropecuaria representa poco más de la quinta parte del total de la fuerza de trabajo activa en el país y los productores agrícolas beneficiados en forma directa constituyen cerca de dos quintos del total de personas dedicadas al sector primario, y el ocho y medio por ciento de la población ocupada en nuestra economía.

La superficie beneficiada durante los primeros cuatro años de operación rebasó las tres cuartas partes del total nacional sembrado con los principales cultivos y plantaciones.

Si bien el subsidio fue concebido como un apoyo al ingreso de los productores, la manera como es aprovechado determina su posible influencia sobre la dinámica del sector agropecuario.

Si el apoyo se dedica a la adquisición de insumos y medios de producción, como semillas para siembra, maquinaria y equipo o al pago de mano de obra, etc. (consumo-productivo) su influencia es directa en las actividades de las unidades de producción. Si por el contrario se le utiliza para cubrir los gastos familiares, como alimentación, vivienda, vestido, educación, etc. (consumo doméstico), su efecto sobre la producción es limitado. Por lo regular no existen variaciones por año en cuanto al uso del apoyo.

Se supone que el efecto del Procampo sobre las condiciones de comercialización de la producción debe ser compensar en el Ingreso por la Disminución de los Precios de Venta. Sin embargo entre los beneficiarios prevalece la opinión de que el apoyo que se les ha brindado no ha compensado en su ingreso la disminución en los precios de los productos.

En cuanto al efecto del programa sobre la oportunidad de venta, cabe mencionar que en diversas regiones agrícolas (Zacatecas una de ellas), es común que la comercialización de al menos una parte de la producción se realice en forma anticipada a la cosecha, pues los agricultores requieren contar con liquidez para solventar los propios gastos de cosecha para liquidar adeudos contraídos a lo largo del ciclo agrícola. Esta práctica se traduce en que los agricultores reciben precios por debajo de los que llegan a establecerse en el mercado.

Sin embargo a pesar del apoyo esta situación no ha cambiado al momento de la venta de sus cosechas.

En cuanto a la forma de pago o condiciones de adquisición en que los beneficiarios utilizan el apoyo hay que mencionar tres: Al contado, es decir pago en efectivo, a crédito, directamente del proveedor, o a través de la modalidad de cesión de derechos al cobro del apoyo, esta última modalidad es la que más ha aumentado.

En cuanto a la capacidad de negociación, el hecho de contar con el apoyo no ha significado contar con insumos de manera más oportuna, por otra parte un concepto esencial del Procampo es que los apoyos se entreguen a los productores que cumplan con las normas de operación, de manera especial con el requisito de haber sembrado sus predios con anticipación a presentar su solicitud del apoyo, sin embargo en vastas porciones de áreas agrícolas de nuestro país, muchos productores no cuentan con suficientes recursos para adquirir los insumos y servicios necesarios para iniciar su actividad agrícola.

La cesión de derechos al cobro de los apoyos es el esquema que se ha desarrollado para que los productores puedan obtener recursos de manera anticipada, de parte de los proveedores de insumos y servicios.

El programa tampoco ha influido para convertir los cultivos elegibles de 1994 a cualquier otro (situación que se permitió desde 1995). La conversión no se ha dado y la mayoría sigue cultivando los mismos productos, especialmente por la capacidad productiva del suelo y por las condiciones del clima, también la tradición, conocimiento y experiencia, la disponibilidad de recursos productivos, la productividad, los precios de venta y la rentabilidad son los criterios que usualmente el productor pondera para seleccionar el cultivo al cual dedicar sus tierras.

En cuanto al arraigo, es decir la influencia del programa en continuar la práctica de la agricultura, si tuvo efectos positivos y en cuanto a la emigración buscando otras fuentes de empleo, (problema muy serio en Zacatecas), no tuvo ningún efecto. Sobre la magnitud de la superficie sembrada si tiene efectos positivos y sobre la decisión de realizar otras actividades diferentes a la agricultura no tiene efecto alguno.

En cuanto al número de predios muchos agricultores han conservado los suyos por el apoyo y algunos menos los han aumentado. Por lo que respecta al arrendamiento de predios, la mayoría de los arrendatarios prefieren los que tienen el apoyo, aunque las rentas de los predios con apoyo han aumentado.

Igualmente en cuanto a sus efectos en la regularización de la tierra y el agua, el programa no ha influido en la mayoría pero si ha contribuido a regularizar algunos.

Finalmente el programa cuenta con dos tipos de control: el institucional conformado por los órganos de auditoría interna de Agricultura y la Secodam, y por la Contraloría Social en la que participan los productores de manera directa, sin embargo dichas personas (vocales), normalmente atienden los asuntos de

procedencia o improcedencia de los apoyos, orientación, archivo, verificación, etc., fuera de tiempo.

Como se desprende de lo anterior el programa ha sido insuficiente en sus alcances y por el hecho de estar dentro de los subsidios verdes de la OMC, es temporal y su vigencia es de 15 años, (termina en el 2009), a pagos constantes en los primeros 10 años, o sea hasta el 2004 y decrecientes a partir del décimo primer año.

#### **4.5 Bases para la constitución de un Proyecto de Empresa Paramunicipal Comercializadora de Frijol en el Municipio de Sombrerete, Zacatecas**

##### **a) Justificación y Estructura Jurídica**

En el Capítulo Tercero, consideramos tres productos agrícolas relevantes del Estado de Zacatecas, (Maíz, Frijol y Guayabo). Ello nos permitió conocer las potencialidades de los mismos y su desenvolvimiento en el contexto local, regional, nacional e internacional.

De los tres escogimos el Frijol, para la creación de una Empresa Paramunicipal Comercializadora del mismo grano, por ser el producto agrícola más representativo del Municipio de Sombrerete, y con la intención de que esquemas similares pueden aplicarse a los otros dos productos o inclusive al resto de aquellos (chiles secos, tunas y nopal, etc.), que tienen relevancia en el agro, economía y desarrollo de Zacatecas e inclusive al resto del país.

Un Estado preponderantemente agrícola, con fuertes rezagos sociales, que ya se apuntaron en el capítulo tercero, requiere urgentemente la instrumentación de mecanismos que reactiven su crecimiento.

Consideramos que una empresa paramunicipal especializada en los apoyos a la comercialización del principal producto agropecuario, puede ser un agente detonador de ese crecimiento que tanto requiere el Estado.

Estamos concientes de las limitantes de presupuesto, de las experiencias ya descritas (nacionales –Conasupo- e internacionales –PAC-OMC-) así como de las limitantes derivadas de los compromisos comerciales internacionales. No obstante creemos que respetando esos compromisos y el estado de derecho, existen los suficientes elementos, jurídicos, económicos, políticos y sociales como para echar andar un proyecto de esta naturaleza.

En especial si se consideran los peligros del sector productor de este grano y de las consecuencias sociales, que puede significar su desaparición ante la imposibilidad de competir con la importación de Frijol de Estados Unidos a precios

internacionales, es decir inferiores al nacional, con la afectación de miles de familias que viven de ese cultivo y los daños a la economía local y nacional, ya de por sí muy mala.

En cuanto a la estructura jurídica, en el capítulo segundo se analizaron los fundamentos, características y formas de organización de las tres figuras paraestatales-paramunicipales más comunes.

Cualquiera de las tres es viable, previo acto legislativo del Ayuntamiento o decreto del Presidente Municipal, no obstante la moda neoliberal contraria a la intervención estatal en la economía y pese a las disposiciones comerciales internacionales que limitan subsidios y apoyos gubernamentales.

La figura jurídica que se elija dependerá del presupuesto con que se cuente para echar andar el proyecto, el grado de control que se quiera tener por parte del municipio y del grado de participación que se quiera tenga la iniciativa privada. Pero en principio, podemos afirmar que las tres son perfectamente viables y positivas para coadyuvar a reactivar la comercialización del frijol del municipio de Sombrerete, bajo el análisis de la problemática que analizaremos a continuación y con los instrumentos y acciones que también revisamos enseguida.

Se requieren entidades paramunicipales que se constituyan para apoyar la comercialización de los productos agrícolas del municipio, y que además administren programas de apoyos directos, que no violen el acuerdo de agricultura de la OMC y que den continuidad a los apoyos que se perderán una vez que desaparezca el Procampo.

Paralelamente es importante iniciar la conformación de organismos parabursátiles con el objeto de contribuir a conformar una Bolsa Agropecuaria Estatal y por supuesto Nacional que vuelvan más dinámica la comercialización de los granos.

## **b) Planeación Estratégica**

La Planeación estratégica constituye una herramienta muy útil para el administrador de empresas y para el agronegocio.

Permite realizar un diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro; para adecuarse a los cambios y demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad en todo lo que realicen. Permite trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. Un Plan Estratégico efectivo ayuda a balancear las fuerzas internas y externas de una organización, ayuda a reconocer las potencialidades y limitaciones, a aprovecharlos desafíos y a encarar los riesgos.

Hay dos aspectos fundamentales a considerar para desarrollar un proceso de planeación estratégica:

- Enfocar la planeación en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización.
- Diseñar un proceso de planeación que sea realista, para lo cual será preciso evaluar la experiencia y capacidad técnica que se tiene en planeación y eventualmente pedir asesoría; el tiempo disponible para realizar el proceso; la disposición y compromiso de directivos y empleados, entre otros.

El proceso de planificación estratégica debe seguir los siguientes pasos:

- 1° Establecer una Visión detallando el futuro ideal.
- 2° Definir la situación actual respecto a: Cuestiones Internas, Oportunidades Externas, Fortalezas Internas y Amenazas Externas.
- 3° Acordar su misión a través de: Definir Términos y Crear Dedicación.
- 4° Desarrollar Objetivos: Específicos, Realistas, Mensurables, Oportunos y Alcanzables.
- 5° Generar Alternativas Estratégicas.
- 6° Seleccionar Estrategias.
- 7° Convenir Tácticas: Responsabilidad, Tiempo, Apoyo, Supervisión y Comunicación.

### **c) Estrategias de Mercado y Desequilibrio Temporal y Espacial de la Oferta del Frijol**

El desarrollo de estrategias en un mercado de granos y concretamente del frijol, permite decidir el momento propicio para comprar o vender, ya sea que se trate de un industrial o un productor.

Lo primero que debe considerarse es cómo se va hacer tal o cual cosa, y dónde esta el mercado.

Lo siguiente es saber en que tipo de negocio estamos, ya sea una compañía compradora o vendedora y cuáles son las necesidades de la empresa.

En tercer lugar se debe reconocer con que herramientas se cuenta, lo cual implica entender si se participa en el mercado de futuros<sup>42</sup> o de opciones, si se realizarán compras en efectivo o a futuro, etc.

Una situación que afecta al mercado son los factores políticos. Cualquier programa para productores en cual se inviertan millones de pesos tiene que ver con elecciones porque realizando decisiones políticas a menudo se trata de subir el precio del grano. Por ejemplo las cuotas de importación del frijol, las reglamentaciones fitosanitarias, etc. impactan en los precios.

Inclusive las decisiones de otros países sobre devaluar la moneda (es decir el precio de exportación del frijol por ejemplo de Brasil puede ser menor al de una semana anterior si su moneda se devaluó y por tanto repercutir en México) y por supuesto el clima provoca variaciones en los precios (si llueve disminuyen, si hay sequía aumentan), de tal suerte que todos los días el mercado de futuros presenta nuevos precios.

También influye la capacidad de almacenaje, los diversos productos, las posibilidades de financiamiento para pagar importaciones de grano, el consumo mensual, la capacidad de recepción, etc.

En cuanto a los desequilibrios temporales y espaciales, cabe señalar que son normales en los productos agrícolas, por la estacionalidad de la agricultura y por la influencia decisiva de los microclimas.

El caso del Frijol en Zacatecas resulta notable por la marcada concentración estacional y regional de la producción, misma que es económica y técnicamente inconveniente e injustificada, ya que afecta los intereses de productores y consumidores, contribuye a la erosión en las zonas semidesérticas y porque tales consecuencias pueden moderarse reubicando la producción conforme al potencial productivo regional y al comportamiento de la demanda.

El superávit dificulta la comercialización de las cosechas y daña al precio que reciben los productores, pero en los grandes centros de población los consumidores no se benefician con menores precios y en medio de la abundancia de las variedades que prefieren, tienen que consumir otras, a veces importadas.

---

<sup>42</sup> El mercado de futuros es un centro de intercambio: un centro para recopilar información. Chicago por ejemplo, es el mercado más importante en cuanto a granos se refiere; en su piso de remates los participantes procesan la información que se genera en distintos lugares. La Bolsa de Chicago creada en 1848, recibe información diariamente y se analizan las variables y sus situaciones como la demanda, cuanto se necesita de un producto, cuanto hay, relacionadas con la producción y los inventarios, no solamente de un país sino de todo el mundo. En el mercado de futuros uno tiene la obligación de cumplir con el contrato, en cambio en el mercado de opciones, éstas dan el derecho, pero no la obligación de comprar o vender contratos de futuros. La ventaja de las opciones es que el mismo productor que tiene el derecho de vender sólo perderá la prima, la desventaja es que si el mercado baja, ya no participa al 100% sino en un porcentaje menor a la cantidad completa.

El déficit, daña a los consumidores que pagan precios altos, incluso por las variedades que no prefieren. Los productores, por su parte, no dejan de tener dificultades para la comercialización de sus cosechas, y cuando el déficit se agrava por siniestros, muchos productores han sido víctimas de daños parciales o totales.

Mientras tanto, los comercializadores nacionales y los proveedores extranjeros han encontrado la manera de beneficiarse en cualquier situación, al amparo de la dispersión de los consumidores y productores, de las deficiencias del mercado y de los desequilibrios temporales y espaciales de la oferta.

La asignación de grandes áreas al cultivo de productos como maíz y frijol, con prácticas intensivas de labranza y en ausencia de acciones de conservación de suelo y agua, propicia bajos rendimientos y un elevado deterioro ecológico, principalmente por erosión. Este fenómeno es grave en las zonas áridas y semiáridas del centro norte de México, (Zacatecas), donde además se presentan altos índices de siniestralidad.

En los últimos años se ha registrado una disminución en el consumo per cápita de frijol en todo el mundo. Entre 1985 y 1995 pasó de 2.8 a 2.6 kilogramos por persona.

Parece poco, pero 200 gramos por 5,800 millones de habitantes significan un millón 160 mil toneladas; es decir, una producción casi tan grande como la de todo México, que es un productor importante.

México es uno de los principales consumidores de frijol en el mundo: Con el 1.6% de la población mundial consume el 8% del frijol destinado a consumo humano.

Pero el consumo per cápita de los mexicanos ha tendido a disminuir más rápido que en el resto del mundo, pues entre 1989 y 1996 pasó de 13.7 a 12.7 kilogramos anuales por persona, es decir, se redujo un kilogramo en siete años.

Esto significa 95 mil toneladas al año.

Esta cifra es tanto como quitarle un mes a la demanda nacional.

Existen varias hipótesis para explicar el ¿porqué? está sucediendo esto: La primera, porque los bajos rendimientos y siniestros recurrentes, aunados a fuertes márgenes de comercialización por deficiencias en el mercado, originan costos altos y desfavorables precios relativos para el frijol.

Otras causas, que cada día son más importantes, son el hecho de que hoy hay más mujeres que trabajan y que ya no disponen de mucho tiempo para la cocina.

En consecuencia se da lugar al desplazamiento de la demanda hacia otros alimentos de sostenimiento, no obstante el fuerte arraigo del frijol en la dieta mexicana.

La producción del frijol en México tiende a estancarse alrededor de 1.1 millones de toneladas anuales, aunque con fuertes fluctuaciones.

Destaca que en 1981 se alcanzó el límite máximo de esa década con 1.331 millones de toneladas y que, 10 años después, se alcanzó el máximo de la década de los noventa con 1,378 millones guardando apenas una diferencia de 47 mil toneladas (3.5%)

Sin embargo, en los años recientes se observa una mayor estabilidad y entre el promedio de los tres primeros años de la serie (1.082 millones de toneladas) y los tres últimos (1.212 millones de toneladas) hay una diferencia de mayor consideración: 130 mil toneladas (12%)

A su vez este estancamiento puede obedecer a diversas causas: A los bajos rendimientos, a una lenta incorporación de innovaciones tecnológicas que impacten en la rentabilidad y la recurrencia y fuerte incidencia de siniestros, que tienen que ver con la localización de la producción de frijol sumados a las desventajas de la producción en el mercado, desalientan la asignación de más recursos/superficie en primer término.

En cuanto a la evolución de los rendimientos, hay que señalar que no obstante que se han logrado avances en la investigación, como la liberación de algunas variedades mejoradas, en el largo periodo comprendido entre 1981 y 1997 no se registró un mejoramiento significativo en el nivel medio de rendimientos.

Es notable que hasta 1991 fue posible alcanzar una media de rendimientos superior a la lograda desde 1983, aunque después los rendimientos volvieron a declinar. El promedio de producción por hectárea en México es apenas de 531 kilos por hectárea, mientras que en Estados Unidos es de 1,835, en Indonesia 1,611, en China 1,162, en Burundi 1,059, en Myanmar 703, Media Mundial 657, en Brasil 594, y en la India 420.

Además existe una fuerte diferencia en los niveles de rendimiento entre los ciclos de primavera-verano y de otoño-invierno que ha continuado acrecentándose.

La gravedad de los bajos rendimientos de México, apenas superior a la India y por debajo de la media mundial e inferiores a un tercio de los rendimientos de Estados Unidos.

Los siniestros recurrentes, principalmente sequías y heladas en las zonas de temporal, también forman parte de la explicación del estancamiento de la producción nacional.

En los últimos ocho años de la década de los ochentas, el índice de siniestralidad promedió 20.7% y en los primeros ocho años de la década de los noventa el promedio se ubicó en 15.4%.

Una siniestralidad superior al 15%, como promedio en un cultivo básico, implica necesariamente la existencia de numerosas unidades de producción económicamente inviables.

Los índices de siniestralidad por ciclo son para otoño-invierno de 3.75% promedio y de primavera-verano de 16.82% es decir la siniestralidad de primavera-verano es equivalente a 4.5 veces la de otoño-invierno.

En las condiciones prevalecientes de productividad, la superficie es el factor fundamental del comportamiento de la producción. Entre 1982-1997, la superficie sembrada con frijol muestra una tendencia ligeramente descendente, oscilando alrededor de un promedio de 2.2 millones de hectáreas.

En 1982 se alcanzó la máxima superficie destinada al frijol con 2,479 millones de hectáreas. La cifra más cercana a ese límite se alcanzó hasta 1994 con 2,385 millones de hectáreas, es decir casi 100 mil hectáreas menos.

No obstante las desventajas del ciclo primavera verano, en términos de nivel de rendimientos e índice de siniestralidad, su participación en el total de la superficie destinada a frijol ha tendido a crecer, porque en el otoño-invierno hay cultivos con ventajas sobre el frijol.

Comparando la producción por cuatrimestres, sin considerar reservas, importaciones o transferencias entre periodos, se observa un marcado superávit durante un tercio del año. Los otros dos periodos cuatrimestrales muestran déficit de magnitud sustancialmente diferentes.

Esto es así porque el 86% de la superficie sembrada se encuentra en el ciclo primavera-verano. Puede observarse que a la reducción de producción de primavera-verano se reacciona aumentando la de otoño-invierno, pero esto no sucede en el cuatrimestre de junio a septiembre.

Aunque el frijol se produce en la totalidad de las entidades federativas de México, sólo siete estados tienen producciones per cápita superiores a 13 kilos. Este grupo concentra el 79.2% del total producido en un año agrícola.

Además, estos estados constituyen regiones perfectamente diferenciadas y que participan en ciclos agrícolas también diferentes.

En el centro norte de México se localizan Zacatecas, Durango, Chihuahua y San Luis Potosí, que juntos alcanzan el 59% de la producción anual y un porcentaje mucho mayor (74.75) en su ciclo de producción primavera-verano.

Desde luego destaca, como ya se dijo antes, Zacatecas que es el principal productor nacional y aporta el 39% de la producción anual y el 36.7% de la producción primavera-verano.

Dos estados del Noreste, Sinaloa y Nayarit, aportaron el 15.7% de la producción anual, pero representan el 73.4% de la producción de otoño-invierno.

Chiapas constituye un caso particular, su periodo de cosecha comprende meses del cuatrimestre de mayor déficit; año con año está incrementando su producción y en 1996 casi alcanzó el 5% del nivel nacional y en 1997 representó el 8.6%. Además tiene una tasa de crecimiento del 5% anual.

Su índice de siniestralidad se ha mantenido por debajo del 1% lo que le otorga una enorme ventaja. En 1996 su producción per cápita alcanzó 17.8 kilos, pero no hay manifestaciones claras de excedentes, que por otra parte no representarían un problema porque todos los estados vecinos tienen déficit.

El resto de los estados no confronta problemas de comercialización, ya que su producción per cápita es deficitaria. Además, en la mayoría de los casos se tiene un gran potencial productivo pendiente de aprovechar.

En virtud de la fuerte concentración de las siembras en el ciclo primavera-verano, entre los meses de octubre y enero llega a concentrarse más del 70% de la oferta anual del frijol. La oferta de este cuatrimestre (octubre a enero) bastaría para satisfacer la demanda de dos cuatrimestres, incluidas las necesidades de semilla. En diciembre se concentra prácticamente el 50% de la oferta de 12 meses.

Los agravantes que existen no solo en Zacatecas sino en todo México son varios: Una gran mayoría de los productores son minifundistas con necesidades inmediatas de efectivo y sin financiamiento. Por tanto, muchos quieren ser los primeros en vender y no se puede regular la oferta.

Las consecuencias del superávit se agravan también por el alto costo del dinero, porque no se cuenta con instrumentos específicos para financiar las cosechas; por las deficiencias en la infraestructura de almacenamiento y distribución y también porque la calidad del producto se demerita con el paso del tiempo.

Aquellos que retienen su producción pueden verse en el caso de vender más barato después, dada la posibilidad de importar.

Se corre el riesgo de que los acuerdos entre productores, para no vender por debajo del precio que consideran justo, estimule la importación, es decir, se corre el riesgo de encontrar un resultado contrario al que se busca.

Para el final del periodo octubre-enero, ya están próximas las primeras cosechas del siguiente otoño-invierno, lo que reduce el ritmo de desalojo del superávit de primavera-verano.

En los meses de junio a septiembre la producción es irrelevante y entonces son mayores las importaciones.

Es decir, en lugar de beneficiarse por la reducción de las reservas, los productores se enfrentan a existencias de frijol importado a precios bajos.

Además, la mayor parte del volumen corresponde a un número reducido de variedades: Pintos (Durango y Chihuahua) y Flor de Junio y Flor de Mayo (Zacatecas) que no se consumen en algunas regiones del país.

Como la mayor parte de la producción es de primavera y está sujeta al temporal, la calidad de la cosecha que sufre siniestros parciales resulta mermada, lo que dificulta su comercialización y afecta el precio.

Debido a que la cosecha de frijol de Estados Unidos se realiza entre el 10 de septiembre y el 25 de octubre, cuando México tiene una elevada producción, en los Estados Unidos se registra una baja en el precio del frijol, lo que estimula la importación.

El periodo de oferta deficitaria propiamente abarca desde febrero hasta septiembre, pero es conveniente dividirlo en dos cuatrimestres.

El déficit en el periodo febrero-mayo es menos acentuado, porque entre marzo, abril y mayo se recoge la mayor parte de la cosecha correspondiente al ciclo otoño-invierno.

El volumen ofrecido en ese cuatrimestre abarca el 23.3% de la oferta anual; no obstante también se requiere un periodo mayor para desalojarla porque se integra principalmente de variedades de frijol azufrado y negro.

Además, para entonces todavía hay una fuerte presencia de la oferta proveniente de primavera-verano, lo que alarga el periodo de desalojo de la oferta de otoño-invierno e impide normalmente que se incurra en insuficiencias de abasto interno en ese cuatrimestre.

En cambio, la oferta remanente ya no es suficiente para satisfacer totalmente la demanda de junio a septiembre, cuatrimestre que únicamente aporta el 6.2% de la oferta anual interna.

La producción de otoño-invierno enfrenta menores problemas de siniestros y se logra con mejores rendimientos, porque se tiene una alta participación de superficie irrigada. Ello supone una mejor condición para los productores.

Además, estos productores venden en un mercado más equilibrado y tienen otras ventajas como la posibilidad de realizar dobles cultivos, así como un mayor

número de cultivos alternativos que se practican y pueden organizarse mejor para regular la oferta.

Por otra parte, en época de déficit interno en la oferta, los precios norteamericanos están al alza y ello también contribuye a que los productores puedan beneficiarse con mejores precios.

Al déficit estructural que deriva de la menor producción de otoño-invierno y de la casi nula producción en el interciclo, suelen agregarse los efectos de siniestros sobre la producción de los ciclos de primavera-verano.

En estas circunstancias se acentúa la vulnerabilidad del país en materia de abasto de frijol y la oferta externa se encarece, pues el mercado internacional de este producto es sumamente delgado.

Se produce un impacto negativo en la balanza comercial agropecuaria.

Se propicia la especulación y se amplía la brecha entre el precio que recibe el productor y el precio que paga el consumidor.

Es obvio que en condiciones de déficit interno y precios externos al alza, toca a los consumidores sufrir las consecuencias, pagando precios altos incluso por las variedades de menor preferencia.

Los incrementos en los precios del frijol impulsan al alza los precios de otros bienes y servicios.

Las grandes mayorías tienen que disponer de una mayor proporción de su ingreso familiar para alimentación.

En ciertos estratos sociales se tiene una menor ingestión de proteína.

Parte del problema de los desequilibrios radica en el arraigo de la producción de frijol en el ciclo primavera-verano, bajo condiciones de temporal y en regiones semi-desérticas y alejadas de los grandes centros de consumo. Esto origina fuertes excedentes estacionales y regionales y explica la mayor parte de las pérdidas por siniestros, que frecuentemente agudizan la intensidad del déficit.

No obstante el fuerte superávit que generan las siembras de primavera-verano y las serias desventajas que de ello derivan, en el periodo de 1981 a 2000 creció la participación porcentual del ciclo primavera-verano en la superficie total.

El arraigo del Centro Norte a la producción de frijol del primavera-verano, se explica en buena medida por una escasa oferta de opciones rentables de producción y la insuficiencia de medios para adoptar las existentes.

El déficit, en cambio, obedece a factores diferenciados.

En las zonas irrigadas existen alternativas más rentables y se tiene preferencia por cultivos que admiten una eficiente cosecha mecanizada; en el resto de los estados es insuficiente la promoción y la transferencia de tecnología, no hay canales de comercialización de frijol y, paradójicamente, se tiene arraigo a la producción del maíz.

La gran importancia que tiene el frijol en la alimentación de los mexicanos, indica la conveniencia de moderar los desequilibrios de la oferta interna, ya que dañan tanto a los productores como a los consumidores y a la larga desalientan el consumo y la producción.

Por otra parte, el cabal aprovechamiento del potencial de cada región y la prevención y alivio de los problemas que derivan de siniestros recurrentes, requieren de acciones de cambio estructural, so pena de continuar en la ineficiente reacción que impone la emergencia.

Para aprovechar en mayor medida las aptitudes agrícolas de cada región y para corregir los desequilibrios en la producción, están planteadas dos medidas simultáneas que forman parte de una misma acción de cambio estructural: la reconversión productiva de zonas de alta siniestralidad y bajos rendimientos y la reubicación de la producción del frijol en otras con mayores ventajas.

Adicionalmente, se busca contener las importaciones de otros productos como oleaginosas, cebada, carne de ovino y leche de bovino, así como reducir las superficies maiceras más aptas para frijol.

Al efecto ya se tienen algunos avances:

Se han identificado las áreas que actualmente producen frijol, que deben permanecer en esa actividad y a las cuales habrá que canalizar un esfuerzo sistematizado de transferencia de tecnología para que alcancen rendimientos sustancialmente mayores.

Asimismo, se han identificado aquellas áreas que deben salir de la producción del frijol y, en congruencia, los esfuerzos de investigación deben complementarse con la búsqueda de opciones productivas, sobre todo para el Centro Norte del país, donde también habrá que determinar y procurar los medios adecuados para su reconversión.

También se han identificado áreas con alto potencial para producir frijol y que están dedicadas a otros cultivos, como el maíz. En estas áreas deberán realizarse acciones de promoción con base en la transferencia de tecnología y la organización de productores.

Las acciones que darán continuidad a los avances ya conseguidos irán cristalizando paulatinamente, es decir, el cambio corresponde al largo plazo.

Pero, en lo inmediato, es imperativo procurar que la producción no siga creciendo en el ciclo de primavera-verano, particularmente en los meses de máximo superávit y solo agregando superficies y asimismo crear organizaciones sociales capaces de encontrar salida a una parte del excedente estacional en el mercado exterior.

Igualmente, es necesario moderar la intensidad del déficit con producción nacional, pero entre tanto, será útil diversificar los países de origen del abastecimiento complementario.

La profundidad del déficit en el cuatrimestre de junio a septiembre indica la conveniencia de orientar los esfuerzos de investigación o reubicación para incrementar la producción en esos meses, en los lugares y con las variedades que sea posible. A estos propósitos deben concurrir otros apoyos como el Programa Kilo por Kilo.

En la producción de este cuatrimestre son importantes Chiapas, Región Lagunera, Guanajuato, Jalisco y la producción de riego de Zacatecas, pero hay muchos estados más que tienen potencial.

Finalmente es importante, por otra parte que el superávit sea susceptible de acarrear a las épocas de menor producción y ello indica la necesidad de instrumentos de financiamiento de la cosecha y de organizar a los productores para que tengan una presencia directa en los principales centros de consumo.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

**PRIMERA:** El concepto de empresa, no es un término jurídico sino económico. Nuestra legislación lo refiere en distintos ordenamientos, por lo que no hay un concepto único y genérico; Por ello proponemos el siguiente: "Cualquier persona física o moral, que produzca bienes y servicios, con capital público, privado o mixto, que tenga o no fines de lucro, a través de la organización y administración de todos los factores productivos de manera lícita y conforme a la legislación vigente."

**SEGUNDA:** La empresa pública es aquella cuyo titular es el Estado, se integra, principalmente en el ámbito del Derecho Económico, aunque tiene gran influencia del Derecho Mercantil. Si bien puede tener fines de lucro, su fin primordial es de interés público, es decir, debe producir y administrar los bienes y servicios del Estado, como más convenga, para el desarrollo y crecimiento económico nacional, debe fomentar el bienestar y calidad de vida del pueblo de México, y sobretodo, contribuir a la redistribución de la riqueza en aras de solventar las asimetrías económico-sociales del país.

De lo anterior se desprende la importancia y estrecha relación existente entre Derecho Económico y la empresa pública, pues múltiples de las normas jurídicas que tienen por objeto regular los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza que conforman ese Derecho, recaen y aplican para la empresa pública, pues ésta es, a su vez, un instrumento directo de política económica.

**TERCERA:** El Sector Paraestatal Mexicano, se integra por diversas entidades administrativas, entre las que destacan los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos.

Dicho sector no sólo se desenvuelve en áreas reservadas sino en cualquier actividad económica productiva de bienes y servicios. En México alcanzó gran desarrollo en la época del gran intervencionismo estatal y se ha reducido considerablemente a partir de la época neoliberal. Si bien no existe prohibición para que participe en alguna actividad en particular, por su estrecha relación con los subsidios, su actuación de alguna manera se encuentra limitada en los tratados comerciales internacionales, por considerarlos un mecanismo de competencia desleal.

**CUARTA:** La presencia de las paraestatales, da sentido al sistema de economía mixta, su existencia es la expresión más concreta de intervención estatal en la economía cuya justificación la encontramos en las ideas no solo del socialismo sino, de manera más moderada en el del Estado Benefactor de Keynes, pues evitan los excesos del mercado, (monopolios, especulación, concentración de capitales, etc.) amortiguan las crisis económicas y los embates de la economía internacional, representan una alternativa al desarrollo nacional al no depender este exclusivamente de la iniciativa privada. Han padecido de malos manejos administrativos, desvío de recursos y corrupción, lo que en múltiples casos las ha llevado a operar con pérdidas, ineficiencia y bajos rendimientos, tal situación ha servido de pretexto al Neoliberalismo para su privatización.

No obstante, las paraestatales han contribuido sustancialmente al progreso de México. No todas las experiencias fueron malas y la empresa privada tampoco es garantía de eficiencia, o de no corrupción. Estamos de acuerdo en que el Estado no debe participar en todas las actividades económico productivas, pero si en aquéllas de las que dependa el bienestar nacional y que sean estratégicas para permitir el desarrollo de todas las clases sociales, en especial baja y media y de los sectores económicos que representen más fuentes de empleo (pequeñas y medianas empresas, agricultura, etc.) y que reconociendo las desigualdades sociales, sirvan para moderarlas y equilibrar las desventajas.

Por lo anterior, su función debe reconsiderarse, y establecer los medios de control y verificación que impidan su mal desempeño y permitan el cumplimiento de su objeto social.

**QUINTA:** El organismo descentralizado tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y es un sujeto de derecho público. La empresa de participación estatal mayoritaria, a pesar de estar reconocida en la ley con esa denominación se estructura jurídicamente como sociedad mercantil, principalmente como sociedad anónima, de hecho, el sistema legal vigente sobre las empresas públicas se dispersa en varios ordenamientos legales, que llegan a justificarse en razón de la complejidad misma de la actividad empresarial del Estado; Similar ocurre con el fideicomiso público, pues su condición la adquiere de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la de Entidades Paraestatales, pero su naturaleza tradicional de contrato mercantil, se regula en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a veces el legislador crea el fideicomiso o el ejecutivo, o bien, este último autoriza su creación, pero en todo caso se documenta o se hace constar en un contrato de esa especie.

La expedición de un estatuto orgánico de la empresa pública en México, encontraría mucho material común y especializado para dichas empresas. Lo mismo sucedería con los fideicomisos públicos.

**SEXTA:** EL Marco Jurídico de la Empresa Paramunicipal se encuentra disperso en múltiples ordenamientos, que van desde su inclusión como instrumento de política económica, hasta su constitución, organización, regulación, etc.

En el ámbito del Derecho Público:

Los principales ordenamientos a nivel federal, son por supuesto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 26, 27, 28, 79, 90, 115, 117 y 134, principalmente. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial todo su Título Tercero, y muy particularmente la Ley Federal de Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 constitucional.

A nivel estatal para el Estado de Zacatecas: La Constitución Política del Estado de Zacatecas, artículos 65 fracciones V, XXIV, 82 fracciones XV, XVIII y XXI, 119 fracciones I, IV y V, 120, 129 y 130; La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, la Ley Orgánica del Municipio Libre de Zacatecas, la Ley de Entidades Públicas Paraestatales del Estado de Zacatecas, la Ley de Fomento Económico del Estado de Zacatecas, la Ley de Presupuesto Contabilidad, y Gasto Público del Estado de Zacatecas, la Ley de Deuda Pública del Estado y Municipios de Zacatecas, la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, Ley General de Coordinación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, Código Fiscal de Zacatecas y Código Fiscal Municipal del Estado de Zacatecas, Ley de Obras por Colaboración del Estado de Zacatecas, el Reglamento de los Consejos de Colaboración Ciudadana Municipales, y los Acuerdos de Fortalecimiento Municipal y el que crea la Comisión de Fomento y Desarrollo de la Empresa Campesina del Estado de Zacatecas.

Del ámbito del Derecho Privado:

Son aplicables las disposiciones mercantiles contenidas en la Ley de Sociedades Mercantiles por cuanto hace a la organización y constitución de la empresa pública principalmente bajo la modalidad de sociedades anónimas; la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito en tratándose de la constitución de fideicomisos públicos a través del contrato correspondiente; la Ley de Inversión Extranjera por cuanto a las restricciones a la misma y áreas reservadas al gobierno, y Ley Federal de Competencia Económica en cuanto a la prohibición de monopolios, y regulación de las concentraciones económicas, entre las más importantes.

Del ámbito del comercio exterior:

Son aplicables todos los tratados comerciales internacionales suscritos por México, en especial a lo relativo al comportamiento de las empresas del estado en igualdad de condiciones que las privadas y en especial en lo referente a la eliminación de subsidios. (Organización Mundial del Comercio, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con la Unión Europea, entre los principales)

**SEPTIMA:** El subdesarrollo del Estado de Zacatecas debe ser una de las preocupaciones nacionales prioritarias y por ende de atención inmediata, so pena de convertirse en un foco de inestabilidad nacional.

Lo anterior se concluye a partir de los indicadores macroeconómicos de la entidad: Producto Interno Bruto entre el 2º y 4º más bajo del país; actividad productiva basada preponderantemente en sectores primarios y muy poco industrializada. Sus actividades económicas, históricamente más importantes (minería y ganadería) han adoptado rasgos excluyentes por concentrarse su explotación en algunas pocas manos y utilizar en la segunda el agostadero como principal forma de manutención y producción. La agricultura aporta la 5ª parte del PIB Zacatecano, sin embargo, se encuentra totalmente desprotegida a raíz de la apertura comercial indiscriminada, afectando en particular al sector de granos, donde Zacatecas tiene gran relevancia, nada más en frijol, representa el 30% de la producción nacional. La infraestructura del estado es muy deficiente y presenta gravísimos problemas en materia de pobreza extrema, contaminación ambiental, bajos niveles educativos, poca vocación administrativa descentralizadora, las condiciones de vida son tan precarias que la mayor parte de la población prefiere emigrar, de ahí que la principal fuente de ingresos del estado sean las remesas de migrantes, superiores a las aportaciones federales y a cualquier otro ingreso, sin embargo ello ha provocado el despoblamiento a tal punto que su tasa de crecimiento de la población es menos que proporcional, situación agravada porque el impuesto a la actividad minera no se queda en el estado porque la mayor parte de las empresas mineras tienen su domicilio fiscal en otra entidad y porque la asignación de recursos federales no toma en cuenta la población migrante sino la que reside en el estado la cual cada vez es menor.

De ahí la necesidad de coadyuvar a solventar esos problemas por medio del diseño de estrategias y acciones donde el Estado sea un agente económico directo, que intervenga en moderar los excesos del mercado y fomente el desarrollo del Estado y el bienestar de la población elevando su calidad de vida.

**OCTAVA:** Apreciamos positivamente que el Plan Estatal de Desarrollo 97-04, plantee como objetivo fundamental, alcanzar un modelo de desarrollo integral a partir de una profunda reforma democrática, puesto que ambos son complementos uno del otro, de nada sirve el crecimiento económico sino se respetan las garantías individuales, si se violan los derechos humanos, si las grandes mayorías permanecen en un estado de pobreza extrema y de subsistencia.

Las estrategias que propone el plan son: permear el éxito de las grandes empresas a la pequeñas y al resto de la población, conformar un Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, avanzar en la Descentralización Municipal, ampliar los espacios de los programas federales descentralizados de salud, educación, medio ambiente, reforma agraria, comunicaciones, etc., transparencia a los actos de

gobierno a través de la participación de la sociedad a la toma de decisiones, planear democráticamente y lograr una simplificación administrativa sustancial que aliente la producción, crear un Tribunal Estatal de Cuentas como principal órgano fiscalizador, impulsar formas asociativas empresa-universidad, de empresas incubadoras e innovadoras que conformen encadenamientos productivos, que identifique los nichos de mercado con potencial para el estado, y sobre todo que analice posibles transiciones productivas y tecnológicas entre los sectores tradicionales de la economía zacatecana con los nuevos nichos de productos.

Resolver los problemas derivados de la expansión minera, procurar que el mineral se industrialice en el estado, crecer el mercado doméstico, instalar una aduana interior, aprovechar el ahorro del migrante para incentivar el crédito productivo

**NOVENA:** En el Agro, el plan plantea superar las limitaciones del minifundio mediante esquemas asociativos, modernizar los canales de comercialización, concertar un sistema de precios entre productores y dependencias federales, que teniendo al mercado internacional como referente evite un mayor deterioro del sector.

Muy importante para nuestra investigación es la propuesta de impulsar el establecimiento de una comercializadora de productos agropecuarios con organizaciones sociales y de productores, que disponga de infraestructura y equipo especializados, que utilice los canales y sistemas de venta más rentables, como subastas, mercados a futuro, ventas por contrato, entre otros, y promueva las denominaciones de origen y las normas oficiales mexicanas de los productos agropecuarios y agroindustriales más dinámicos.

Consideramos que dicha comercializadora podría ser una paraestatal, que a su vez coordine otras paramunicipales, que al menos en el caso del frijol sean especializadas, toda vez que tal cultivo representa el principal cultivo del Estado.

**DECIMA:** Consideramos que una empresa paramunicipal comercializadora de productos agrícolas, en especial del frijol, deberá además, conformar mecanismos de negociación entre las grandes compañías y los ejidos de modo que éstos últimos se beneficien de manera equitativa de su trabajo y producción, sin los abusos de aquellas e ínfimos precios pagados por su cosecha, (hasta de una cuarta parte del precio internacional).

Una empresa paramunicipal de este tipo en el municipio de Sombrerete Zacatecas, también deberá fomentar el autofinanciamiento u otros esquemas de intermediación financiera generados por los propios productores, de tal suerte que se desaliente la cesión de derechos a bancos sobre subsidios de Procampo.

Igualmente, creemos que una empresa paramunicipal puede alentar la inversión productiva, la integración vertical y sobre todo la diversificación de cultivos.

Inclusive fomentar el tránsito hacia un sistema intensivo de producción bovina que abandone el pastoreo extensivo, de modo que se puedan destinar mayores superficies a cultivos con altos rendimientos.

**DECIMO PRIMERA:** Dado que la Reforma Agraria Mexicana fue concebida, en general, como una política social pacificadora o preventiva de conflictos sociales y sin trascendencia productiva, las relaciones Estado-Campesinos se han caracterizado por presentar una fuerte dosis de tutelaje, paternalismo y clientelismo.

Para garantizar la legitimidad y el consenso, el Estado empleó una serie de mecanismos como el reparto de la tierra, el crédito, el seguro, la compra garantizada de cosechas, que a la postre dieron lugar a que el ejido no fuera más que un apéndice del Estado, sin autonomía propia y a expensas de cumplir los designios que el grupo gobernante en turno dictara.

De tal suerte que con las reformas al 27 constitucional de 1991 el Estado se debilitó como agente promotor del desarrollo rural y se dio una mayor libertad de acción a los particulares, y se crearon vías para el comercio de tierras ejidales y comunales, sin embargo y pese a ello las condiciones en el agro no mejoraron y por el contrario se han visto empeoradas.

**DECIMO SEGUNDA:** La apertura comercial mexicana para el agro, suponía mayor captación de inversión, eficiencia y desarrollo de la productividad; sin embargo sus resultados han sido inversos en especial en el sector de granos. La aplicación de la Teoría de las Ventajas Comparativas, funcionó para Estados Unidos, pero para México implicó importaciones de alimentos disparadas, cosechas inferiores en 41%, y descenso de los precios de las cosechas lo que a su vez produjo insolvencia en los productores y carestía de las tasas crediticias (hasta de 52% anual)

La inclusión absoluta del sector agrario en los tratados comerciales internacionales, debe revisarse pues sus efectos han sido perjudiciales para la población que depende de la producción granera, y en general para el país que se ha vuelto más dependiente del abasto alimenticio del exterior, y vulnerable a las presiones políticas y económicas internacionales.

**DECIMO TERCERA:** El abrupto repliegue del Estado Mexicano en sus acciones de fomento rural, contrasta con lo realizado en países con sectores agropecuarios vigorosos que reforzaron su intervención estatal (E.U.A., Canadá, etc.).

Se sustituyeron los controles de importación por aranceles, se vendieron las empresas paraestatales vinculadas con el desarrollo rural, se redujo la actividad gubernamental en materia de distribución y comercialización a casi nada, se

liberalizaron los controles de precios y se abolió la red de subsidios, reduciéndose el apoyo en precios, solo al maíz y el frijol.

La inversión pública de fomento rural al año 2000 fue inferior en un 90% en relación con 1982.

Aunado a lo anterior, en nuestro país se suprimieron los programas de fomento rural en aras del equilibrio fiscal y de abatir la inflación y el Procampo sólo compensa en una parte la caída de los precios reales en granos, mientras que antes se trataba de fondos frescos para el desarrollo rural.

**DECIMO CUARTA:** Determinar el objeto de una empresa comercializadora de productos agrícolas en el neoliberalismo, no es fácil, pues a partir de la Teoría de las Ventajas Comparativas, simplemente se debiera dejar de producir y comprarse a quien lo produzca y venda mas barato.

Sin embargo, dentro de un contexto más nacionalista y sobre todo considerando la situación social que prevalece en el agro mexicano, y por tratarse de un producto del que dependen cientos de miles de familias campesinas mexicanas y zacatecanas, por lo que se justifica llevar a cabo alguna renegociación de los tratados comerciales internacionales suscritos por México, en materia de granos, en especial del Maíz y el Frijol, donde se permita contar nuevamente con apoyos, subsidios y organismos paraestatales que coordinen su rentabilidad y producción, en aras de que sirvan como promotores de mejores niveles de vida para el campesino mexicano y zacatecano, mientras que se estructuran otros medios alternativos de desarrollo y subsistencia de más de 20 millones de campesinos en todo el país que dependen de esos cultivos.

**DECIMO QUINTA:** Para el caso del maíz, en el estado de Zacatecas, consideramos que urge la coordinación de la producción a través de una empresa comercializadora para municipal, que reorganice la producción; si bien a nivel nacional la producción zacatecana sólo representa el 3%, a nivel estatal significa casi el 30%, y no obstante su escasa rentabilidad (apenas 1.3 kg por hectárea, contra 8.6 kg por hectárea en E.U.A), es fundamental para la subsistencia del campesinado zacatecano, sin cuya producción, aumenta el deterioro de todos los indicadores de calidad y nivel de vida, se acentúa la emigración y despoblamiento estatal. Por ello deberá apoyarse decididamente la producción de dicho grano, de modo que se utilicen más las tecnologías de Maíz de Riego por Bombeo Mejorado Fertilizado, cuya rentabilidad en Zacatecas es de 4 kilos por hectárea, y el de Maíz de riego por Gravedad Mejorado Fertilizado con 3.5 kilos de rendimiento, y dejar de utilizar el Maíz de Temporal Mejorado Fertilizado y el de Temporal Criollo Mecanizado que aún con los apoyos de Procampo son de negativa rentabilidad.

Una empresa paramunicipal de este tipo también deberá promover la creación de distritos de riego y la colocación de la producción en el mercado nacional, previa protección aduanera, atento a lo dicho en la conclusión anterior.

**DECIMO SEXTA:** En cuanto a la producción del frijol, Zacatecas es el principal productor nacional aportando la tercera parte de la producción del país. Su cultivo es importantísimo desde el punto de vista socioeconómico, por ser el principal producto agrícola, cultivarse en todo el estado, y ser la principal fuente de ingresos en el sector rural. A su cultivo se dedican el 50% de la Población Económicamente Activa Estatal dependiendo de ello cerca de 80 mil familias.

Los cupos de importación convenidos por México con E.U (50,000 toneladas) y con Canadá (1,500 ton.) con aumentos anuales del 3% y con tasa 0% desalientan la producción, agravan la soberanía alimentaria y destruyen una de las pocas fuentes de ingresos del estado de Zacatecas. Además anualmente se sobrepasan los cupos de importación acordados, lo que muestra el incumplimiento de lo pactado, y no se observa ninguna protección a la agricultura frijolera. Por lo que urge una renegociación de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por México urgente, en aras de proteger a dicho sector y en especial de evitar el aumento del empobrecimiento social, ya de por sí deplorable.

Las dos tecnologías utilizadas (Frijol de Temporal Mecanizado con Utilización de Insumos y Frijol de Riego Totalmente Mecanizado con Utilización de Semilla Mejorada o Certificada, Fertilizantes y Uso de Agua de Pozo por Bombeo), deben ser complementadas proponiendo dos estrategias a los productores para hacer más rentable su actividad y capitalizar sus unidades de producción: Una es implementar acciones técnicas y de manejo para aumentar el rendimiento y disminuir los costos unitarios, y la otra, organizarse para la defensa del precio de su producto, búsqueda de canales de comercialización ventajosos y para dar valor agregado al frijol y conseguir mejores precios de venta. Lo anterior podría llevarse a cabo perfectamente con una entidad paraestatal, por su importancia podría iniciarse su actividad con el funcionamiento de una Paramunicipal en Sombrerete que es el principal productor municipal y nacional.

**DECIMO SEPTIMA:** En cuanto a la guayaba, cabe mencionar que su importancia dentro del producto interno bruto nacional es reducida, sin embargo México es el segundo productor mundial y Zacatecas junto con Michoacán y Aguascalientes produce el 90%. La importancia para Zacatecas, es potencialmente elevada porque la región del cañón de Juchipila es la zona continua y compacta más grande del mundo, manteniendo no solo a los propietarios de las huertas sino más de 150 jornales directos por hectárea, más los indirectos.

El TLCAN abrió oportunidades de exportación a la producción nacional de guayaba pero México debe avanzar en el control fitosanitario, particularmente en la erradicación de la mosca de la fruta y el picudo, para cumplir con las normas

internacionales y así acceder al mercado norteamericano, otro problema a solucionar es la existencia de árboles heterogéneos y disponibilidad de agua y dispersión. Con Canadá, las oportunidades de exportación son mayores con respecto a Estados Unidos, ya que no existen aranceles, no es un país productor y tiene una población con alta capacidad de compra. Aunque México negoció la guayaba como fruta A (libre de arancel) para las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, no existe la posibilidad real de recibir producto de éstos países, ya que no tiene ni la tradición ni las condiciones necesarias para ser productores-exportadores de guayaba, que pudiese afectar a los productores mexicanos.

El empleo de mejores elementos tecnológicos como los sistemas presurizados de riego permiten disminuir los costos de producción y obtener mayores beneficios por peso para los productores, lo cual les permite mejorar su nivel de vida y en general mayor desarrollo social. La apertura comercial ofrece excelentes oportunidades de exportación a mediano plazo, siempre y cuando se declare la zona productora libre de la mosca de la fruta, sin embargo en frutos procesados no existen restricciones.

Igual que en los dos productos anteriores, es posible que una entidad paraestatal reorganice al sector y proporcione al estado un nicho de producción rural alternativo.

**DECIMO OCTAVA:** El esquema paraestatal rural más claro de México, fue el conformado por Consaupo, que con antecedentes en Nadyrsa, y Ceimsa y complementada con Banrural (antes Banjidal) y Andsa, durante 60 años guió la comercialización de diversos productos en especial la de granos.

La posición predominante del estado en el mercado de granos empezó a perderse con la apertura comercial y posteriormente con la venta de la Conasupo a Anderson Clayton, que junto con Continental, Cargill, Club Cadena Maíz Tortilla, Camargo, Alsur, Acosa, y Seranor, son los principales importadores de granos en la actualidad y monopolizan la comercialización de los mismos internamente.

Eliminar a la Conasupo no alivió las finanzas públicas pero si ocasionó problemas a 3.5 millones de agricultores mexicanos. Actualmente el gobierno interviene a través de Aserca, quien maneja el Procampo y es responsable de concertar precios, sin embargo su participación es insignificante. En el proceso de cierre de la que fuera la empresa comercializadora más importante de México, hay opiniones encontradas en el sector productivo y oficial. Consideramos que en vez de desaparecería debieron corregirse sus deficiencias y prevalecer su objeto social por encima de los intereses del mercado de la economía abierta y globalizada.

**DECIMA NOVENA:** Un subsidio a la exportación es un pago realizado a una empresa o individuo que vende un bien en el extranjero. En este contexto, dos Acuerdos son los que más limitarían la actuación de una Empresa Paramunicipal Comercializadora de Productos Agrícolas: El Acuerdo de Agricultura y el de Subvenciones de la OMC.

El Acuerdo sobre la agricultura contiene compromisos de cada uno de los miembros de la OMC, que constan en la Lista de Compromisos de la Ronda Uruguay, que determinan el acceso al mercado de las importaciones de productos agropecuarios y que limitan el monto de ayuda interna y subvención a las exportaciones de productos agropecuarios, los únicos programas de ayuda o subsidio permitidos por el Acuerdo de Agricultura son los llamados Verdes, que deben cumplir con dos condiciones: que sean financiados por los contribuyentes y no por los consumidores, y que no presten ayuda en materia de precios a los productores, además se contienen medidas para evitar la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación por medio de la aplicación de prácticas tales como créditos a la exportación y programas de ayuda alimentaria, que no están sujetos a compromisos de reducción. Igualmente para productos elaborados restringe la cuantía de la subvención pagada respecto de un producto alimentario procesado que contiene un ingrediente agropecuario primario, a la subvención que sería pagada con respecto a las exportaciones del producto primario como tal.

Por otra parte el Acuerdo Subvenciones considera subvención a la ayuda financiera de un gobierno que otorga un beneficio y que por ende estará sujeta a alguna medida compensatoria, excepción hecha de los programas que no tengan efectos distorcionantes del mercado como los programas sociales y los generales de ajuste laboral (estos no serán objeto de medidas compensatorias). Las subvenciones prohibidas incluyen las subvenciones a la exportación (condicionadas a los resultados de exportación), o las subvenciones condicionadas al empleo de productos nacionales con preferencia a importados (vale decir subvenciones ligadas con los compromisos de sustitución de importaciones).

Por lo anterior cualquier empresa paraestatal o paramunicipal en México que se organice para apoyar al agro, deberá de manejarse de tal suerte, que no entre en contradicción o franca violación a lo previsto por los programas verdes del Acuerdo de Agricultura y por las disposiciones del de Subvenciones de la OMC.

**VIGESIMA:** La Política Agrícola de la Unión Europea, desarrolla un programa masivo de subsidios a la exportación, administrados por diversas entidades paraestatales, comenzó no como un subsidio a la exportación, sino como un esfuerzo para garantizar precios elevados para los agricultores europeos, mediante la compra por parte de la Unión Europea de los productos agrícolas siempre que los precios cayeran por debajo de determinados niveles de apoyo.

Pese a que los acuerdos de la OMC también le son vinculantes, sus periodos de eliminación de subsidios además de ser muy lentos y largos, no aplican para todos los productos y sobre todo mantienen como esencial el principio de soberanía alimentaria y bienestar social, por encima del libre mercado. Por lo que difícilmente se logrará una completa desprotección tal como se realizó en México y mucho menos se eliminará la participación de las empresas paraestatales que administran los subsidios.

**VIGESIMA PRIMERA:** El país más capitalista del mundo y supuesto defensor del libre mercado, contrario a cualquier tipo de intervención estatal que implica algún tipo de subsidio, es también el más proteccionista y el que más subsidios otorga a través de su sector paraestatal, sólo que a los subsidios les da un nombre distinto: LDP que quiere decir diferencia de crédito. Esto es, un crédito de comercialización. Tradicionalmente el gobierno norteamericano ha proporcionado una red de seguridad y el promedio del precio de garantía es de 1.89 dólares por Bushel. Así, México es el único país que se abrió de par a par, y desarticuló completamente la ayuda y protección oficial a su sector agrícola.

**VIGESIMA SEGUNDA:** El Procampo consiste en otorgar un subsidio por hectárea a la superficie elegible que esté sembrada con cualquier cultivo lícito, en explotación agrícola, pecuaria, forestal o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por la Secretaría del Medio Ambiente. El programa es administrado por una entidad desconcentrada, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca). Participan en su operación la estructura territorial de la Secretaría de Agricultura, compuesta por 33 delegaciones, 192 Distritos de Desarrollo Rural, (DDR), y 712 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), así como las 16 Direcciones Regionales de Aserca.

Su efecto en la producción es limitado, toda vez que a menudo se utiliza para cubrir gastos familiares, y en cuanto a su efecto en la oportunidad de venta, este es limitado ya que a menudo la comercialización se realiza anticipadamente y tampoco compensa el ingreso ante la reducción de los precios de granos, y como un requisito para otorgarlo es la siembra anticipada a la solicitud, muchos no acceden por no tener recursos para iniciarla o ceden sus derechos anticipadamente a sus proveedores. Tampoco tiene efectos en cuanto a arraigar a los campesinos a sus tierras y evitar la migración y no influye en nada para que estos decidan cambiar de cultivos; igualmente casi en nada influye para que se conserven o aumenten los predios cultivados, debido a que son muy reducidos los montos del apoyo, aunque en materia de arrendamiento si se prefieren los que cuentan con el, por otra parte, solo algunos lo ven como incentivo para regularizar la tenencia de la tierra. En cuanto a sus órganos de control, normalmente los responsables atienden a destiempo las solicitudes e inconformidades, por lo que no operan adecuadamente. Se circunscribe dentro de los apoyos verdes de la OMC pero no ha reeditado como se esperaba.

**VIGESIMA TERCERA:** Cualquiera de las tres figuras paraestatales (organismo descentralizado, fideicomiso público y empresa estatal mayoritaria) es viable, no obstante la moda neoliberal contraria a la intervención estatal y pese a las disposiciones comerciales internacionales que limitan subsidios y apoyos gubernamentales. La figura jurídica que se elija dependerá del presupuesto con que se cuente, el grado de control que se quiera tener por parte del municipio y del grado de participación que se quiera tenga la iniciativa privada. Se requieren entidades paramunicipales que se constituyan para apoyar la comercialización de los productos agrícolas del municipio, y que además administren programas de apoyos directos y otros subsidios, que no violen el acuerdo de agricultura de la OMC y que den continuidad a los apoyos que se perderán una vez que desaparezca el Procampo.

Paralelamente es importante iniciar la conformación de organismos parabursátiles con el objeto de contribuir a conformar una Bolsa Agropecuaria Estatal y por supuesto Nacional que vuelvan más dinámica la comercialización.

**VIGESIMA CUARTA:** El proyecto de una paramunicipal comercializadora agrícola requiere de una planeación realista, con capacidad técnica que se enfoque en los factores de éxito y fracaso de una organización. Que determine objetivos a partir de una visión clara del futuro, que analice la situación actual, que genere alternativas estratégicas, las seleccione y convenga tácticas, responsabilidades, tiempos, apoyos supervisión y comunicación.

**VIGESIMA QUINTA:** Una empresa paramunicipal comercializadora de frijol en el Municipio de Sombrerete, Zacatecas, tendría por objeto establecer estrategias de mercado y corregir los desequilibrios temporales y especiales de la oferta del frijol. Procuraría determinar los momentos propicios de colocación del producto, dependiendo, de si es una empresa compradora o vendedora, o si se esta en un mercado de futuros o de opciones. Analizaría los efectos de los factores políticos, cuotas de importación, reglamentaciones fitosanitarias, devaluaciones en otros países, disminución del consumo nacional y desplazamiento de la demanda a otros alimentos, así como ponderar las diferencias en rendimientos por ciclos, y las existencias de frijol importado. Así mismo iniciaría el desarraigo de la producción primavera verano, y aprovechar la mejor aptitud de tierras así como contener la importación.

El caso del Frijol en Zacatecas resulta notable por la marcada concentración estacional y regional de la producción, misma que es económica y técnicamente inconveniente e injustificada, ya que afecta los intereses de productores y consumidores, contribuye a la erosión en las zonas semidesérticas y porque tales consecuencias pueden moderarse reubicando la producción conforme al potencial productivo regional y al comportamiento de la demanda.

Por último es importante, por otra parte que una paramunicipal comercializadora de frijol, procure que el superávit sea susceptible de acarrear a las épocas de menor producción lo que indica la necesidad de instrumentos de financiamiento de la cosecha y de organizar a los productores para que tengan una presencia directa en los principales centros de consumo.

En este contexto, una empresa paramunicipal con tales atribuciones y funciones no solo es viable sino necesaria.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA**, Romero Miguel, "*Teoría General del Derecho Administrativo*", 6ª. Ed. Porrúa S.A México D.F. p. 119.
- ACOSTA, ROMERO**, Miguel, "*2do. Curso de Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa S.A, 1ª edición, México 1989.
- AGUILAR**, Villanueva Luis F. "*El Estudio de las Políticas Públicas*", 2da. ed. Tomo I. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A México D.F 1996
- ASTUDILLO**, Ursúa Pedro, "*Lecciones de historia del Pensamiento Económico*", 4ª. Ed. Editorial Porrúa S.A México D.F 1982.
- BANCO DE MEXICO-FIRA**, Agencias Jerez y Aguascalientes, *Sistema Unico de Elaboración de Costos de Cultivo- Guayaba*, 1999.
- BANCOMEXT**, (Banco Nacional de Comercio Exterior). *Balanza Comercial de la Fracción 08045099*. Base de Datos. México 1996
- BANNOCK**, Graham, **BAXTER**, R.E y **RESS**, Ray. "*Diccionario de Economía*", Editorial Trillas, 3ra. Reimpresión, México 1997.
- BARANDIARAN**, Rafael, "*Diccionario de Términos Financieros*", Editorial Trillas, 4ª edición, México 1996.
- BRITO**, MONCADA, Ramón, "*Derecho Internacional Económico*", Editorial Trillas, 1ª. Edición, México 1982.
- CAIRNCROSS**, Alec, "*Economía y Política Económica*", Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición en español, 1992.
- CARMONA**, Fernando, "*Una Alternativa al Neoliberalismo*", Editorial Nuestro Tiempo, 1ª. Edición, México 1993.
- CARVAJAL CONTRERAS**, Máximo, "*Derecho Aduanero*", Editorial Porrúa, 4ta. Edición, México 1993.
- CERVANTES AHUMADA**, Raúl, "*Derecho Mercantil*", Editorial Herrero, 1ª. Reimpresión, México 1984.
- CG**, "*Informe sobre Competitividad Global 2000*", 2000
- CLEMENT**, C. Norris, **POOL**, John C. y **CARRILLO**, Mario M. "*Economía Enfoque América Latina*", Editorial Mc. Graw Hill, 2da. Edición, México 1988.
- CONSEJO NACIONAL AGROPECUARIO**, *Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario 1985, 1994, 1997*.
- DE PABLO**, Juan Carlos, "*Economía*" *¿Una Ciencia, muchas o ninguna?*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, Argentina, 1994.
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa UNAM, México 1991.
- FAO**, *Anuario de Producción*, Vol. 49 Italia 1995 y Volumen 51 Italia 1997.
- FORRESTER**, Viviane, "*El Horror Económico*" 11ª. Reimpresión en español, FCE, México 1998
- FRAGA**, Gabino, "*Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa S.A. 26ª edición, México 1987.
- GUADARRAMA LOPEZ**, Enrique. "*Las Sociedades Anónimas*", Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993.
- GOMEZ**, GRANILLO, Moises, y **GUTIERREZ**, ROSAS, Rosa Ma., "*Introducción al Derecho Económico*", Editorial Esfinge, 1ª. Edición, México 1995.

- GOULD**, John P., y **LAZEAR**, Edward P., "*Teoría Microeconómica*", Editorial Fondo de Cultura Económica, 3ª. Edición en español de la 6ª en inglés, México 1994.
- HEINZ**, Dietrich. "*Identidad Nacional y Globalización, La Tercera Vía, Crisis en las Ciencias Sociales*", Ed. Nuestro Tiempo, 1ra. Ed. México 2000.
- HEYMAN**, Timothy, "*Inversión en la Globalización*", Editorial Bolsa Mexicana de Valores, Editorial Milenio S.A de C.V, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. e Instituto Tecnológico Autónomo de México, A.C., 1ª. Edición, México 1998.
- INEGI**. *Anuario Estadístico del Estado de Zacatecas*. 1980, 1985, 1990, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999
- INIFAP**. Centro Experimental Calera. *Guía Técnica de los principales cultivos del Estado*. Gob. De Zacatecas, Zacatecas. 1998.
- KRUGGMAN**, Paul y **OBSTFELD**, Maurice, "*Economía Internacional*", Editorial Mc. Graw Hill, 3ª. Edición. España 1995.
- MUÑOZ**, RODRIGUEZ, Manrubio y **SANTOYO**, CORTES, Horacio, "*Visión y Misión Agroempresarial*", Editorial Universidad Autónoma Chapingo y Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, 2da. Edición, México 1996.
- NUSSBAUM**, Martha C., **SEN**, Amartya, "*La Calidad de Vida*", Editoriales The United Nations University y el Fondo de Cultura Económica, 1ª. Reimpresión 1998.
- OCDE**, *Examen de las Políticas Agrícolas de México*, México 1997 p. 65
- OPALIN**, MIELNISKA León, "*Globalización y Cambio Estructural*", Editorial Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. e Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, 1ª. Edición, México 1998.
- ORTIZ**, CRUZ, Eitelberto, "*Competencia y Crisis en la Economía Mexicana*", Editorial Siglo XXI y Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 1ª. Edición, México 1994.
- PALACIOS**, LUNA, Manuel R. "*El Derecho Económico en México*", Editorial Porrúa, S.A, 6ta. Edición, México 1996.
- PIPITONE**, Ugo, "*La Salida del Atrazo*", Un estudio histórico comparativo. Editorial Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2da. Edición, México 1995.
- QUINTANA ADRIANO**, Elvia Arcelia. "Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Mercantil". Editorial Mc. Graw Hill., 1ª. Edición, México 1997.
- RANGEL**, COUTO, Hugo, "*El Derecho Económico*", Editorial Porrúa S.A, 1ª. Edición, México 1980.
- RANGEL**, Couto Hugo "*La Teoría Económica y el Derecho*", 4ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1982.
- REUSS**, Henry S., "*Una Política Económica para el Mundo Libre*", Editorial Norma 1ª. Edición en español, Colombia 1967.
- ROEMER**, Andrés, "*Introducción al Análisis Económico del Derecho*", Editoriales Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, México 1994.
- SALVATORE**, Dominick, "*Economía Internacional*", Editorial Mc. Graw Hill, 4ª. Edición, Colombia 1995.
- SAMUELSON**, Paul, "*Economía*", Editorial Mc. Graw Hill, Duodécima edición, México 1990.
- SARH**. *Anuario Estadístico de la producción agrícola de los Estados Unidos Mexicanos*, México 1980-1999.
- SEN**, Amartya y **NUSSBAUM**, Martha C. "*La Calidad de Vida*", 1ª. Reimpresión en español, FCE, México 1998

**TENA, RAMIREZ, Felipe**, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Editorial Porrúa S.A, 20ª Edición, México 1984.

**TORRES GAYTAN, Ricardo**, "*Teoría del Comercio Internacional*", Siglo XXI editores, 2da. Edición, México 1973.

**WITKER, JORGE**, "*Introducción al Derecho Económico*", Editorial Mc. Graw Hill, 4ª Edición, México 1999.

**ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto**, "*5º. Informe de Gobierno*". Talleres Gráficos de México, México 1999.

**ZEDILLO, PONCE DE LEON, Ernesto**, "*6º. Informe de Gobierno*", Talleres Gráficos de México, México 2000.

**ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto**, "*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995-2000.

**ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto**, "*Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*", Poder Ejecutivo Federal, 1996.

## CIBERESPACIO

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.oecd.org/about/origins/convention/index.htm](http://www.oecd.org/about/origins/convention/index.htm)

[www.oas.org](http://www.oas.org)

[www.rtn.net.mx/oecd/](http://www.rtn.net.mx/oecd/)

[www.sagar.gob.mx](http://www.sagar.gob.mx)

[www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/MX\\_ES99/sld004.htm](http://www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/MX_ES99/sld004.htm)

[www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/TLCAN\\_ES/index.htm](http://www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/TLCAN_ES/index.htm)

[www.secofi.snci.gob.mx/PRESENTA/OMC-PUB/index.htm](http://www.secofi.snci.gob.mx/PRESENTA/OMC-PUB/index.htm)

## LEGISLACIÓN

Acta Constitutiva de la Organización Mundial del Comercio y Acuerdos que la Conforman.

Acuerdo de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio, Secofi 1996

Acuerdo por el que se establecen los tamaños de las empresas y su clasificación en México  
DOF 30 marzo 1999

Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a los municipios, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, FORTAMUN, 17 de febrero de 1999

Acuerdo que crea la Comisión para el Fomento y Desarrollo de la Empresa Campesina del Estado de Zacatecas, 27 de diciembre de 1989

Acuerdo de Subvenciones de la Organización Mundial del Comercio, Secofi 1996

Código de Comercio, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999.

Código Fiscal del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 29 de diciembre de 1984

Código Fiscal Municipal para el Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, del 29 de mayo de 1984

- TENA, RAMIREZ, Felipe**, "*Derecho Constitucional Mexicano*", Editorial Porrúa S.A, 20ª. Edición, México 1984.
- TORRES GAYTAN, Ricardo**, "*Teoría del Comercio Internacional*", Siglo XXI editores, 2da. Edición, México 1973.
- WITKER, JORGE**, "*Introducción al Derecho Económico*", Editorial Mc. Graw Hill, 4ª. Edición, México 1999.
- ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto**, "*5º. Informe de Gobierno*". Talleres Gráficos de México, México 1999.
- ZEDILLO, PONCE DE LEON, Ernesto**, "*6º. Informe de Gobierno*", Talleres Gráficos de México, México 2000.
- ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto**, "*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995-2000.
- ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto**, "*Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*", Poder Ejecutivo Federal, 1996.

## CIBERESPACIO

- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- [www.oecd.org/about/origins/convention/index.htm](http://www.oecd.org/about/origins/convention/index.htm)
- [www.oas.org](http://www.oas.org)
- [www.rtn.net.mx/oecd/](http://www.rtn.net.mx/oecd/)
- [www.sagar.gob.mx](http://www.sagar.gob.mx)
- [www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/MX\\_ES99/sld004.htm](http://www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/MX_ES99/sld004.htm)
- [www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/TLCAN\\_ES/index.htm](http://www.secofi-snci.gob.mx/PRESENTA/TLCAN_ES/index.htm)
- [www.secofi.snci.gob.mx/PRESENTA/OMC-PUB/index.htm](http://www.secofi.snci.gob.mx/PRESENTA/OMC-PUB/index.htm)

## LEGISLACIÓN

- Acta Constitutiva de la Organización Mundial del Comercio y Acuerdos que la Conforman.
- Acuerdo de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio, Secofi 1996
- Acuerdo por el que se establecen los tamaños de las empresas y su clasificación en México  
DOF 30 marzo 1999
- Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a los municipios, los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, FORTAMUN, 17 de febrero de 1999
- Acuerdo que crea la Comisión para el Fomento y Desarrollo de la Empresa Campesina del Estado de Zacatecas, 27 de diciembre de 1989
- Acuerdo de Subvenciones de la Organización Mundial del Comercio, Secofi 1996
- Código de Comercio, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999.
- Código Fiscal del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 29 de diciembre de 1984
- Código Fiscal Municipal para el Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, del 29 de mayo de 1984

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999

Constitución Política del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 4 de febrero de 1984

Ley de Comercio Exterior, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999

Ley de Presupuesto Contabilidad, y Gasto Público del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 28 de mayo de 1988

Ley de Deuda Pública para el Estado de Zacatecas y los Municipios de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas 13 de Diciembre de 1997

Ley de Entidades Públicas Paraestatales del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 7 de enero de 1989

Ley de Fomento Económico del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas 18 marzo de 1995

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986

Ley General de Coordinación del Estado de Zacatecas y Municipios, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 4 de febrero de 1984

Ley General de Sociedades Mercantiles. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999

Ley de Instituciones de Crédito. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999

Ley de Obras por Compensación del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 21 de diciembre de 1988

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 3 agosto de 1994

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compila IV. Julio de 1999

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, 15 de septiembre de 1993

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 19 de enero de 1985

Reglamento de los Consejos de Colaboración Ciudadana Municipal, Periódico Oficial del Estado de Zacatecas del 10 de mayo de 1983

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México 1995.

## INDICE

TEMA	PAGINA
INTRODUCCION	2
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	
1.1 El Derecho Económico y Generalidades de las Empresas	5
1.2 Características de la Empresa Pública	11
1.3 Marco Teórico del Sector Paraestatal de la Administración Pública	13
1.4 Evolución de las Paraestatales, Vínculos con el Modelo Económico del Estado Benefactor y Crítica desde el Neoliberalismo Económico	22
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>MARCO JURIDICO DEL SECTOR PARAESTATAL Y PARAMUNICIPAL</b>	
2.1 Legislación Federal	29
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29
b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	31
c) Ley Federal de Entidades Paraestatales	33
2.2 Legislación del Estado de Zacatecas	36
a) Constitución Política del Estado de Zacatecas	36
b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas	38
c) Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas	39
d) Ley de Entidades Públicas Paraestatales del Estado de Zacatecas	40
e) Ley de Fomento Económico del Estado de Zacatecas	45
f) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público del Estado de Zacatecas	46
g) Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas	47
h) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas	49
i) Ley General de Coordinación del Estado de Zacatecas y Municipios	50
j) Código Fiscal del Estado de Zacatecas y Código Fiscal Municipal para el Estado de Zacatecas	51
k) Ley de Obras por Cooperación del Estado de Zacatecas	53
l) Reglamento de los Consejos de Colaboración Ciudadana Municipal	54

m)	Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a los Municipios los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, FORTAMUN	55
n)	Acuerdo que Crea la Comisión para el Fomento y Desarrollo de la Empresa Campesina del Estado de Zacatecas	55

### **CAPITULO TERCERO**

#### **CONTEXTO SOCIO ECONOMICO Y RURAL DEL ESTADO DE ZACATECAS**

3.1	Diagnóstico sobre la situación económica de Zacatecas	57
3.2	Principios Rectores, Objetivos y Estrategias del Plan Estatal De Desarrollo del Estado de Zacatecas 1999-2004	61
3.3	Política Tradicional del Agro Mexicano	64
3.4	Impacto de la Apertura Comercial en el Agro Nacional y Zacatecano	66
3.5	Productividad y Rentabilidad de tres de los Principales Productos Agrícolas de Zacatecas	72
a)	Productividad y Rentabilidad del Maíz en Zacatecas	72
b)	Productividad y Rentabilidad del Frijol en Zacatecas	76
c)	Productividad y Rentabilidad del Guayabo en Zacatecas	80

### **CAPITULO CUARTO**

#### **VIABILIDAD DE LA EMPRESA PARAMUNICIPAL COMO INSTRUMENTO PROMOTOR DEL DESARROLLO Y CRECIMIENTO ECONOMICO RURAL DEL ESTADO DE ZACATECAS A PARTIR DE EXPERIENCIAS ANALOGAS**

4.1	La Experiencia Histórica de Conasupo	86
4.2	Las Empresas Paraestatales y los Subsidios a la Exportación De productos Agropecuarios: Caso de la Política Agrícola Común Europea, y los Acuerdos de Agricultura y Subvenciones de la Organización Mundial del Comercio	90
4.3	Estados Unidos y los Subsidios LDP	96
4.4	Programa de Apoyos Directos al Campo, Procampo	98
4.5	Bases para la constitución de un proyecto de Empresa Paramunicipal Caomercializadora de Frijol en el Municipio de Sombrerete Zacatecas	101
a)	Justificación y Estructura Jurídica	101
b)	Planeación Estratégica	102
c)	Estrategias de Mercado y Desequilibrio Temporal y Espacial de la Oferta del Frijol	104

<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>126</b>
<b>CIBERESPACIO</b>	<b>128</b>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>128</b>