

Nº 7  
2 EJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL  
DENTRO DE LA ESTRATEGIA ECONÓMICA Y POLÍTICA  
EN MÉXICO 1980-1990: EL CASO DEL BANCO  
NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, S.N.C.**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
PRESENTA:  
LORENZO CABRERA VALDERRÁBANO

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# ÍNDICE

---

## INTRODUCCIÓN

I. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	1
1.1 Conceptos sobre el Estado	1
1.2 Conceptos sobre la participación estatal en la actividad económica	3
1.3 Participación estatal en México	8
1.3.1 Formación del Estado Mexicano	8
1.3.2 Evolución de la participación estatal	10
1.4 Orientación de la participación estatal en México durante los años 80	12
1.4.1 Contexto de la participación	12
a) Condiciones mundiales	12
b) Situación nacional	14
1.4.2 Cambio en la participación estatal	15
1.4.3 Consolidación del cambio	17
a) Conceptualización	17
b) Vinculación política	19
II. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO	22
2.1 Formación del sector paraestatal	22
2.2 Diagnóstico del sector paraestatal en los años 80	27
2.2.1 Tamaño del sector paraestatal	28
2.2.2 Principales problemas del sector paraestatal	29
2.3 Redimensionamiento del sector paraestatal en los años 80	32
2.3.1 Bases jurídico-administrativas	32
2.3.2 Proceso del redimensionamiento	33
a) Objetivos principales	33
b) Modalidades de desincorporación	33
c) Mecanismo de venta	34
2.3.3 Avance del redimensionamiento	37
2.3.4 Análisis del redimensionamiento	40
III. EL CASO DEL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, S.N.C.	45
3.1 Diagnóstico agropecuario	45
3.2 Política crediticia en el sector agropecuario	48

<b>3.3 BANRURAL en el sector agropecuario</b>	<b>50</b>
<b>3.3.1 Funcionamiento y organización</b>	<b>51</b>
a) Bases jurídico-administrativas	<b>51</b>
b) Objetivos	<b>52</b>
c) Organización	<b>53</b>
d) Fuentes de financiamiento	<b>54</b>
<b>3.3.2 Política crediticia</b>	<b>55</b>
<b>3.3.3 Mecanismos de operación crediticia</b>	<b>56</b>
a) Programa de crédito	<b>56</b>
b) Tipos de crédito	<b>57</b>
c) Reglas de operación crediticia	<b>58</b>
d) Recuperaciones	<b>61</b>
<b>3.4 Diagnóstico de BANRURAL en los años 80</b>	<b>62</b>
<b>3.5 Redimensionamiento de BANRURAL</b>	<b>66</b>
<b>3.5.1 Contexto del redimensionamiento</b>	<b>66</b>
<b>3.5.2 Componentes y avance del proceso</b>	<b>68</b>
a) Política crediticia	<b>68</b>
b) Mecanismos de operación crediticia	<b>70</b>
c) Reestructuración administrativa	<b>72</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO</b>	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>85</b>

## INTRODUCCIÓN

---

En los últimos años están ocurriendo cambios relevantes a nivel mundial. Termina la guerra fría y las posiciones este-oeste resultan caducas. Hay preeminencia de los esquemas económicos de mercado sobre los mixtos o los de planificación centralizada. La economía tiende a la globalización, con la conformación de bloques continentales y regionales de comercio. Se presentan, en general, transformaciones que modifican sustancialmente el contexto en que los países establecen sus relaciones externas, así como sus condiciones internas en que se desenvuelven. Todo ello impacta en los sistemas políticos locales y en el bienestar de las sociedades.

Los esquemas que por muchos años prevalecieron y que hasta hace una década parecían viables, actualmente son superados. Hoy se viven nuevas realidades y se adoptan nuevas políticas para el desarrollo.

Una de las manifestaciones sobresalientes de este proceso de cambio generalizado, se refiere al nuevo papel que está cumpliendo el Estado, tanto en las naciones capitalistas, como en las que estaban o continúan con una forma de organización socialista. Dentro de este contexto, se explica la reducción de la participación del Estado en la economía, emprendida en la mayoría de los países del mundo, con el propósito de adecuar su dimensión a las nuevas circunstancias.

En México, este fenómeno se ha expresado a través de la denominada Reforma del Estado, bajo la cual ahora desempeña un papel diferente que el que cubrió hasta la década de los setenta. Así, decide dejar de ser el protagonista principal en el desarrollo económico nacional, para convertirse en el ente rector del mismo.

El objetivo de esta tesis es analizar las razones que explican el surgimiento de la nueva orientación de la participación estatal, la cual marca un cambio histórico en la conducción del desarrollo del país.

Con tal fin, se estudia el proceso emprendido por México para redimensionar su sector paraestatal, haciéndose énfasis en conocer los motivos que indujeron a tal política, así como el procedimiento seleccionado de instrumentación, a la vez que analizar la decisión del propio redimensionamiento.

Como hipótesis central de la investigación, se considera que este proceso constituye, precisamente, una de las formas concretas en que se manifiesta la llamada Reforma del Estado, gestada como estrategia económica y política desde la década pasada, en términos conceptuales e instrumentativos, para desactivar la crisis financiera y respaldar el desarrollo con más recursos internos que

endeudamiento externo. Ahora, con la intensificación del proceso en los últimos años, que ya genera tales recursos, es obvia la pretensión de recuperar la capacidad de crecimiento y de reforzar, con mayor preponderancia, la atención de tareas eminentemente sociales. En suma, se trata de una estrategia gubernamental con efectos múltiples.

En razón de lo anterior, la década de los ochenta puede identificarse como el “parteaguas” de la participación estatal en la economía, en que el propio Estado decide reducirla y trasladarla a las organizaciones de los sectores social y privado.

El crecimiento numérico de las entidades paraestatales ha tenido el siguiente comportamiento histórico: hacia 1930 existían 12; en 1940, 57; en 1950, 158; en 1960, 259; en 1970, 491; en 1976, 854; y en 1982 llegaron a 1 115. La tendencia se revirtió en el período 1983-1988, al pasar de 1 074 a 412, hasta llegar a 232 a principios de 1992.

Las entidades paraestatales fueron creadas para atender las necesidades que requería el desarrollo del país en cada etapa histórica. Sin embargo, en los años sesenta y sobre todo en los años setenta, el Estado absorbió un número importante de empresas privadas con el propósito fundamental de proteger la planta productiva y el empleo. Ello generó su incursión en sectores ajenos al interés nacional, así como una deficiente atención en áreas en que había una exigencia social de incrementar sus recursos hacia las mismas.

En este sentido, una primera hipótesis secundaria considera que la participación del Estado Mexicano en la economía fue adecuándose a las condiciones prevalcientes en cada etapa histórica, para mantener niveles relativos de estabilidad y desarrollo, con lo que, además, se creó el entorno político favorable para la legitimación del gobierno en turno.

La instrumentación del redimensionamiento se ha llevado a cabo, por una parte, a través del fortalecimiento de las entidades prioritarias o que permanecen en áreas constitucionalmente definidas como estratégicas; y, por la otra, mediante la desincorporación de aquellas que ya habían cumplido sus objetivos para los cuales fueron creadas, y de las que desempeñaban actividades en áreas no prioritarias, ni estratégicas.

El fortalecimiento se ha perseguido a través del saneamiento financiero y la modernización de sus esquemas operativos, con objeto de que cumplan eficientemente sus objetivos específicos. A su vez, la desincorporación se ha realizado a través de las modalidades de venta, extinción, liquidación, transferencia y fusión.

La otra hipótesis secundaria sustenta que la redefinición del papel del Estado Mexicano en la economía, está repercutiendo en el ámbito político-social, debido a que replantea las relaciones establecidas con los sectores sociales en los últimos lustros. Ello implica una pronta y mayor participación política de los mismos, que tome en cuenta su posición en la nueva correlación de fuerzas, no para agudizarla sino para propiciar el ajuste natural de la cohesión social, con base en sus derechos y expectativas; a menos que se decida contener temporalmente tal participación, en tanto se adapta el perfil gubernamental y la capacidad de respuesta institucional.

En la investigación, se particulariza el estudio del tema sobre el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), por tratarse de una institución prioritaria de la banca de desarrollo. Se pretende analizar, con un enfoque cualitativo, la ubicación del cambio y los avances particulares que se están llevando a cabo en una organización orientada a apoyar al sector que más ha padecido los efectos de la crisis económica: el campo mexicano.

Bajo este contexto, se considera que el fortalecimiento financiero y operativo de la institución reforzará su capacidad para capitalizar al agro. Hasta ahora, los avances se han orientado fundamentalmente a modificar la concepción de las directrices generales de política crediticia, lo que evidencia el requerimiento urgente de apresurar la profundización del cambio en la operación del crédito y de la propia transformación institucional, enfocada al servicio de los usuarios.

Para desarrollar los planteamientos apuntados, el trabajo se divide en tres capítulos. En el primero, se anotan los conceptos que constituyen el sustento teórico del redimensionamiento. Para ello, se consideran algunos elementos sobre el Estado y la participación estatal en la economía, y luego se hace referencia al intervencionismo estatal en el caso de México, con distinción particular a la orientación que se da a partir de los años ochenta.

En el capítulo segundo, se plantea el tema del redimensionamiento del sector paraestatal, para lo cual se parte de un diagnóstico del mismo. Se incluyen, además, las bases jurídico-administrativas, los objetivos y los criterios para el redimensionamiento, así como el mecanismo al que más se ha acudido, el de la desincorporación.

En el capítulo tercero, se analiza la política crediticia para el sector agropecuario, así como la participación, el funcionamiento y la organización de BANRURAL. Con base en ello, se alude al proceso de ajuste y fortalecimiento de la institución, como análisis del redimensionamiento de la misma.

Al final, se presentan las conclusiones personales sobre la investigación.

# I. LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

## 1.1 Conceptos sobre el Estado

En su nivel más abstracto, la interpretación sobre la participación estatal en la economía supone una determinada concepción acerca del Estado y de su papel económico.

Existen diferentes versiones sobre el Estado, que se relacionan con su origen mismo y con los propósitos que cumple. Una de tales versiones considera que surge como producto de la sociedad, cuando por su desarrollo se presentan antagonismos irreconciliables entre las clases sociales que amenazan con provocar la destrucción de la organización social y económica. Entonces, aparece el Estado como un poder que amortigua los conflictos y garantiza la permanencia y reproducción de las relaciones de producción.<sup>1</sup>

Según esta concepción, el Estado tiene un carácter histórico que se identifica con formas de producción y relaciones sociales particulares, caracterizadas por la presencia de la propiedad privada, dividiendo a la sociedad en propietarios y no propietarios de los medios de producción. En razón de ello, se ubica como instrumento de la clase dominante, la burguesía, a la cual le protege sus intereses y le garantiza su viabilidad dentro de la organización social.

Sin embargo, para los propósitos de la presente investigación se considera que, si bien el Estado tiene un carácter clasista, no puede explicarse como un simple "...instrumento político o institución establecida por el capital..."<sup>2</sup>, utilizado unilateralmente en la dirección que satisface sólo los intereses de la clase dominante, sino que mantiene ciertos márgenes de autonomía que le permiten expresar las necesidades de toda la sociedad capitalista y cuyos actos no están determinados necesariamente por la lógica de producir plusvalor. El Estado "...no es una herramienta pasiva, totalmente manipulable..."<sup>3</sup>

Para aumentar los espacios de libertad, el Estado capitalista se encuentra separado de la sociedad. Ello le permite funcionar como una instancia independiente y superior a los grupos y las clases sociales, con la capacidad para innovar e influir en el sistema económico y social, ya que el poder político no lo ejerce directamente la clase dominante.<sup>4</sup>

1 Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1973, pp. 196-198, 200.

2 Alvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado", *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985, pp.91, 92.

3 Ramos Sánchez, Pablo. *El papel del Estado en la política económica*, (mimeo), CEGADE, México, 1982, p.19.

4 Leal, Juan Felipe. *La burguesía y el Estado mexicano*, El Caballito, México, 1972, p. 21.



Por ello, puede afirmarse que en la sociedad moderna el Estado encuentra una relativa existencia autónoma, que le permite identificar sus propios elementos en relación a otras instituciones sociales, situándose por encima de las mismas, como un poder general cuyo interés no responde a un grupo o individuo. "Es el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad, y de una revolución política, cuyo objetivo es la nivelación jurídica de todos los individuos y la transformación de las viejas relaciones de propiedad".<sup>5</sup>

Asimismo, se considera que el Estado es una entidad política o institución que administra el poder para lograr el orden de la sociedad. "El Estado es la expresión abstracta de los medios formales y sustanciales de unificación y control de la sociedad humana desunida...".<sup>6</sup>

También se ha considerado al Estado como la "organización política suprema" que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio, no sólo asumiendo una función política, sino desempeñando otras, como la ideológica y la administrativa.<sup>7</sup>

El conjunto de tales funciones se han clasificado de múltiples maneras, aunque su objetivo fundamental es siempre asegurar la viabilidad global del sistema económico social. El Estado cumple cuatro funciones, fundamentalmente en el campo económico, aunque también desempeña otras propiamente represivas e ideológicas:

- "Creación de las condiciones materiales generales de la producción.
- Establecimiento del sistema legal en el cual ocurren las relaciones de los sujetos.
- Regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas.
- Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado mundial".<sup>8</sup>

El Estado puede cumplir tales funciones porque no actúa como capitalista individual que persigue obtener siempre ganancia, sino como un ente que garantiza la reproducción global del sistema en su conjunto.

De la misma manera, el Estado sólo puede cumplir estas funciones actuando con el poder que detenta a través de diversos aparatos, como un sistema de instituciones u organizaciones. Son dos las partes que componen ese sistema: el de las instituciones que representan el aparato represivo y el de las instituciones ideológicas.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Crijalbo, México, 1990, p. 21.

<sup>6</sup> Krader, Lawrence. "El Estado en la teoría y en la historia", *Historia y teoría del Estado*, Críticas de la economía política, El Caballito, núms., 16/17, México, 1980, p.3.

<sup>7</sup> Guerrero, Omar. *El Estado y la administración pública en México*, INAP, México, 1989, p. 58.

<sup>8</sup> Altvater, *op. cit.*, p. 94.

<sup>9</sup> Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, p. 45.

El aparato represivo no necesariamente se refiere a la coerción directa, sino también a la indirecta. El aparato ideológico está constituido por las instituciones que se encargan de crear y transmitir una ideología particular y que pueden ser instituciones como las educativas, culturales y de comunicación.

Si bien bajo este enfoque no se ha prestado suficiente atención al aparato del Estado en el ámbito económico, éste se ha venido constituyendo, históricamente, para establecer las condiciones económicas y para lograr cierto consenso social, con lo que de paso, también se refuerza el aparato ideológico. En la actualidad, convencionalmente se puede aludir a un aparato en materia económica, cada vez más especializado por la complejidad del propio fenómeno económico. Está constituido por un conjunto de instituciones u organizaciones que auxilian al Estado a regular la actividad económica. Dentro de tal aparato, se encuentra el sector paraestatal.<sup>10</sup>

## 1.2 Conceptos sobre la participación estatal en la actividad económica

El ejercicio teórico de vinculación de las funciones del Estado con el tema del intervencionismo en la economía, requiere desarrollar categorías específicas que permitan explicar los fenómenos concretos en que se manifiesta la participación estatal. Por ello, únicamente se pretende plantear algunos elementos conceptuales, considerados básicos para abordar el tema central de la presente investigación.

En este nivel de análisis, resulta evidente que la participación del Estado en la economía corresponde a una de sus actividades fundamentales, presente en una u otra forma en las diversas etapas históricas y, por ende, se constituye en una de las razones de ser del propio Estado.

De manera confrontada, las corrientes de pensamiento se han ocupado, por un lado, de justificar la participación, haciendo resaltar los beneficios colectivos y, por el otro, en atribuirle la generación de los problemas que enfrentan las sociedades actuales.

Más que negar o aceptar la participación, para los fines de esta investigación se considera necesario analizarla como expresión de las necesidades cambiantes de la sociedad, ya que ha variado en "forma, grado, amplitud y método", según las diferentes fases del desarrollo capitalista experimentado, tanto en países más desarrollados como en los menos desarrollados.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Para el caso de la presente investigación, se hace notar que en México, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el *Diario Oficial* del día 29 de diciembre de 1976), la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal. La primera se integra por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. La Administración Pública Paraestatal está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fideicomisos y recientemente por las sociedades nacionales de crédito. Estas figuras están definidas en la misma Ley Orgánica.

<sup>11</sup> Torres Gaytán, Ricardo. "La intervención del Estado en la vida económica", *Investigación Económica*, núm. 170, Facultad de Economía, UNAM, México, octubre-diciembre de 1984, pp. 353, 354.

Las causas que han motivado esa intervención han sido diferentes, pero la mayoría de los teóricos consideran que éstas se explican fundamentalmente por las fallas o insuficiencias en los mecanismos del mercado para garantizar el desarrollo equilibrado en el largo plazo y por la necesidad de garantizar la cohesión y estabilidad socio-política de las naciones.<sup>12</sup>

Se supone que si el mecanismo espontáneo del mercado es insuficiente para resolver todos los problemas de la economía, el Estado tiene que intervenir para suplir esas deficiencias, particularmente en aquellas esferas en donde el sector privado ha dejado de cumplir un papel activo. Inclusive, se considera que siempre existe un espacio económico y social significativo en donde la asignación de recursos y la toma de decisiones es imperfecta, y la distribución de los beneficios del progreso, a través del mercado, también origina una tendencia hacia la concentración social y territorial de la riqueza. Ello justifica sobradamente la intervención estatal para contrarrestar las tendencias que ponen en peligro la continuidad del desarrollo.

A nivel general, existen corrientes de pensamiento identificadas con el desarrollo del capitalismo que mantienen posiciones diferentes en cuanto a la intervención estatal en la economía: mercantilismo, liberalismo, keynesianismo y neoliberalismo. También subsiste la propuesta que avala la organización centralizada de la economía. Los argumentos en que se sustentan, dan idea sobre la polémica que en los últimos años ha surgido sobre el tema.

“El pensamiento mercantilista surge con la transición del feudalismo al capitalismo, como resultado de las transformaciones que caracterizaron la economía y la sociedad europeas en los siglos XIV y XV. Estos acontecimientos llevaron al surgimiento del Estado nacional y al ejercicio de la fuerza como facultad pública y exclusiva, en el que el ejército y la burocracia desempeñaron un papel importante”.<sup>13</sup>

Los mercantilistas tenían la preocupación por consolidar la nación y fortalecer al Estado, para lo cual impulsaban la exportación de mercancías pero limitaban la de metales preciosos y monedas, con la idea de que a través de este mecanismo la nación obtuviera un saldo favorable en la balanza comercial y por lo tanto se convirtiera en más rica y poderosa. Se trataba de consolidarse frente al exterior, pero también de lograr la apertura y fortalecimiento del mercado interno, por lo que el Estado tuvo un papel muy dinámico en la intervención económica, aplicando reglamentaciones y

<sup>12</sup> Ayala Espino, José. *Estado y desarrollo; la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, México, 1988, p. 12. En los últimos años, el Estado Mexicano ha promovido una participación de la sociedad civil con el propósito de lograr mayor consenso de los capitales y de esa manera incrementar la inversión. Por lo tanto, el intervencionismo estatal se explica también por el factor político, como en el caso por ejemplo de la venta de la banca comercial.

<sup>13</sup> *Local, op. cit.*, pp. 20, 21.

regulaciones que incrementarían la producción interna. Para ello, se otorgó amplio apoyo estatal a los capitales.

El liberalismo surge como una corriente de pensamiento opuesta al mercantilismo y sirvió de apoyo a la burguesía para consolidar su hegemonía como clase, eliminando las monarquías absolutas y las organizaciones sociales que las representaban. Su desarrollo data desde mediados del siglo XVIII y termina como corriente predominante con la crisis mundial de 1929-1933.

Según los defensores del liberalismo, fueron sus principios aplicados en la sociedad, los que permitieron resultados positivos en el desarrollo y se tradujeron en crecimiento de la población, aumento del nivel de vida y un amplio progreso que logró crear empleos, aumentar la productividad en el trabajo humano y superar hambres y miserias.<sup>14</sup>

El liberalismo tuvo sus fundamentos teóricos en los planteamientos de Adam Smith, quien concebía un sistema económico basado en la competencia, sin la participación del Estado, como la condición básica para lograr el progreso. Asimismo, establecía que el equilibrio entre la producción y el consumo, o entre el ahorro y la inversión deberían efectuarse espontáneamente por medio del mecanismo de precios.

Según el pensamiento liberal, las funciones a desempeñar por el Estado debían limitarse a mantener un clima interno y externo de paz y cooperación. El Estado debía respetar la autodeterminación de los pueblos y estar preparado para defender a la nación de la agresión externa.

Por lo tanto, cualquier intervención del Estado ocasionaba obstáculos para lograr el ajuste del funcionamiento económico, que se obtendría por un orden natural. Entonces, el poder público debía limitarse al desempeño de funciones generales como serían la vigilancia y la garantía de los derechos individuales de los ciudadanos, la regulación de las unidades de pesas y medidas, y la circulación de monedas.<sup>15</sup>

La idea de libertad es lo fundamental en esta corriente de pensamiento, entendida en forma amplia como libertad política que supone libertad de expresión, de creencia y asociación; como libertad económica que supone el derecho de recurrencia al mercado para producir los bienes y servicios que demandan los consumidores; y como libertad de contrato, representada por el establecimiento de precios y salarios, sin restricción de naturaleza alguna, y por la libre contratación de las partes en cualquier transacción.<sup>16</sup>

14 Stewart Jr., Donald. "¿Qué es el liberalismo?", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*, IIEPS, 1990, p. 18.

15 Brun Ramírez, Ricardo. *Estado y acumulación de capital en México, Siglo Veintiuno Editores*, México, 1986, p. 1-45.

16 *Ibid.*, pp. 28-31.

De acuerdo a ello, la política sólo debe crear las condiciones que permitan a los individuos mayor libertad, entendiendo que las libertades no se decretan por leyes o se regalan, sino que se conquistan progresivamente con base en la lucha de fuerzas sociales. El Estado únicamente debe propiciar los cambios pero sin imponer su visión del mundo.

El intervencionismo, según los principios liberales, genera una actitud paternalista ya que como medida gubernamental de carácter restrictivo obliga a las personas a emplear sus recursos de forma diferente de la que harían si no hubiese intervención, como suponiendo que se requiere del Estado para realizar una buena elección.

Lo perjudicial del intervencionismo se debe a que disminuye la transmisión de información y las decisiones son tomadas con base en información restringida, conocida únicamente por el interventor o planeador. También otros males se relacionan con el crecimiento de la burocracia y de los trámites, que redundan en ineficiencia y corrupción. Así, muchos países, sobre todo los menos desarrollados, han visto cómo el intervencionismo en sus economías ha obstaculizado elevar el nivel de riqueza y desarrollo.<sup>17</sup>

En los años siguientes a la Primera Guerra Mundial y particularmente a partir de las graves consecuencias de la crisis de 1929, la teoría liberal empezó a ser sustituida por otras propuestas que buscaban explicar los fenómenos derivados de la crisis económica. Así, la teoría liberal fue superada por no encontrar explicación a la crisis económica, ni al funcionamiento del capitalismo en condiciones de monopolio. "Se aceptó la intervención del Estado en algunas ramas para corregir las fallas del sistema, en donde el capital privado ya no cumplía su función creadora e incluso se había convertido en nociva para el desarrollo".<sup>18</sup>

Surge, entonces, la teoría keynesiana con tesis que señalan: "el mecanismo de mercado es insuficiente para ajustar automáticamente los desequilibrios que surgen de los procesos económicos; la formación del ahorro no garantiza la realización de inversiones; el dinero desempeña un papel fundamental en la economía, pero no sólo es un medio de cambio, como lo planteaban los liberales".<sup>19</sup>

En estas condiciones, el pensamiento económico de esa época acepta la necesidad de una mayor participación del Estado en la economía y se logra el consenso y la legitimación para el uso de sus instrumentos en las distintas coyunturas del desarrollo capitalista. El Estado tiende a convertirse en el gestor principal de la transformación del desarrollo capitalista.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 19-24.

<sup>18</sup> Torres, *op. cit.*, pp. 335-336.

<sup>19</sup> Brun, *op. cit.*, p. 147.

<sup>20</sup> Buendía, C., Rafael. "La empresa pública en México. Apuntes para la conformación de un marco teórico", en *Economía Informa*, núm. 95, UNAM, México, julio de 1982, p. 7.

El Estado se convierte en el principal agente del crecimiento económico, expandiendo sus actividades tanto en los servicios públicos tradicionales como en nuevas tareas de regulación y de gestión directa. Es el sujeto más importante en la compra y venta de bienes y servicios, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial, seguridad social, vivienda, etcétera. Las instituciones públicas adquieren nueva significación e importancia en toda la sociedad y el Estado ve aumentado su poder.

Conforme al enfoque Keynesiano, el Estado aparece como un ente que busca el cumplimiento del interés público, dentro de un conjunto de fuerzas de grupo que caracterizan a la sociedad.

A partir de las corrientes de pensamiento económico hasta ahora enunciadas, en las últimas décadas se ha difundido una nueva propuesta que busca modificar el intervencionismo estatal. Se trata de la corriente llamada neoliberalismo.

Su tesis mantiene la esencia del pensamiento liberal clásico, sólo que adaptada a las nuevas condiciones económicas de la segunda mitad del siglo XX. Esto es, una economía caracterizada por presiones de los sectores sociales, en donde la intervención estatal es necesaria para mantener los equilibrios macroeconómicos y garantizar la participación de nuevos competidores.

Según esta teoría debe darse una "igualdad de oportunidades a los individuos para explotar al máximo sus potencialidades...", bajo la premisa de que entre más productivos sean, obtendrán mayores remuneraciones. La responsabilidad individual debe ser el postulado ético conforme al cual los individuos deben regir sus actos.<sup>21</sup>

La libertad que se propone, ahora, no quiere decir una libertad total que ocasione más desequilibrios, sino que debe ser compatible con la convivencia y bienestar social. Debe existir un orden general basado en las normas del Estado, que a través de un aparato coercitivo sea capaz de impedir relaciones violentas o de fraude entre los individuos. El Estado debe proteger la vida, la libertad, la propiedad y la salud de los individuos. Su papel es el de mantener el ambiente institucional, procurando la justicia y el orden.<sup>22</sup>

El neoliberalismo reconoce que el mecanismo de mercado tiene fallas para compensar los ciclos económicos, por lo que justifica que el Estado aplique una firme política económica para lograr mantener el equilibrio. Sin embargo, su mayor preocupación es lograr la vigencia de las leyes del mercado, la libre competencia, el presupuesto equilibrado, que haga innecesario el papel del Estado como agente económico productivo. Se acepta que existe un margen de problemas sociales que no

<sup>21</sup> Gómez, Emeterio. "Reflexiones sobre el neoliberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*, FRI, IEPES, México, 1990, pp. 43-44.

<sup>22</sup> Stewart, *op. cit.*, p. 31.

pueden ser resueltos por el mercado y entonces los subsidios y servicios gratuitos deben cumplir un papel importante, pero no deben constituir el criterio fundamental para distribuir el producto, porque de lo contrario, se desestimularía la iniciativa privada al ver expropiada parte de su ganancia para financiar esos subsidios.

Por lo tanto, el neoliberalismo sostiene que cuando el Estado lleva a cabo una política monetaria y fiscal expansionista, ocasiona graves efectos negativos, como problemas inflacionarios y desempleo, por lo que debe dejar que la oferta monetaria crezca automáticamente.

En cuanto a la corriente que propone una total intervención del Estado en la economía, la denominada planificación centralizada, subordina por completo las decisiones de los agentes económicos a las directrices establecidas por el poder central, lo que ha provocado contradicciones que han hecho poco viables las organizaciones de los países que han optado por esta vía.

En conclusión, ninguna de las corrientes sobre el intervencionismo estatal ha existido de manera absoluta, sino que han coexistido con tendencias opuestas y su predominio responde a las necesidades que planteaba cada etapa de desarrollo histórico. Particularmente, en la actualidad no es viable concebir la organización de la sociedad con base en los principios de una sola corriente de pensamiento, sino que deben rescatarse los aspectos positivos de cada una para adoptar un enfoque objetivo que responda a las circunstancias presentes.

En ese sentido y para el propósito de esta investigación, se considera que el Estado debe asumir funciones conjuntamente con la sociedad civil, de modo que prevalezca un equilibrio entre la dimensión del Estado y la participación de los grupos sociales, buscando la complementariedad y no la competencia.

### **1.3 Participación estatal en México**

#### **1.3.1 Formación del Estado Mexicano**

La formación del Estado Mexicano parte desde los primeros años de su vida independiente, en que se lograron romper las relaciones de coloniaje a que estaba sometido el territorio. Dadas las condiciones económicas prevalecientes al término de la guerra de independencia, así como los conflictos entre los diversos grupos sociales, no fue posible lograr su consolidación durante los dos primeros tercios del siglo XIX. La característica fundamental fue la debilidad del Estado y su imposibilidad para establecer un nuevo orden jurídico y político que aglutinara los grupos y las fuerzas sociales en torno a un proyecto de nación. En realidad, el Estado Mexicano sólo existía desde el punto de vista jurídico-político.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Leal, *op. cit.*, p. 56.

Las acciones de los liberales y las reformas emprendidas durante la segunda mitad del siglo pasado, tuvieron éxito en movilizar las fuerzas productivas y superar los conflictos internos y externos que amenazaban la integridad territorial. Se fortaleció la dictadura de Porfirio Díaz y se permitió la concentración de la tierra, a partir de la expropiación de las posesiones de la iglesia y de las comunidades indígenas.<sup>24</sup>

El Estado Mexicano se logra consolidar durante el gobierno porfirista, sobre la base de una política de conciliación entre las diversas fuerzas en pugna y la concentración total del poder en manos del Ejecutivo. Su gobierno definió una estrategia para lograr el desarrollo económico del país, consistente en apoyar, por todos los medios, a los grandes propietarios mexicanos y crear las condiciones para atraer al capital extranjero.<sup>25</sup> Su ideología expresaba abiertamente la idea de promover y proteger la concentración de la riqueza, como medio para lograr el desarrollo material de México. Ese régimen de privilegio y de grandes contrastes iba acumulando las contradicciones que dieron origen a la Revolución Mexicana.

El Estado surgido de la Revolución es igualmente fuerte, con un poder basado en el consenso y apoyo de la población, ya que se convierte en el organizador de la lucha política y proyecta las relaciones de fuerza existentes entre las diversas clases y fracciones. Asimismo, agrupa las clases subalternas, penetrando en sus organizaciones a fin de obtener su respaldo; o bien las desorganiza en su acción política e ideológica cuando éstas se oponen al sistema de dominación.<sup>26</sup>

El Estado posrevolucionario se presenta como la expresión de las aspiraciones de todos los sectores políticos, particularmente de los campesinos que tuvieron una participación directa en el movimiento armado, aunque también incorpora intereses de los grupos propietarios del capital.

El Estado surgido de la Revolución tiene su sustento jurídico-político en la constitución de 1917, lo avala como rector de la vida política del país y le dota de grandes poderes sobre la propiedad y en general sobre todos los bienes de la nación.

Por ejemplo, el artículo 27 constitucional establece el derecho de propiedad privada de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluida la producción, pero la condiciona y limita a la atención del interés público, por lo que el Estado, como representante de la nación, es el dueño original de su territorio y propietario de todos los recursos del subsuelo. Está facultado para expropiar las propiedades que dicte la sociedad para dedicarlas a la promoción del desarrollo nacional.<sup>27</sup>

24 De la Peña, Sergio. *La formación del capitalismo en México*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1978, p. 126.

25 Córdova, Arnaldo. *Ideología de la revolución mexicana*, ERA, México, 1973, p. 42.

26 Saldívar, Américo. *Ideología y Política del Estado mexicano (1970-1976)*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1988, p. 51.

27 Labra, Armando. "El Estado de la rectoría", en *Economía Informa*, núm. 106, USAM, México, julio, 1983, p. 14.



"La rectoría política y económica considera al Estado como representante legítimo de todos los sectores sociales, que está en posibilidad de orientar sus esfuerzos a la realización del proyecto nacional".<sup>28</sup> Este es el principio de rectoría del Estado Mexicano.

La Constitución también establece el régimen de propiedad social de la tierra, a través de ejidos y comunidades, que tiene como supuestos: un Estado nacional de derecho, una economía mixta y la rectoría misma.<sup>29</sup>

El régimen de economía mixta supone la coexistencia de los tres sectores de la sociedad: público, privado y social; cuya interrelación y dinámica de funcionamiento deben sujetarse a las normas del Estado. Esto implica que el Estado puede participar conjuntamente con los otros sectores para impulsar el desarrollo de áreas estratégicas, no con el propósito de competir, sino para lograr mayor eficiencia en su operación y promover el desarrollo nacional.

En suma, la norma jurídica del Estado lo faculta para "...intervenir en los distintos procesos económicos, políticos y sociales; dirigir la reconstrucción nacional; y construir la infraestructura indispensable para lograr el desarrollo económico. Se convierte en la única instancia capaz de conducir la marcha del país".<sup>30</sup>

### 1.3.2 Evolución de la participación estatal

El sólido soporte constitucional y las condiciones del país en los períodos posrevolucionarios, explican el inicio de la participación estatal en la economía, así como el fuerte crecimiento que tuvieron sus entidades, la variedad de propósitos y la extensión de las mismas.

Los propósitos de tales entidades se enfocaban a:

- "Aumentar la estabilidad del sistema económico y propiciar el desarrollo mediante la integración física del país, la constitución del sistema bancario y el apoyo a la agricultura.
- Conferir al Estado recursos estratégicos para garantizar la soberanía nacional.
- Atender campos de la actividad económica no atendidas por el sector privado.

<sup>28</sup> Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 17.

<sup>29</sup> Las recientes modificaciones al artículo 27 constitucional no van en detrimento del dominio directo que tiene la nación sobre los recursos naturales, porque se sigue manteniendo la forma de propiedad que privilegia al interés público. Si bien no se alteran las formas de tenencia de la tierra, sí establecen la posibilidad de adecuarla a las condiciones actuales, al permitir nuevas figuras de asociación entre los mismos productores y entre éstos y las sociedades mercantiles, a la vez que favorecen la posibilidad de que los núcleos ejidales otorguen al ejidatario el dominio en propiedad de su parcela. Asimismo, esta reforma pretende otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra y revertir el minifundio para fomentar la inversión de capitales y con ello lograr la capitalización, transferencia y generación de tecnología, aprovechando la economía de escala de la producción.

A partir de este esquema se asegura que será posible incrementar la producción y productividad en el medio rural, necesarias para elevar el nivel de vida de los campesinos y superar el desabasto de alimentos que a padecido el país.

<sup>30</sup> Caso, Andrés. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, INAP, México, 1988, pp. 38, 39.

- Rescatar empresas en crisis financiera y proteger el empleo y la producción.
- Lograr propósitos de bienestar social para algunos sectores y como instrumento regidor del mercado".<sup>31</sup>

Específicamente, fue hasta la segunda mitad de los años veinte cuando el Estado creó importantes empresas, como el Banco de México en 1925 y otras instituciones que se encargaron de realizar importantes obras de infraestructura y, en general, de establecer las condiciones esenciales para la expansión industrial. En 1925 también creó la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional de Caminos, y en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.<sup>32</sup>

En los años treinta, debido al impacto de la crisis mundial, el Estado llevó a cabo una mayor participación en la actividad empresarial, creando y nacionalizando diversos tipos de empresas, unas de carácter estratégico y otras de menor rango. Así, en 1933 se crea la Comisión Federal de Electricidad, en 1937 se inicia la consolidación de los ferrocarriles y en 1938 se nacionalizan las empresas en las ramas del petróleo. También se impulsa la reforma ejidal, y se transforman los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, y se funda la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA). Con ello, el Estado controló los sectores más dinámicos y estratégicos que le permitieron promover el desarrollo nacional y vigilar la soberanía.

Hacia finales del gobierno cardenista, las empresas públicas habían crecido a tal grado que determinaban el ritmo de la actividad económica, convirtiéndose en un fuerte instrumento de corte nacionalista. Esto último no siempre ocurrió así, debido a que en algunas empresas se originaron enormes burocracias preocupadas por sus propios intereses, lo que impidió aprovechar todo su potencial.<sup>33</sup>

En la década de los cuarenta, la política privilegió la expansión de la empresa industrial, por lo que los recursos económicos del Estado se orientaron a promover la demanda externa hacia la industria manufacturera, aunque la mayor parte de la inversión pública se destinaba todavía al sector de transportes y comunicaciones.

"En los años cincuenta, se incrementó la inversión pública en el sector productivo, especialmente el energético, a través de organismos y empresas".<sup>34</sup> En 1958, el Estado se hizo cargo de la petroquímica básica.

<sup>31</sup> Ruiz Dueñas, Jorge. "La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso de México", INAP, núm. 61, p. 5.

<sup>32</sup> Caso, *op. cit.*, pp. 35, 36.

<sup>33</sup> Meyer, Lorenzo. "Estado, nacionalismo y empresa pública, definiciones y problemas", *Memoria del foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública*, INAP, México, 1983, p. 49.

<sup>34</sup> Tamayo, Jorge. *Memoria*, seminario internacional, redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, noviembre 1989, p. 85.

En los años sesenta, se profundizó en el desarrollo industrial. Aunque el número de empresas públicas no crecía significativamente, éstas se consolidaban y ampliaban en los campos que ya venían operando.

En los primeros años de la década, se presentaron limitaciones a la estructura productiva que originaron menor crecimiento, especialmente del sector agropecuario, por lo que se destinaron importantes recursos a este sector. Asimismo, se estimuló la inversión mediante la creación de nuevos fondos y fideicomisos de fomento. En esa época, el Estado comenzó de hecho a hacerse cargo de algunas empresas en quiebra del sector privado. Durante la segunda parte de la década se incrementaron los precios del petróleo y el sector público buscó expandir la plataforma petrolera y el desarrollo de la industria de bienes de capital.

En la primera mitad de los años setenta, se agudizaron los problemas económicos del país y se redujo la inversión y el ritmo de crecimiento observado en las décadas anteriores. El sector agropecuario se vio seriamente afectado y se destinaron mayores recursos para tratar de incentivarlo. En la segunda parte de esta década, se aumentaron los precios del petróleo y el sector público volvió a incrementar su inversión en este renglón. El auge petrolero permitía un alto crecimiento de la economía, a la vez que el incremento de la inversión pública en general. Se crearon nuevas empresas que ocasionaron un fuerte crecimiento del sector parastatal, mismo que se basó en recursos provenientes del exterior, con el consecuente incremento en la deuda externa.

Por su parte, la década de los ochenta se caracterizó por la crisis económica. México se vio fuertemente afectado por la disminución de los precios del petróleo, las altas tasas de interés internacionales, un nivel excedido de deuda externa y la caída en la producción interna. En estas circunstancias, fundamentalmente de problemas financieros, se modificó la política de participación del Estado en la economía.

En síntesis, la evolución de la participación estatal en la economía ha estado directamente relacionada con las etapas del desarrollo económico del país.

## **1.4 Orientación de la participación estatal en México durante los años 80**

### **1.4.1 Contexto de la participación**

#### **a) Condiciones mundiales**

A partir de la década de los setenta, los países más avanzados sufrieron varios períodos de recesión, que se extendieron a la economía mundial y afectaron el ritmo de crecimiento logrado durante los años de la posguerra. Los desequilibrios económicos se expresaban en índices decrecientes de la producción, elevadas tasas de desempleo y agudos procesos inflacionarios, que llevaron al estancamiento económico mundial.

En 1974 y 1975, la recesión de la economía internacional afectó simultáneamente a todos los países desarrollados y se presentaron, por primera vez, altos niveles de inflación.<sup>35</sup> La economía más fuertemente afectada por el proceso inflacionario fue la de los Estados Unidos de América.

Igualmente, en 1978 la actividad económica se redujo en todos los países más desarrollados y el desempleo alcanzó niveles significativos.

En los años ochenta, nuevamente se presentaron problemas en las economías de los países más avanzados que ocasionaban tasas de crecimiento negativas, originando incertidumbre e inestabilidad económica mundial. Así, el entorno internacional se caracterizaba por altas tasas de interés, escaso crecimiento económico, aumento del desempleo en la mayoría de los países, barreras a la exportación de los países en desarrollo y restricción de los recursos financieros internacionales.

Hacia finales de la década, se acentuaron las tendencias hacia la globalización de las relaciones internacionales, propiciándose una creciente competencia por penetrar en los mercados. Asimismo, no se garantizaba el equilibrio interno y el desarrollo de la mayor parte de los países, ni tampoco el crecimiento mundial. En tales condiciones, no era previsible la solución de los problemas del desempleo, de los movimientos migratorios y en general de la pobreza que padecían las naciones marginadas.<sup>36</sup>

Para los países latinoamericanos, la crisis mundial significó también graves problemas económicos. Debido a las restricciones de recursos financieros se obligaron, en mayor medida, a basar su crecimiento en el ahorro interno. En el transcurso de los años ochenta, sus finanzas gubernamentales registraban altos déficits. El lento crecimiento de sus economías dificultaba el aumento de sus ingresos e inducía a la reducción del propio ingreso público. Asimismo, el elevado monto de sus deudas y el aumento de las tasas de interés presionaban aún más las finanzas, al tener que destinar una parte importante de los recursos al servicio del endeudamiento, con el agravante de ya no contar con los recursos externos de que disponían en los tiempos de auge.

Por otra parte, fueron profundos los cambios que se presentaron en los países con economías centralmente planificadas, mismas que ponían de manifiesto los graves desequilibrios tanto en su estructura económica, como en su organización político-social. Aunque todavía no existe una definición precisa de tales cambios, la tendencia se orienta hacia la eliminación de los mecanismos de control centralizados que, en lo económico, implica dar mayor importancia a las reglas de economía de mercado y, en lo político, propicia la participación de las fuerzas sociales, tendiente a lograr mayor democratización en sus relaciones internas.

35 Para una caracterización de la crisis mundial ver a Mandel, Ernest. *La crisis 1974-1980*, ERA, México, 1980, p. 12.

36 Michel, Rocard. "El fin del mesianismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*, IEPES, México, 1991, p. 59.

Ante tal panorama, la mayor parte de los países procuran, ahora, adecuarse a las nuevas condiciones de la competencia internacional, promoviendo la unificación de mercados y fortaleciendo sus estructuras productivas.

Asimismo, ante la consolidación de bloques comerciales ya no es viable un esquema de desarrollo nacional, bajo el supuesto de espacios cerrados. Por el contrario, en estas nuevas condiciones la característica es la apertura con una visión continental o regional.

En suma, en el marco de los desequilibrios económicos internacionales de las dos últimas décadas, se presentaron importantes cambios económicos a nivel mundial que, al margen de los efectos en lo político y en lo social, indujeron a modificar la participación del Estado en la economía.

#### **b) Situación nacional**

La situación de México estuvo inscrita en el contexto de los desequilibrios económicos mundiales mencionados.

En los años setenta ya se presentaban indicios que cuestionaban la viabilidad de su modelo de desarrollo. La deuda externa empezaba a crecer y el aumento en sus tasas de interés significaba una presión para el equilibrio financiero. Aun así, hasta 1981 México tuvo fácil acceso al financiamiento externo debido, por una parte, a la sobrelíquidez del mercado mundial de capitales, generado por los excedentes petroleros de 1973 y, por la otra, al descubrimiento de reservas de petróleo en 1976.

Por ello, pudo sortear los problemas económicos del período y lograr tasas de crecimiento importantes desde 1977 a 1981, aun a costa de agudizar los desequilibrios: la inflación se elevó, al igual que el déficit del sector público y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos; y la deuda externa pasó de representar 37 mil millones de dólares en 1978 a 71 mil millones en 1981.<sup>37</sup>

En 1982, los países acreedores restringieron los recursos crediticios a México por su insolvencia para hacer frente a compromisos financieros y las perspectivas pesimistas sobre el precio de las exportaciones petroleras.

El país se encontraba prácticamente sin opciones viables: no contaba con recursos externos, los ingresos petroleros no significaban ya una opción, como lo habían sido en la década pasada, no tenía posibilidad de aumentar sus exportaciones en otras ramas, y, paradójicamente, se encontraba ante la exigencia de pagar la deuda, a la vez que obtener las importaciones indispensables para el funcionamiento de la planta productiva. Se inició, así, la crisis económica más grave de su historia reciente.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1910-1982*, ERA, México, 1988, pp. 57, 58.

<sup>38</sup> Huerta, Arturo. *Economía mexicana, más allá del milagro*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1987, p. 108.

Asimismo, ante las inciertas expectativas, surgieron las prácticas monetarias especulativas y la fuga de capitales, comprometiéndose todavía más la capacidad productiva y financiera del país.

Para frenar la salida de capitales y evitar mayores desajustes financieros, se adoptaron varias medidas secuenciales. En el mes de febrero, se devaluó la moneda y el Banco de México se retiró del mercado de cambios. En los meses siguientes se redujo el gasto público, se aumentaron los precios y las tarifas de bienes y servicios públicos, se disminuyeron las importaciones, se dieron facilidades para abrir depósitos en dólares, y se flexibilizaron las tasas de interés.<sup>39</sup> En el mes de agosto, se devaluó nuevamente la moneda y se establecieron dos tipos de cambio del dólar: uno preferencial y otro de aplicación general. En el mes de septiembre, se aplicó el control generalizado de cambios, se nacionalizó la banca y se solicitó una moratoria para el pago de amortizaciones de la deuda externa.

A fines de 1982, la economía se caracterizaba por "... un retroceso de la producción con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y del circulante, caída del ahorro, devaluación y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, una deuda externa de magnitud sin precedentes y la virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales..."<sup>40</sup>

En este contexto de crisis económica mundial y nacional, se inició la redefinición de la participación estatal en la economía y de los nuevos roles de los grupos políticos y de la sociedad en sus relaciones con el propio Estado.

#### 1.4.2 Cambio en la participación estatal

Tal vez por una cultura social identificada en ese tiempo con un Estado más propietario, el inicio de la administración gubernamental en 1982 se caracterizó por acciones tendientes a enfrentar los problemas inmediatos. No podía, políticamente, adoptar una estrategia radical. Tenía que ser cauteloso para romper estructuras de antaño y optó por ser gradualista.

Una de las primeras decisiones fue poner en práctica el llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica, como una estrategia para combatir la crisis, recuperar la estabilidad y crear las condiciones básicas para el funcionamiento normal de la economía. Se buscaba "...combatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva; mantener fuentes de trabajo; e impedir la destrucción de las bases del desarrollo".<sup>41</sup>

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 113, 114.

<sup>40</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. "Primer informe de gobierno", *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 9, México, septiembre de 1983, p. 783.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 786.

Financieramente, la reordenación económica se proponía racionalizar el uso de divisas, mediante una estricta presupuestación, y reducir al máximo los recursos externos utilizándolos sólo en forma complementaria. Pretendía atender la situación inmediata y llevar a cabo cambios cualitativos en la estructura económica que permitieran solucionar los grandes problemas del país, además de recuperar la capacidad de crecimiento. Así, "...se buscaba mejorar la distribución de los beneficios del desarrollo y la comercialización de la producción, como mecanismo de apoyo al consumidor y al productor; propiciar un mayor equilibrio en la distribución territorial de las actividades productivas...", para fortalecer la descentralización; e impulsar de manera más efectiva la participación de los sectores social y privado, bajo la rectoría del Estado, para que cada uno asumiera plenamente su responsabilidad en las tareas del desarrollo.<sup>42</sup>

Se trataba de iniciar el cambio estructural de la orientación de la economía. En términos de soberanía el propósito era avanzar en el "nacionalismo revolucionario", entendido como la voluntad del pueblo para constituir una nación soberana. Por lo tanto, se pretendía garantizar el dominio de la nación sobre el patrimonio y sobre los recursos naturales, vigilando que su explotación se tradujera en un beneficio nacional, para reafirmar, así, la rectoría del Estado como un instrumento de consolidación de la independencia nacional.<sup>43</sup>

En el sector paraestatal, el cambio estructural se orientaba hacia la reducción de las entidades con actividades no contempladas en la legislación como estratégicas y el apoyo, en cambio, a las que tenían tal categoría, con el fin de lograr su fortalecimiento y garantizar el interés nacional. Se buscaba con estas medidas, desde entonces, "...un Estado fuerte y eficiente, no un Estado obeso e incapaz".<sup>44</sup>

En este contexto, bajo el enfoque del cambio estructural, se inició la reducción del intervencionismo estatal en la economía y la promoción, sustitutiva y progresivamente, de una mayor participación privada y social. Así, la propuesta de una nueva participación del Estado en la economía se viene aplicando consistentemente desde el sexenio pasado, y no a partir de la denominada Reforma del Estado como lo sugiere el actual gobierno.

Para fundamentar jurídicamente el cambio estructural, a fines de 1982 se habían realizado las reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27 y 28, mismos que definieron los principios de la rectoría del estado y la economía mixta; el establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo; la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado; la reorientación

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 789.

<sup>43</sup> Para profundizar en estos conceptos ver: Flores Cruz, Cipriano. *El nacionalismo revolucionario*, PRI, ICAF, México, 1987.

<sup>44</sup> De la Madrid, *op. cit.*, pp. 790, 791.

de la función y el desempeño de las instituciones, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; así como el establecimiento de las bases para el desarrollo rural integral.<sup>45</sup>

De acuerdo a la reforma constitucional, el artículo 25 determina los fines de la llamada rectoría del Estado y fija los propósitos y la superdación de los sectores público, social y privado al principio del interés nacional. Asimismo, clarifica los instrumentos estatales para el cumplimiento de sus responsabilidades. También delimita y protege las actividades económicas de los sectores social y privado.

El artículo 26 establece las bases generales para la organización del sistema de planeación democrática, en donde faculta al ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en este proceso. Asimismo, jerarquiza los instrumentos del sistema de planeación para lograr su vinculación con los proyectos y asegurar la articulación de los diversos programas gubernamentales.

El artículo 27 establece las formas de propiedad de la tierra, en donde el Estado tiene la facultad para imponer las modalidades que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los recursos naturales. Sus modificaciones elevan a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral para avanzar en la impartición de justicia agraria y garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

El artículo 28 señala las áreas estratégicas que el sector público tendrá exclusivamente bajo su responsabilidad, controlando los organismos que en su caso se establezcan.

### 1.4.3 Consolidación del cambio

#### a) Conceptualización

La consolidación del cambio de la participación estatal se da, contundentemente, en el sexenio del gobierno actual, al grado que en el discurso oficial reciente se le menciona como Reforma del Estado.

Al respecto, se considera que más que una Reforma, se trata simplemente de una diferente participación estatal en la actividad económica, de la que efectivamente derivan consecuencias políticas y sociales; pero no una transformación del Estado en sí mismo.

El nuevo y menor intervencionismo estatal parte del reconocimiento de que el Estado había incursionado en muchos espacios que eran legítimos de la sociedad, concentrando la vida productiva y descuidando el cumplimiento de sus responsabilidades esenciales. Así, el Estado se había alejado de la exigencia social, no sólo porque las empresas que controlaba acaparaban los recursos

<sup>45</sup> Chanes Nieto, José. "Legislación y organización sectorial de la llamada administración pública parastatal", *Modernización de la Administración Pública*, Revista de Administración Pública, ISAP, núm. 77, México, 1990, p. 35.



financieros, sino porque distraían la atención política del gobierno, ocupándose más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes, convirtiéndose en un Estado más propietario, más grande, pero incapaz para responder a las nuevas condiciones del desarrollo.<sup>46</sup>

Por lo tanto, se señala que un Estado fuerte no se define por el número de empresas que controla, sino por su capacidad para satisfacer las necesidades sociales de la población, administrando sólo las empresas estratégicas y desprendiéndose del resto. Al respecto, se trata de "...encontrar un equilibrio entre su tamaño, su eficiencia y su propia responsabilidad frente a la sociedad, para satisfacer sus demandas libre y democráticamente expresadas. Asimismo, el Estado debe ser respetuoso del ciudadano y, no obstante su participación en los ámbitos social y económico, permitir la realización del individuo y de los grupos sociales en un marco de libertad".<sup>47</sup>

Por lo tanto, "...el quehacer del Estado en la economía consiste en promover, vigilar y coordinar la actividad económica nacional", para crear las condiciones de crecimiento que permitan aumentar el bienestar de todos los ciudadanos.<sup>48</sup> No se trata de renunciar a regular y conducir el desarrollo, sino de sustentarlo en el manejo de las políticas macroeconómicas.

Se busca que el Estado lleve a cabo nuevas prácticas. Esto implica propiciar "...concertación, ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento a la autonomía, aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, privatización de empresas públicas no estratégicas y canalización del producto de su venta a programas sociales, así como transparencia en sus relaciones con todos los actores sociales y los ciudadanos".<sup>49</sup>

Si bien el nuevo esquema del intervencionismo considera que una participación estatal excesiva es perjudicial, también reconoce que una liberalización total es inaceptable, porque en el primer caso surgen ineficiencias y privilegios, desatención y subordinación; mientras que una ausencia del intervencionismo fomenta las diferencias, se protegen las injusticias y se genera mayor desigualdad.<sup>50</sup> "El Estado no suplantarán a la sociedad, pero tampoco quedará supeditado a un liberalismo ingenuo que limite su capacidad de respuesta y promoción".<sup>51</sup>

Como argumento en contra, se afirma que la privatización no responde a las necesidades sociales, sino a los intereses particulares de empresarios al cederles más poder y en cambio restringir y modificar metas sociales que daban sustento al acuerdo nacional. Por ello, se ha ideologizado el

<sup>46</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Primer informe de gobierno", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 11, México, noviembre de 1989, p. 933. *Caso, op. cit.*, pp. 26, 27.

<sup>48</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, mayo de 1989, pp. 15, 16.

<sup>49</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", *Nexus*, núm. 148, México, abril de 1990, p. 30.

<sup>50</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Segundo informe de gobierno", Presidencia, México, 1990, p. 12.

<sup>51</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *El reto*, Diana, México, 1988, p. 121.

intervencionismo estatal al grado de condenar toda interferencia gubernamental, casi por definición. Asimismo, se ha considerado que las reglas de la economía de mercado son la solución de los problemas que vive el país, olvidando sus imperfecciones, las disparidades distributivas, las externalidades y los rezagos del desarrollo.<sup>52</sup>

Al margen de los juicios anteriores, se considera que el redimensionamiento responde, en el caso de México, a una medida de pragmatismo financiero con trasfondo político, respaldada por lineamientos articulados para afrontar los críticos problemas económicos de los últimos años y remover, al mismo tiempo, estructuras obstaculizantes al proyecto nacional. En este sentido, no hay duda que constituye un instrumento de la estrategia económica y política, a través del cual se concreta el menor intervencionismo del Estado. Ahora, lo que se persigue es consolidarlo para reforzar, en el mediano plazo, la continuidad de la propia estrategia.

#### **b) Vinculación política**

El nuevo intervencionismo estatal implica la apertura de espacios para promover una mayor participación de la sociedad en el desarrollo económico nacional.

En este sentido, el cambio económico induce un cambio político que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, tendiente a mejorar y ampliar los espacios de participación política. Este cambio se refiere a una nueva cultura política que debe permear a toda la sociedad y que se traduce en "...nuevas actitudes y prácticas, tales como el diálogo, la tolerancia y la concertación; así como el respeto y reconocimiento a los derechos de los individuos".<sup>53</sup>

Esta reorientación estatal genera cambios significativos en el comportamiento de la sociedad y de los actores políticos, mismos que ya empiezan a expresarse en la búsqueda de mayor participación en las decisiones gubernamentales y en nuevos comportamientos y relaciones entre las propias fuerzas políticas y sociales.<sup>54</sup>

Bajo este esquema, los cambios económicos promovidos por el Estado en los últimos años, significan la oportunidad no sólo para lograr el crecimiento económico, sino también para acceder al desarrollo político. Ello, mediante la reorganización de los acuerdos políticos tradicionales, la disminución del peso relativo de la burocracia y el fortalecimiento del individuo como factor económico.

<sup>52</sup> Ibarra, David. "El Estado y el mercado", *Nexus*, núm. 158, México, febrero 1991, p. 50.

<sup>53</sup> Salinas. "Primer informe...", *op. cit.*, p. 937.

<sup>54</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo. *Reforma del sistema político mexicano*, Diana, México, 1990, pp. 7, 14, 15.

El cambio político se vuelve indispensable, debido a que los mecanismos del sistema político son cada vez más confrontados. Los principios que dieron sustento a las relaciones entre las fuerzas sociales y políticas, en todo el período posrevolucionario y que permitieron el desarrollo nacional, han quedado rebasados por el cambiante entorno económico de los últimos años. Ahora, se requiere un nuevo "pacto social" que se adapte a las nuevas circunstancias, considerando que lo fundamental es lograr el consenso en torno a los grandes objetivos nacionales y responder a las aspiraciones sociales, tales como fortalecer la soberanía y el bienestar social. Ello implica, además, formular reglas adecuadas para la participación política.<sup>55</sup>

El cambio no puede referirse a una transformación total de las bases de legitimación del sistema político, establecidas en la Constitución de 1917 como resultado del movimiento revolucionario, sino a una adecuación acorde con las transformaciones económicas actuales. "Si se sustituyera el sistema político, sus instituciones y funciones dejarían de cumplir sus propósitos políticos, de dirección y administración social, y la clase política perdería la capacidad de hacer uso de las instituciones".<sup>56</sup>

Estas preocupaciones han sido consideradas en la propuesta del cambio político que promueve el actual gobierno. Afirma que se busca mayor democracia, renovación de las organizaciones y el surgimiento de nuevas representaciones de los grupos sociales, ampliación de los ámbitos de expresión y defensa de los individuos.

Al respecto, para algunos autores hasta ahora este cambio político sólo ha implicado una liberalización política, en el sentido de un reconocimiento jurídico de las garantías individuales y de los derechos sociales, pero no una democratización, "...entendida como el establecimiento de condiciones que garanticen, jurídica y políticamente, la posibilidad de acceder al poder a través de una competencia equitativa".<sup>57</sup>

Asimismo, la prensa internacional opina que si bien existen avances importantes en el programa económico del gobierno actual, no ha ocurrido igual en lo político, ya que en este aspecto no han existido logros significativos.<sup>58</sup>

55 Rubio F., Luis. "Hacia un nuevo pacto social". *Arxas*, núm. 122, México, febrero de 1988, p. 17.

56 Camacho Solís, Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano", *Foto Internacional*, El Colegio de México, Vol. XVII, núm. 4, México, abril-junio, 1977, p. 191, 192.

57 Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco. "Reforma del PRE: entre la apertura económica y el proteccionismo político", *El Cotidiano*, núm. 39, UAM-Azacapotzalco, México, enero-febrero de 1991, p. 27.

58 Alcázar, Claudia. "Si a la apertura económica y la apertura política ...¿cuándo?". *El Cotidiano*, núm. 39, UAM-Azacapotzalco, México, enero-febrero, p. 74.

Lo que sí parece un hecho es que al reorientarse la participación económica del Estado, desde el sexenio del gobierno anterior, están habiendo repercusiones en lo ámbitos social y político. Ello le ha conferido relevancia al redimensionamiento, como uno de los fenómenos más destacados en el ámbito de la discusión sobre el desarrollo nacional.

El intervencionismo estatal en México se basa en postulados que pueden identificarse con diversas corrientes teóricas. Pero, independientemente de ello, la propuesta del actual gobierno en relación a la nueva participación del Estado parece ser la única opción viable para recuperar el crecimiento económico y, por ese medio, garantizar la integridad nacional en lo económico, a la vez que propiciar también avances en lo político.

## II. EL REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO

---

### 2.1 Formación del sector paraestatal<sup>59</sup>

El Estado inicia su participación económica en la década de los veinte, tratando de establecer las condiciones estructurales que permitieran acceder al crecimiento y buscando influir sobre la estructura desorganizada e inestable existente.<sup>60</sup>

En el campo de las finanzas se crearon instituciones como el Banco de México (1925), que se proponía reorganizar el sistema monetario y crediticio, así como el Banco de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario (1933) y Nacional Financiera (1934), con la finalidad de impulsar el desarrollo de actividades básicas, permitiendo el acceso al financiamiento en condiciones preferenciales.<sup>61</sup>

Asimismo, dadas las necesidades de reconstrucción del sistema económico, el Estado emprendió importantes inversiones durante las fases de crecimiento, creando la infraestructura e industrias básicas que apoyaron ese proceso, asegurando el crecimiento a largo plazo, y atendiendo las necesidades inmediatas que exigía el aparato productivo y las demandas de los grupos sociales.

La acción del Estado también se orientó hacia una mejor organización política, jurídica y administrativa, promulgando un conjunto de leyes y códigos que ampliaron la fuerza del intervencionismo estatal y llevaron a la formación de un sistema político fuerte, basado en el respaldo popular. En lo económico, se crearon las empresas y los organismos descentralizados que colocaron al Estado como el motor principal de la promoción del crecimiento económico.<sup>62</sup>

En la década de los treinta, la participación directa del Estado en la economía y el propósito de ejercer la conducción del desarrollo trajo consigo fuertes enfrentamientos con los capitales privados que detentaban la propiedad de la mayor parte de recursos naturales. Fue entonces que se nacionalizaron estos recursos, recurriéndose a la fuerza de la política de masas que el Estado había

<sup>59</sup> En el primer capítulo, se mencionan las principales entidades y empresas públicas al hacerse referencia a la evolución del intervencionismo estatal en cada década posrevolucionaria. Ahora, en el presente capítulo, al abordarse los motivos que propiciaron el crecimiento del sector paraestatal, algunas entidades y empresas se señalan otra vez para identificarlas con la coyuntura en la que tuvieron su origen.

<sup>60</sup> Meyer, Lorenzo. *op. cit.*, p. 48.

<sup>61</sup> Villarreal, René. "Las empresas públicas como instrumento de política económica: la experiencia mexicana", *El Mercado de Valores*, año XLV, núm. 24 y 25 (tomo II, *desarrollo económico y participación del Estado en la economía nacional*), NAFINSA, México, 1990, pp. 619, 620.

<sup>62</sup> Ayón, *op. cit.*, p. 30, 90.

desarrollado en sus organizaciones y a los principios del nacionalismo que también había impulsado.<sup>63</sup>

Así, se constituyeron las empresas que le permitieron al Estado el control de recursos estratégicos y garantizaron la soberanía nacional. Destacan Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y la consolidación de Ferrocarriles Nacionales, en el período cardenista, que fueron empresas importantes en la generación de insumos y prestación de servicios indispensables para los sectores industrial y agrícola.<sup>64</sup>

Durante el período 1940-1954, el Estado promovió otras áreas de la actividad económica que sin ser estratégicas para el país se encontraban insuficientemente desarrolladas o no atendidas por el sector privado, debido a las altas inversiones y a los largos períodos de maduración. Por ello, se aceleró la creación de organismos encargados de producir insumos básicos, bienes intermedios y servicios.

Durante este período, "...la política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas se orientó a impulsar al sector privado, proporcionándole insumos básicos a precios subsidiados que contribuyeron a elevar la rentabilidad de las inversiones privadas".<sup>65</sup>

Los apoyos de la empresa pública se dieron a diversos sectores económicos, tales como el agrícola, donde se impulsaba la expansión de la producción a través de importantes obras de riego y generación de energía eléctrica. Estos proyectos fueron coordinados por organismos como las Comisiones del Papaloapan (1947), de Tepalcatepec y del Río Balsas (1947), así como por la Comisión Lerma-Chapala-Santiago (1950), la del proyecto Grijalva-Usumacinta (1951) y la del Río Fuerte (1951).

Estas Comisiones permitieron al Estado comercializar más de la mitad del producto agrícola nacional y respaldar a las empresas industriales productoras de insumos básicos, que constituyeron un factor clave de la política agrícola en esa época.

En el sector industrial, se concentró la expansión de la empresa pública orientando su apoyo a la producción privada de bienes y servicios de los diferentes sectores económicos.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>64</sup> Franco Guerrero, Jesús. "La planificación económica: el caso de México", *diversas tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP PRAXIS, núm. 73, México, p. 19.

Respecto a los ferrocarriles, cabe precisar que fue durante el porfiriato cuando experimentaron un fuerte crecimiento, convirtiéndose en un factor importante para la integración de la vida nacional y promotor del desarrollo económico. Sin embargo, su construcción privilegió la comunicación entre las zonas productoras del país y las fronteras que permitían el acceso al mercado internacional, marginando al resto del país.

En este período los ferrocarriles se construyeron sobre la base de otorgar múltiples concesiones a las compañías constructoras. Por ello, en la época cardenista se inicia su organización con una orientación totalmente nacionalista.

<sup>65</sup> Ayala, Estado..., *op. cit.*, p. 275.

Fue así que la mayor parte de la inversión pública se destinó a la generación de energía eléctrica y petróleo, para atender los requerimientos de la industrialización nacional.

Por otra parte, en la rama de extracción y elaboración de productos minerales no petroleros, se buscaba contrarrestar el dominio del capital extranjero en la explotación de minas y también existía el interés gubernamental por garantizar la provisión de materias primas a la incipiente planta industrial. Con este propósito, en el transcurso del mismo período pasaron a formar parte del sector pararestatal un conjunto de empresas, dentro de las que destacan Cobre de México y Fundidora de Hierro y Acero (1943), Carbonífera Unida de Palau (1949), Compañía Minera Santa Rosalía (1954).

El desarrollo del sector comunicaciones se proponía avanzar en la integración del mercado interno. Para tal fin, se estableció la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952) y se promovió la asociación en la rama automotriz con el grupo Diesel Nacional.

En la industria química y petroquímica se crearon las empresas de Guanos y Fertilizantes (1943), Laboratorios de Fomento Industrial (1948) y la Industria Petroquímica Nacional (1949).

En la industria del papel y derivados de la madera, la participación estatal se dio a través de la Compañía Industrial de Atenquique (1941), Celulosa de Chihuahua (1952) y de la Fábrica de Papel Tuxtepec (1952).

Finalmente, en este período se impulsaron organismos para regular el abasto, tal fue el caso de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) y de los Almacenes Nacionales de Depósito.<sup>66</sup>

A partir de la segunda mitad de los años cincuenta y hasta los años setenta, el Estado continuó desempeñando un papel destacado en el crecimiento económico, aunque comenzó a darse una mayor presencia del capital privado, especialmente el extranjero, que se instaló en las ramas más dinámicas y con mayor capacidad de influencia en la economía. No obstante, la empresa pública cumplió un papel importante como instrumento de política económica que respondió, según el caso, a las siguientes estrategias: "...protección y promoción industrial a través, de la introducción de permisos previos de importación y del establecimiento de exenciones fiscales; producción de insumos intermedios y creación de infraestructura; financiamiento de largo plazo a la industria, a través de NAFINSA; apertura a la inversión extranjera en el sector manufacturero; control de precios agropecuarios; control de las importaciones, excluyendo los bienes de capital e intermedios; y control político del movimiento obrero".<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Ayala Espino, José. "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años 70", *Investigación Económica*, núm. 150, octubre-diciembre 1979, UNAM, p. 406.

<sup>67</sup> Ayala, Estado..., *op. cit.*, pp. 364, 365.

Para superar los obstáculos en la industrialización y evitar quiebras masivas de la pequeña y mediana empresa, se creó el Fondo de Garantía y Fomento para el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria, se emitió la Ley de Fomento Industrial y se reformó la Ley de Instituciones de Crédito.

Como particularidad del período, se amplió la intervención del Estado en los campos de bienestar social, abasto de bienes básicos e investigación científica y tecnológica, entre otros; lo que motivó la creación de una compleja red de entidades públicas en diversas áreas económicas, para regular, precisamente, el funcionamiento del sistema económico.

Del total de entidades creadas a la fecha, "...78% fueron empresas públicas, 13% instituciones financieras y 9% organismos relacionados con la administración federal. De acuerdo a su clasificación sectorial, 33% de las entidades establecidas se inscribieron en el sector industrial, 22% en el primario (incluyendo las mineras), 19% en el sector servicios, 16% en la creación de infraestructura y 6% pertenecieron al comercio".<sup>68</sup>

La evolución general de la estructura industrial paraestatal de transformación, excluyendo petróleo y electricidad, fomentó las ramas tradicionales (textil, madera, papel y alimentos), así como las ramas minerales no metálicas, industrias metálicas básicas y fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo. Estas tuvieron un papel clave en el crecimiento de la industria privada, a través de su política de complementariedad con que orientó la producción de insumos básicos.<sup>69</sup>

El modelo de desarrollo seguido en ese lapso tuvo un avance relativo, dada la articulación socioeconómica y el propósito común del Estado y el sector privado de avanzar en la industrialización del país, sobre la base de un esquema proteccionista y estimulado por la fuerza del poder estatal. Sin embargo, hacia finales de los años sesenta la economía empezó a mostrar signos de debilidad, que pusieron de manifiesto el agotamiento de dicho modelo.

De esta manera, se fueron deteriorando las bases que sustentaban el crecimiento y surgieron conflictos sociales que llevaron a un debilitamiento del sistema político. Ante ello, el Estado se propuso recuperar sus bases de legitimidad, a través de reformas tendientes a una mayor apertura democrática y la solución de las demandas de los movimientos sociales.

En este contexto, en los años setenta se da un giro a la estrategia económica, buscando promover el desarrollo social, el cual se vio obstaculizado por motivos de financiamiento, ya que, por una parte no fue posible llevar a cabo una reforma fiscal que provisionara suficientes recursos internos y, por

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 356.

<sup>69</sup> Casar, María Amparo y Pérez, Wilson. *El Estado empresario en México: agotamiento o renovación?*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1988, p. 88.



la otra, los ingresos petroleros, así como los provenientes del exterior, no garantizaron seguridad y estabilidad.

No obstante, en cuanto pudo acudir al mercado financiero mundial, siguió recurriéndose al crédito externo para continuar con el proyecto económico nacional. El factor determinante del crecimiento económico se trasladó casi por completo de la inversión privada a la pública.

Así, en los años setenta el sector paraestatal experimentó un intenso ritmo de crecimiento, muy superior al resto de la economía y especialmente del sector privado. Siguió concentrando su atención en áreas y objetivos ya tradicionales: sustitución de importaciones en ramas complejas, riesgosas y de larga maduración, incorporación de tecnología, e inversión en ramas para regular y garantizar la producción y los mercados.

De hecho, la política de la empresa pública en este período se dirigió a: "...atender retrasos en la producción de algunas ramas clave de la economía, como petróleo, electricidad, siderurgia y fertilizantes; solucionar el deterioro del sector agrícola; enfrentar el progresivo debilitamiento de la inversión privada, particularmente en las ramas productoras de bienes intermedios; y atender el rezago acumulado de servicios públicos y de bienestar social".<sup>70</sup>

Lo anterior evidencia la mayor influencia que adquirió la empresa pública en los primeros años de la década los ochenta, "...llegando a tener presencia en 73 ramas de actividad, de las 80 que oficialmente se manejaban, agregadas en nueve grandes divisiones: Agropecuario, silvicultura y pesca; Minería; Industria manufacturera; Construcción; Electricidad; Comercio, restaurantes y hoteles; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles; y Servicios comunales, sociales y personales"<sup>71</sup>.

Asimismo, en cuanto a objetivos de política, las empresas públicas se agrupaban en cuatro áreas: las estratégicas definidas por la Constitución; las de asistencia y bienestar social; las de promoción de la ciencia y tecnología; y las de servicios bancarios y crediticios.

La nacionalización de la banca, en septiembre de 1982, fue relevante para mantener bajo su control el sistema financiero para enfrentar la crisis. De esa manera, el Estado pasó a controlar las 60 instituciones bancarias que existían en ese año, de las cuales 34 eran de banca múltiple, 11 bancos de depósito, 9 sociedades financieras, 5 de capitalización y 1 hipotecaria. Asimismo, se convirtió en propietario de las 497 empresas que estaban vinculadas a la banca.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Ayala, Estado..., *op. cit.*, p. 427.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 430.

<sup>72</sup> Peñañoza Welb, Tomás. "Aspectos centrales de la banca mexicana 1982-1990". *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 2, México, febrero de 1992, p. 11.

En el siguiente apartado se insistirá sobre la gigantesca dimensión del sector paraestatal que llegó a tener a principios de los años ochenta.

## 2.2 Diagnóstico del sector paraestatal en los años 80

Históricamente, han sido diversas las circunstancias que han orientado al sector paraestatal. La creación de entidades respondió, en unos casos, a la necesidad de impulsar el desarrollo de actividades industriales, incrementar la integración de la planta productiva nacional y estimular el desarrollo tecnológico; en otros casos, fue para limitar la influencia del capital extranjero, a la vez que para establecer empresas con objetivos específicos de bienestar social, y para proteger a las empresas del sector privado con dificultades de funcionamiento, que implicaban un riesgo de empleo.

En general, la empresa pública siempre fue un instrumento de política económica útil en la promoción del desarrollo, más todavía en las últimas cuatro décadas. Pero igual es cierto que en muchos casos la presencia del Estado no obedeció a un propósito de rectoría y promoción del desarrollo, sino a la imposibilidad del sector privado para llevar a cabo proyectos exitosos.<sup>73</sup>

La absorción de un gran número de empresas privadas en quiebra, fue tal vez el mecanismo de mayor importancia en el crecimiento del número de empresas del sector, que colocó al Estado como propietario en diversas áreas de la economía en donde nunca fue justificada su participación.

El crecimiento explosivo de empresas ocasionó la expansión no planeada del sector paraestatal, debido a que su formación dependió de políticas coyunturales, más que de una visión a largo plazo.<sup>74</sup> En realidad, dicho crecimiento no fue resultado de medidas de política económica destinadas a incrementar la participación del Estado en la economía, sino debido a la coyuntura de resolver problemas particulares.

Fue así que "...más de la mitad de entidades (55%) que tenía el sector público, al inicio de los años 80, provenían del sector privado como empresas en quiebra, el 35% se había creado por iniciativa del Estado, como agente productor, y sólo el 10% había tenido su origen en inversiones mixtas entre el Estado y el sector privado".<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Modernización del sector público", *Revista de consulta popular*, IEPES, 1988, p. 10.

<sup>74</sup> Buendía, *op. cit.*, p. 24.

<sup>75</sup> Machado Dodera, Jorge. "La participación del Estado en la economía", (mimeo), 1990, p. 4.

### 2.2.1 Tamaño del sector paraestatal

Cronológicamente, el número de empresas que conformaban el sector paraestatal había evolucionado de la siguiente manera: en 1930 se contaba con 12 empresas; en 1940 con 57; en 1950 con 158; en 1960 con 259; en 1970 con 491; en 1976 con 854 y en 1982 con 1 155.<sup>76</sup>

Como se advierte, hasta los años sesenta, etapa de relativa estabilidad y crecimiento, el número todavía era limitado. Pero a finales de ese período y, particularmente durante los setenta, se registra el crecimiento exagerado del número de entidades del sector paraestatal, así como del tamaño y cobertura de las mismas.<sup>77</sup>

De las 1 155 entidades que integraban el sector paraestatal a fines de 1982, 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos. Durante el sexenio 1982-1988 fueron creadas otras 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos públicos.<sup>78</sup>

La importancia del tamaño del sector paraestatal también puede apreciarse bajo el enfoque de los principales indicadores macroeconómicos. Así, en 1975 el sector público generaba igual proporción de PIB y de empleo (14%), en tanto que su aporte a la formación bruta de capital fijo (Fbcf) era tres veces mayor que los otros indicadores (42%), ver cuadro 1. Esto se explica porque la mayor parte de la inversión se realizó en proyectos de baja rentabilidad y/o con largos períodos de maduración.

Cuadro 1

*Participación del Sector Público Paraestatal en el PIB, Empleo e inversión nacionales*

Concepto	1975	1978	1981	1983	1985	1987	1988	1989
PIB	14.6	16.2	19.1	25.4	22.5	21.8	18.9	18.6
Empleo	14.0	15.8	16.0	18.8	19.5	20.0	19.9	19.3
Fbcf	41.9	45.1	45.8	37.5	34.8	28.2	26.2	24.6

FUENTE: Elaboración a partir del Sistema de Cuentas Nacionales y Cuentas de Producción del Sector Público. Cuadro tomado de Machado Dodera, Jorge. "La participación del Estado en la economía". Mimeo.

Durante el auge petrolero, el sector público incrementa su participación en las principales variables macroeconómicas, lo cual se reflejó en la generación de excedentes petroleros para la exportación.

<sup>76</sup> Cazca Zamora, José. "Privatización de las empresas públicas en México 1983-1988". *Momento Económico*, núms. 41 y 42, México, octubre-noviembre, 1988, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, p. 23.

<sup>77</sup> Villarreal, René. *Mitos y realidades de la empresa pública: racionalización o privatización*, Diana, México, 1991, p. 20.

<sup>78</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Reestructuración del sector paraestatal", *Cuadernos de renovación nacional*, FCE, México, 1988, p. 75.

En los años más recientes, merece destacarse la disminución en el PIB y la drástica caída de la participación en la formación bruta de capital por abajo del 25%, veinte puntos menos en 1989 respecto a 1981.

Por su parte, las empresas públicas muestran un comportamiento similar aunque más acentuado, ya que la relación entre la participación en la formación de capital y el PIB es de 4 a 1 en 1975, llegando a ser en 1988 de 1 a 1. Esto es resultado de la evolución inversa que tuvieron ambas variables en el período. Mientras que la participación en el PIB se duplicó al pasar de 6.6 a 13%, el porcentaje en la formación de capital se redujo a la mitad, ver cuadro 2.

Cuadro 2

*Participación de las Emp. Públicas en el PIB, Empleo e Inversión Nacionales*

Concepto	1975	1978	1981	1983	1985	1987	1988	1989
Pib	6.6	7.7	10.6	18.5	15.6	15.6	13.0	12.7
Empleo	3.4	3.7	3.7	4.8	4.8	4.7	4.6	4.3
Fbcef	26.0	28.6	29.2	27.7	17.5	15.1	13.6	N.D.

FUENTE: Elaboración a partir del Sistema de Cuentas Nacionales y Cuentas de Producción del Sector Público. Para la Fbcef, H. Santamaría, 1985 y estimaciones con base en la cuenta de la Hacienda Pública. Cuadro tomado de Machado Dodera, Jorge. "La participación..."

Como se advierte, la participación en el PIB, empleo e inversión nacionales, indica que, durante los períodos de crisis, el sector paraestatal como tal y las empresas públicas en particular desempeñaron un papel anticíclico y amortiguador, mediante el mantenimiento de su oferta y el estímulo de la demanda agregada. En los años en que el sector privado mostró signos de retracción, como en 1982 y 1983, la producción estatal mantuvo particularmente un elevado dinamismo promedio.

En suma, el tamaño del sector paraestatal fue creciente década tras década, desde el período revolucionario hasta 1982. El mayor crecimiento se dio en el lapso de los años setenta, cuando los problemas económicos eran generalizados. Ello evidencia que la expansión estatal en la economía fue apuntalada financieramente con crédito externo, por expectativas del auge petrolero de la época.

### 2.2.2 Principales problemas del sector paraestatal

Como se ha señalado, las entidades paraestatales han sido un factor decisivo en la transformación de la estructura productiva y de la economía en general, cuyo desarrollo no hubiera sido posible sin la participación de las mismas.

La mayoría surgió con la finalidad de contribuir a la formación de capital o cumplir objetivos sociales y de bienestar de la población. Asimismo, durante varios lustros, funcionaron como

proveedoras de materias primas, bienes y servicios requeridos por la estructura industrial y demandados por los diversos sectores de la sociedad.<sup>79</sup>

El propósito de satisfacer tales objetivos las llevó colateralmente, por su profunda penetración en la economía, a regular el mercado, redistribuir el ingreso, evitar presiones inflacionarias, y mantener los precios de algunos productos a niveles competitivos.

En este contexto, se explica la política de precios y tarifas de la empresa pública, que generó sus propias contradicciones y ocasionó al sector graves problemas financieros. "El objetivo consistió en subsidiar el consumo de los sectores social y privado, en la perspectiva de evitar presiones inflacionarias para consolidar la planta productiva y proteger a los grupos sociales mayoritarios".<sup>80</sup>

Por otra parte, la mayor parte de empresas públicas operaban prácticamente sin considerar criterios de rentabilidad financiera o de racionalidad de costos, lo que propició un grave deterioro de sus finanzas y las llevó a poner en riesgo su propia subsistencia. Es por ello el argumento de que sus dificultades financieras se debieron a la política de precios rezagados, más que a otras ineficiencias o a su deficiente administración.<sup>81</sup>

Tales subsidios a las empresas públicas fueron otorgados en muchas ocasiones de manera indiscriminada a todos los sectores de la economía y su justificación fue muy dudosa, ya que frecuentemente encubrían ineficiencias administrativas del sector privado o no beneficiaban a quien originalmente se había previsto.<sup>82</sup>

Las empresas no enfrentaban aparentemente problemas porque las pérdidas las cubría el Gobierno Federal a través de los recursos transferidos al sector paraestatal. Este mecanismo constituyó una práctica común en el funcionamiento de las empresas públicas y llegó a convertirse en una fuerte presión sobre las finanzas públicas, especialmente a partir de los años setenta. No obstante, se continuó aplicando la política de precios subsidiados bajo la premisa de promover el crecimiento, sin ocasionar presiones inflacionarias, y apoyar la industrialización mediante la producción de insumos intermedios. Esta política se mantuvo a pesar de los elevados niveles de inflación y orilló al sector a depender de recursos externos.

<sup>79</sup> Secretaría de la Contraloría, *op. cit.*, p. 19.

<sup>80</sup> Compean Flores, Guadalupe. *¿Empresa pública o empresa privada?*, Revista de Administración Pública, núm. 77, INAP, México, mayo-agosto de 1990, p. 111.

<sup>81</sup> Tamayo, Jorge. "Eficiencia y productividad de las entidades paraestatales y el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales", *Revista de Administración Pública*, núm. 77, INAP, México, mayo-agosto de 1990, pp. 26, 27.

<sup>82</sup> Secretaría de la Contraloría, *op. cit.*, p. 26.

Los ingresos propios del sector fueron insuficientes para cubrir los gastos ejercidos, ocasionando un déficit que en términos reales creció 45% entre 1970 y 1981, a la vez que comprometió cada vez más los recursos generados por las propias empresas. Así, su déficit que en 1970 representaba 2% de los ingresos propios, en 1981 se había elevado a 41%, de modo que la mayor parte de sus ingresos se destinaban crecientemente al pago del servicio de la deuda.<sup>85</sup>

La participación relativa de los recursos propios de las empresas públicas dentro de su presupuesto anual pasó de 66% en 1970 a 60% en 1982, con una estructura de ingresos constituida por 57% de ventas de bienes y de servicios, 0.2% de ingresos de capital, 13% de transferencias y 28% de financiamiento.

El endeudamiento del sector paraestatal creció en términos reales durante el período 1970-1982 a una tasa promedio anual de 19%. Los créditos externos pasaron de representar el 49% de sus ingresos en 1971 al 87% en 1982. Estos crecientes recursos fueron concentrándose a lo largo de los años setenta en seis entidades paraestatales: Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos y Teléfonos de México.

Por lo que corresponde a las transferencias del Gobierno Federal durante el período 1970-1982, éstas representaron el 12% del presupuesto de los ingresos de las paraestatales. Se asignaron de acuerdo a la importancia que cada sector tenía dentro de los objetivos de promoción, fomento y crecimiento económico. Así, el gasto del sector paraestatal se concentró en energéticos (30%), desarrollo social (26.7%), comercio (18%), comunicaciones y transportes (14.8%) e industria (9.4).

En conclusión, el sector paraestatal sufrió un deterioro financiero y consecuentemente también operativo, que lo llevó a depender fuertemente del crédito externo y de las transferencias del Gobierno Federal. Ello se explica fundamentalmente por la política de precios rezagados y por el tamaño exagerado de las entidades que lo conformaban.

Por lo tanto, su funcionamiento sólo fue posible a partir de altos montos de subsidios, que a su vez repercutieron negativamente en las finanzas públicas. Esto, aunado al contexto de crisis financiera en que vivía el país, llevó al Estado a tomar la decisión del redimensionamiento como una medida indispensable para mantener el desarrollo económico y seguir garantizando la integridad nacional.

<sup>85</sup> Estos datos y los de los siguientes tres párrafos son tomados de Ayala, Estado..., *op. cit.*, pp. 361, 430-434.

## 2.3 Redimensionamiento del sector paraestatal en los años 80

### 2.3.1 Bases jurídico-administrativas

El redimensionamiento del sector paraestatal se ha venido llevando a cabo a partir de lo establecido en los artículos 25 y 28 constitucionales, así como en lo señalado en diversos ordenamientos y disposiciones, como la Ley Federal de Entidades Paraestatales y los decretos anuales sobre el presupuesto de egresos de la federación.

Los artículos constitucionales señalan las áreas estratégicas y establecen los lineamientos para que el Estado, junto con los sectores social y privado, impulse y organice las actividades del desarrollo; con lo cual se prevé garantizar el ejercicio de su rectoría económica. El Estado se reserva el manejo exclusivo de las áreas estratégicas, mientras que en las áreas prioritarias acepta la participación de los otros sectores.

Por su parte, la Ley Federal de Entidades Paraestatales (1985) dispone sobre la conveniencia de proponer al Ejecutivo Federal la desincorporación de entidades ajenas a los fines del Estado, que hayan dejado de cumplir su objetivo, o que ya no resulte conveniente conservarlas desde el punto de vista de la economía o del interés público.

Asimismo, esta Ley establece las condiciones para lograr mayores niveles de eficiencia y productividad, a partir de la simplificación de su administración y una mayor autonomía en su gestión. Esto supone relaciones más explícitas y transparentes entre el sector central y las entidades paraestatales, combinando la necesidad de control con la autonomía de administración.<sup>84</sup>

Por otra parte, en el Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 se propone, como uno de los objetivos generales, el redimensionamiento del sector paraestatal para continuar reduciendo la aplicación de recursos fiscales.

Asimismo, el proceso de desincorporación se ha venido aplicando también con base en los criterios de política económica vigentes en cada momento, así como en los indicadores macroeconómicos coyunturales y los previsibles en el mediano plazo. Ello ha estado definido en los planes de desarrollo sexenales y en los decretos de presupuesto anuales.

<sup>84</sup> Tamayo, "Eficiencia y ...", *op. cit.*, p. 27.

### 2.3.2 Proceso del redimensionamiento

#### a) Objetivos principales

El propósito fundamental del proceso de redimensionamiento ha consistido en ubicar la participación directa del Estado dentro de los parámetros constitucionales correspondientes, así como en recomponer la estructura paraestatal, reduciendo su participación en actividades irrelevantes a través de diversos procesos de desincorporación.<sup>85</sup>

A partir de que el Estado deja de aportar recursos públicos a las empresas ubicadas en áreas accesorias, el redimensionamiento busca optimizar el uso de los escasos recursos. Ello implica revertir la tendencia expansionista del gasto público, como mecanismo para dinamizar la economía.

A partir de la mayor disponibilidad de recursos obtenidos por la desincorporación de entidades no prioritarias, se pretende lograr el reforzamiento de las prioritarias y estratégicas para el país, con lo que, se asegura, el Estado se reafirmará como conductor del desarrollo nacional.<sup>86</sup> "El apoyo a las empresas públicas estratégicas se ha venido dando a través de los llamados convenios de rehabilitación financiera y cambio estructural. Estos pretenden lograr la autosuficiencia financiera de las entidades y elevar sus niveles de productividad; a cambio, se les asignan recursos para nuevas inversiones, asunción de pasivos y adecuación de equipos".<sup>87</sup>

#### b) Modalidades de desincorporación

La aplicación del redimensionamiento, como ya se ha señalado, se da alternativamente en dos vertientes: la desincorporación de las entidades o su fortalecimiento financiero y operativo. Asimismo, la desincorporación se ha venido llevando a cabo, bajo las siguientes modalidades: venta, fusión, liquidación, extinción y transferencia, según la situación que guarde cada empresa en el momento de la decisión.

Se venden aquellas empresas que no tienen el carácter de estratégicas, ni prioritarias, mismas que dada su situación económica y condiciones de viabilidad, resulta conveniente retirarles la participación del Estado para que puedan ser adquiridas por los sectores social o privado.<sup>88</sup>

La fusión de las empresas se lleva a cabo para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.

<sup>85</sup> Secretaría de la Contraloría, *op. cit.*, p. 52.

<sup>86</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. "El modelo redimensionador: supuestos y límites", *memoria del seminario internacional, redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*. INAP, México, noviembre 1989, p. 194.

<sup>87</sup> Secretaría de la Contraloría, *op. cit.*, p. 62.

<sup>88</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, México, febrero de 1992, pp. 9, 10.



“Se sujetan a liquidación o extinción aquellas entidades cuyas actividades se duplican; han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas; no cumplen con sus fines y objetivo social; o cuyo funcionamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, considerando muy especialmente aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica, y en donde no es viable seguir manteniendo su operación”.<sup>89</sup>

La transferencia se hace a los gobiernos de los estados y tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional. Por ello, se transfieren empresas que tengan importancia en estos aspectos.

### c) Mecanismo de venta

En el proceso de desincorporación del sector paraestatal intervienen diversas instancias, cuyas responsabilidades están definidas en varios ordenamientos legales. Así, el proceso debe sujetarse a las previsiones del presupuesto de egresos de la federación y a la aprobación del Congreso de la Unión, esto último en el caso de que las empresas hayan sido creadas por ley o decreto.

Específicamente, el mecanismo de venta se basa en los procedimientos establecidos por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF), la cual se encuentra integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la anterior de Programación y Presupuesto (SPP), de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), de Trabajo y Previsión Social (STPS), así como por el Banco de México.<sup>90</sup>

La venta se inicia a través de la Dependencia coordinadora de sector. Esta identifica y presenta a la Comisión Intersecretarial de referencia, las entidades paraestatales objeto de enajenación (véase diagrama de página siguiente).<sup>91</sup>

“La Comisión Intersecretarial analiza la propuesta y de acuerdo a la situación legal que guarda la empresa, su área de actividad y los antecedentes de su operación, decide la venta de la manera más adecuada”. En el curso de su labor, elabora y presenta, junto con las coordinadoras de sector y la SHCP, un informe mensual de ejecución y resultados sobre el proceso de enajenación.

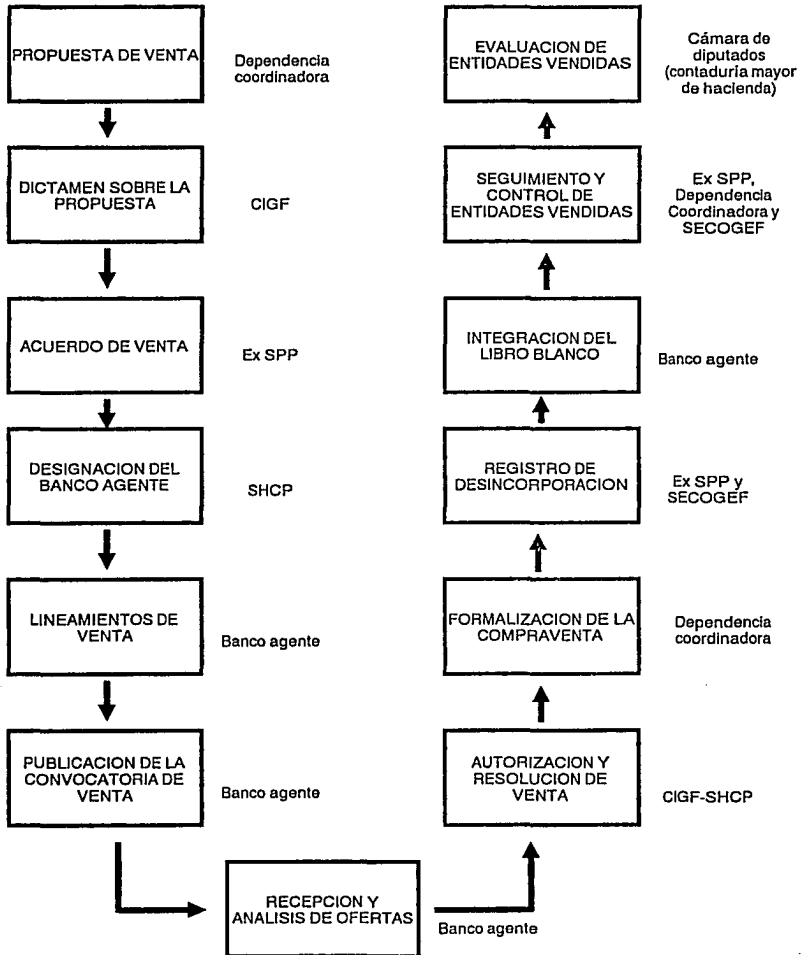
Con base en el dictamen favorable de la CIGF, la ex-SPP, ahora integrada en la SHCP, pone a consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación, vía venta, de entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, expide los acuerdos que autorizan el inicio de los procesos

<sup>89</sup> Secretaría de la Contraloría, *op. cit.*, pp. 52, 53, 58.

<sup>90</sup> A partir de febrero de 1992, la SPP se fusionó con la SHCP, por lo que las funciones de desincorporación las lleva a cabo únicamente esta última.

<sup>91</sup> Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, pp. 17-22.

## PROCEDIMIENTO DE VENTA DE ENTIDADES PARAESTATALES



FUENTE: S.H.C.P. Unidad de desincorporación de entidades paraestatales. El proceso de enajenación de entidades paraestatales, febrero de 1992.

respectivos. Asimismo, es responsable de emitir los lineamientos sobre el destino y la aplicación de los remanentes de la liquidación de las entidades.<sup>92</sup>

Por su parte, la SHCP designa al banco que funge como agente del Gobierno Federal en la enajenación de la participación estatal en las entidades.

La SECOGEF está facultada para vigilar y dar seguimiento a los procesos y se encarga de diversas actividades de evaluación e información.

El banco agente de la venta propone a la SHCP los lineamientos para instrumentarla, tales como convocatorias, bases de venta, calendario de actividades, entrega de perfil básico, prospecto descriptivo y monto del depósito. El perfil básico incluye los aspectos generales de la entidad y el documento prospecto descriptivo contiene la información relevante sobre estados financieros, créditos, situación laboral y comercial.

Por otra parte, el banco agente, con base en la información proporcionada por la entidad, realiza un estudio de evaluación técnica-financiera.

Una vez publicada la convocatoria y vencidos los plazos correspondientes, el banco agente recibe las ofertas de compra y las analiza considerando el precio de la operación, las condiciones de pago, así como los proyectos de inversión. Para el Gobierno Federal es importante conocer los planes del oferente con respecto a la situación laboral.

Con base en el análisis integrado de estos aspectos, el banco agente emite su recomendación a la SHCP sobre la propuesta que garantiza las mejores condiciones de venta para el Estado.

Previo dictamen favorable de la CIGF, la SHCP emite la autorización y resolución correspondiente de venta.

Para formalizar la operación, la dependencia coordinadora de sector, poseedora de las acciones del gobierno y el comprador suscriben el contrato de compra-venta. Posteriormente, el comprador realiza una auditoría de compra, que le permite verificar las condiciones en que se ha acordado la operación. En caso de algún inconveniente, lo somete a consideración de la SHCP y si sus observaciones son procedentes se realiza el reembolso correspondiente.

El producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación. La SHCP notifica a la SPP y la SECOGEF para que proceda a registrar la desincorporación protocolaria de la entidad vendida del universo de entidades paraestatales.

Cuando el proceso de venta ha concluido, el banco agente elabora y entrega a la SHCP el documento denominado "libro blanco" en el que se incluyen los documentos relacionados con el proceso de enajenación.

Finalmente, la SHCP envía el "libro blanco" a la SPP, a la dependencia coordinadora de sector y a la SECOGEF, para que de acuerdo a sus atribuciones, lleven a cabo el seguimiento y control del proceso general de enajenaciones. Adicionalmente, se entrega copia a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados para que ésta realice las evaluaciones correspondientes de las empresas enajenadas.

### 2.3.3 Avance del redimensionamiento

"El proceso de redimensionamiento durante el sexenio pasado se desarrolló en tres etapas: de diciembre de 1982 a enero de 1985; de febrero de 1985 a noviembre de 1987 y de diciembre de 1987 a agosto de 1988".<sup>95</sup>

En la primera etapa, el proceso tuvo como base el Programa Inmediato de Reordenación Económica, bajo el cual se autorizaron varias desincorporaciones. Fueron extinguidos varios fideicomisos principalmente de servicios financieros y profesionales. Vía la modalidad de fusión, se desincorporaron otras entidades de servicios financieros y también de la industria pesquera. Las entidades sometidas a proceso de transferencia correspondieron a servicios urbanos, la rama textil, el sector agroindustrial y de servicios de esparcimiento. En cuanto a las empresas vendidas, éstas fueron también del sector agroindustrial, así como de las actividades de papel y de cartón, aparatos electrodomésticos, refrescos y aguas gaseosas, cemento, resinas sintéticas, productos químicos, azúcar, turismo y siderúrgica.

En la segunda etapa, ocurren diversos fenómenos negativos en las finanzas públicas, por lo que se acuerda intensificar el proceso de desincorporación. En 1986, entra en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por medio de la cual dejan de ser empresas paraestatales aquellas en que el Estado participaba con el 25% y el 50%, así como fideicomisos públicos que no reunían las características exigidas por la ley. Se liquidan empresas con actividades de esparcimiento, agrícolas, pecuarias, forestales, servicio de transporte, así como algunas más de servicios inmobiliarios y construcción. En cuanto a las entidades objeto de extinción, la desincorporación abarcó actividades

<sup>95</sup> Secretaría de la Contraloría, *op. cit.*, pp. 77-80, 95-96.

culturales, esparcimiento, desarrollo turístico, servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales. Asimismo, se sujetaron a fusión entidades de servicios, esparcimiento, agrícola, minera-metalúrgica y de comunicación.

En la tercera etapa, a partir de los criterios del Pacto de Solidaridad Económica, se continúa y profundiza la reestructuración del sector paraestatal. Se autorizan nuevos procesos y se acelera su ejecución. Las entidades sometidas a liquidación realizaban actividades en materia de servicios inmobiliarios y de construcción, en la industria pesquera, servicios relacionados con la comunicación, la minería y extracción de minerales, farmacéutica, petroquímica secundaria y forestal. Se sujetaron a extinción diversos fideicomisos de servicios sociales y financieros, de seguros y bienes inmuebles. Las fusiones fueron en el área de abonos y fertilizantes, en la editorial, servicios inmobiliarios, actividad silvícola, área de servicios y en siderúrgica. Finalmente, las entidades sujetas a proceso de transferencia se dieron en la actividad minera, de molienda de nixtamal y de desarrollo turístico. Al proceso de venta se sujetaron entidades dentro de las ramas: azucarera, pesquera, beneficio y molienda de café, productos petroquímicos, automotriz, comercio y otros servicios.

Cuadro 3

*Desincorporación de entidades paraestatales de diciembre de 1982 a noviembre de 1988\**

Entidades existentes en diciembre de 1982 (1)	DESINCORPORACIONES			Entidades creadas en el período (5)	Entidades controladas en noviembre de 1988 (6)=1-4+5
	A través de	Terminadas (2)	En proceso (3)		
	Venta	148	89	237	
	Liquidación	146	114	260	
	Fusión	67	13	80	
	Transferencia	24	4	28	
	Extinción	105	31	136	
1155	Total	490	251	741	61
					427

\* Para calcular la columna (6), se restaron además 48 entidades que se desincorporaron mediante la Ley Federal de Entidades Paraestatales.  
 F U E N T E : Información de SECOEF. Reestructuración del sector paraestatal, *Cuadernos de renovación nacional*, México, 1988.

En diciembre de 1982 el Estado contaba con 1 155 entidades paraestatales, ver cuadro 3; 744 empresas de participación estatal mayoritaria, 78 de participación minoritaria, 102 organismos descentralizados y 231 fideicomisos. De esa fecha a noviembre de 1988, se desincorporaron 741 entidades y se crearon otras 61, por lo cual al final del período el Estado controlaba 427.

Como se advierte, de las 741 entidades desincorporadas o en proceso, 260 corresponden a liquidación, 237 a venta, 136 a extinción, 80 a fusión y 28 a transferencias, lo que representa un 65% del total de las 1 155 entidades que conformaban el sector paraestatal.

De las empresas vendidas en este período, ver cuadro 4, "...la mayor parte pertenecía al grupo industrial que coordinaba SEMIP; en segundo lugar se encontraban las 56 entidades coordinadas por SARH, SECTUR y SEPESCA, que corresponden alrededor del 23% del total; y, por último, las entidades de SHCP, DDF y SECOFI que representaron poco más del 3%". Con la venta de estas empresas, "...el Estado dejó de participar en 22 áreas de la actividad económica. Destacan 15 empresas turísticas (hoteles); 13 dedicadas a la elaboración de alimentos; 13 que realizaban actividades de fabricación o ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes; 12 dedicadas a la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes; 11 de la industria química, y 11 de la industria maderera y del papel".<sup>94</sup>

cuadro 4  
*Entidades paraestatales vendidas  
hasta el 30 de noviembre de 1988, por coordinadora sectorial*

	Total autorizadas	Porcentaje	Concluidas	En proceso
SEMIP	173	73.0	113	60
SARH	21	8.9	10	11
SECTUR	20	0.4	13	3
SEPESCA	15	6.3	2	13
SHCP	3	1.3	1	2
SCT	3	1.3	3	—
DDF	1	0.4	1	—
SECOFI	1	0.4	1	—
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>100.0</b>	<b>148</b>	<b>89</b>

F U E N T E : SHCP. La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados 1983-1988. México, 1988.

En 1989, la desincorporación afectó a 39 empresas, algunas relevantes como Compañía Mexicana de Aviación, varias filiales de Conasupo y la liquidación del Banco Nacional Pesquero y Portuario. Se inició también la venta de Telmex, Asemex y la Compañía Real del Monte y Pachuca.

En 1990, se culminó la venta de Compañía Minera de Cananea, se aprobó la desincorporación de Siderúrgica las Truchas, de AHMSA, desapareció SIDERMEX y se aprobó la reprivatización de las

<sup>94</sup> Gazca Zamora, José. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988". *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, México, 1989, p. 154.

Sociedades Nacionales de Crédito. Así, para febrero de 1990 se había declarado la privatización o liquidación de 891 entidades y el proceso había concluido totalmente en 691 casos.<sup>95</sup>

Por lo anterior, se considera que estos procesos se han llevado a cabo de forma gradual: de 1983 a 1985 se cerró un alto número de entidades públicas que no eran viables; de 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas; y, a partir de 1988, se procedió a privatizar empresas de mayor tamaño.

Como resultado del virtual redimensionamiento, hasta febrero de 1992 se contaba con 232 entidades paraestatales. Bajo la actual administración se han desincorporado 195 empresas: 126 de participación estatal mayoritaria, 19 de participación minoritaria y 39 procesos considerados como venta de activos y unidades industriales.<sup>96</sup>

De esta manera, se ha venido modificando gradualmente la estructura del sector paraestatal en sus diferentes figuras jurídicas organizativas, pasando de 1 155 entidades en diciembre de 1982 a 232 en febrero de 1992, ver cuadro 5.

Cuadro 5  
*Evolución del sector paraestatal diciembre de 1982-febrero 1992*

Tipo de entidad	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	77
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	112
Fideicomisos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	43
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>	<b>239</b>	<b>232</b>

F U E N T E : sicc. Unidad de desincorporación. "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", febrero, 1992.

### 2.3.4 Análisis del redimensionamiento

Existen interpretaciones encontradas acerca del redimensionamiento del sector paraestatal. Unas lo avalan sin mayor análisis y otras lo cuestionan totalmente, considerándolo como política impuesta por los países desarrollados y las fuentes financieras internacionales, tendiente a renegociar la deuda y garantizar los intereses del capital privado mundial.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica mexicana". *Nexas*, núm., 158, México, febrero de 1991, p. 43.

<sup>96</sup> Secretaría de Hacienda, *op. cit.*, pp. 11-23.

<sup>97</sup> Calindo Ledezma, Magdalena. "Segundo informe de gobierno, razones de énfasis en el Pronasol y la soberanía nacional", *momento económico*, núm. 53, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, enero-febrero de 1991, p. 13.

En México, los estatistas aún pugnan por seguir manteniendo el conjunto de empresas públicas, para continuar con el esquema de desarrollo hacia adentro y declarar la moratoria de la deuda externa, como el mecanismo para aliviar la crisis fiscal del Estado. Sin embargo, esta opción dista de ser viable dentro del contexto de dependencia financiera y comercial de la época.

La otra opción, de corte equilibrado, es la elegida, definida y defendida por el gobierno desde 1982. No trata de eliminar la participación del Estado en la actividad económica, sino únicamente de desincorporar las entidades sin relevancia para el interés nacional y, en cambio, reforzar las que son estratégicas. Por lo tanto, no se deja la conducción de la economía a las fuerzas del mercado, confiando en que por sí solas aseguren el crecimiento y la distribución equitativa del ingreso, sino que el Estado sigue actuando para proteger a los sectores sociales deprimidos y corregir las distorsiones que genere el propio mercado.

Este enfoque promueve la libertad de los individuos y acepta el libre mercado como mecanismo para imprimir dinamismo y productividad en la economía, pero al mismo tiempo considera que de ello se derivan excesos y deficiencias que sólo pueden ser corregidos por algún grado de acción estatal.<sup>98</sup>

Esta propuesta, identificada con el liberalismo social, rompe con la corriente del pensamiento neoliberal que propone regresar a una completa libertad en las relaciones económicas y se deslinda de las propuestas estatistas que pugnan por seguir manteniendo en manos del Estado un elevado número de entidades paraestatales.

El liberalismo social puede parecer contradictorio, ya que hace referencia a dos términos opuestos que muchas veces han llevado a posiciones excluyentes. No obstante, no se le considera inscrito en uno u otro extremo, debido a que rescata eclécticamente los elementos medios de ambos términos que resultan funcionales para su propio esquema.

Por otra parte, el discurso oficial asegura que el redimensionamiento no pone en riesgo el control del Estado sobre la conducción del desarrollo económico. Al respecto, argumenta que el Estado mantiene en su poder las empresas estratégicas, las cuales, junto con la aplicación de políticas macroeconómicas, le permiten seguir ejerciendo la rectoría del desarrollo.

También existe polémica con otras interpretaciones que consideran al redimensionamiento como un desmantelamiento del sector paraestatal y como el mecanismo para la consolidación de hegemonías, ya que "...la mayor parte de las empresas vendidas por el Estado las compraron consorcios monopólicos, principalmente transnacionales, que operan en la misma rama".<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "El liberalismo social", *Perfil de La Jornada*, México, periódico del 5 de mayo de 1992.

<sup>99</sup> Gazca, *op. cit.*, p. 156.



Al respecto, normalmente las opiniones de los grupos políticos radicales incorporan un componente ideológico a la discusión. Más allá de ello, se insiste, es necesario considerar que lo importante era proponer medidas viables que permitieran enfrentar los problemas económicos por los que atravesaba el país, sin descuidar los aspectos sociales.

Ciertamente el redimensionamiento ha implicado un fuerte adelgazamiento del sector paraestatal. Sin embargo, las empresas desincorporadas realizaban actividades no estratégicas o prioritarias; por lo que "...no se puede afirmar que haya ocurrido un desmantelamiento del aparato productivo estatal".<sup>100</sup>

El redimensionamiento, vía la privatización "...no ha sido un fin en sí mismo, sino sólo un instrumento de política económica que busca transformar las bases del desarrollo..." para contribuir al logro de los objetivos fundamentales del país. Por lo tanto, está inscrito en el contexto de una estrategia global, ya que de lo contrario no es posible pensar que pueda contribuir a solucionar los problemas sociales y económicos de la nación.<sup>101</sup>

La privatización ha tratado de estimular el riesgo, la competencia y la innovación, a la vez que incrementar el empleo y la producción. Por ello, la venta de empresas paraestatales se ha venido realizando sobre la base de diversificar el número de socios y los ha comprometido a realizar nuevas inversiones para capitalizarlas y mejorar su productividad.

En cuanto a los criterios utilizados para la desincorporación, aunque parece que a la fecha se encuentran suficientemente definidos, no ocurrió así en los primeros años en que se inició el proceso. En febrero de 1985, la permanencia de una empresa pública dependía básicamente de que cumpliera requisitos de rentabilidad financiera.

Esto ocasionó la liquidación y venta de algunas empresas deficitarias, no obstante que eran necesarias desde el punto de vista social, mientras que otras permanecieron ya que eran buen negocio para el gobierno aunque no eran prioritarias. Asimismo, la imprecisión de los criterios dio lugar a la venta de empresas a particulares, a pesar de que resultaba más conveniente transferirlas a los gobiernos estatales o incluso venderlas a los mismos beneficiarios.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Tamayo, Memoria, Seminario..., *op. cit.*, p. 88.

<sup>101</sup> Rogozinski, Jacques. "Privatizar, instrumento de política económica y no un fin en sí mismo", *Epoca*, México, 18 de noviembre de 1991, p. 45.

<sup>102</sup> Guerrero, *op. cit.*, pp. 788-790.

Al respecto, persiste la duda de si los alcances y los límites del redimensionamiento se han venido determinando según las circunstancias económicas y políticas, o bien simplemente no se han dado a conocer, en su momento, para ir obteniendo por etapas el consenso social correspondiente.

No se trata de justificar la ineficiencia de las empresas públicas. Al contrario, es necesario que sean rentables y que cumplan con los objetivos para las cuales fueron creadas. Pero también es necesario que algunas se evalúen a partir de su capacidad de respuesta efectiva a la atención de las demandas sociales, sobre todo tratándose de entidades de bienestar social.

Los avances del redimensionamiento han sido muy importantes desde la perspectiva propiamente de la desincorporación de empresas, repercutiendo favorablemente en la reducción del déficit público.

Por lo que se refiere a la reciente venta de la banca comercial, ésta se inscribe en el contexto de la reducción de la participación estatal en la economía, aunque su proceso presenta características particulares derivadas de la tendencia a la globalización que experimentan los mercados financieros. Esto es, responde al entorno de mayor apertura y liberalización que ocurre en estos años en la economía mundial, conjuntamente con una mayor competitividad. Asimismo, esta medida tiene como propósito otorgar mayor participación de la sociedad civil en el manejo de los recursos nacionales y recuperar la confianza del capital, para lograr el retorno de los que habían salido al extranjero y de esa manera incrementar la inversión nacional.

Por lo tanto, los bancos no se venden por problemas financieros o por fallas en su administración por parte del Estado, sino fundamentalmente por razones de apertura económica como una medida política que busca lograr confianza y credibilidad en la política económica, a nivel nacional e internacional. Este enfoque tiene además un doble propósito financiero, dentro de la estrategia económica, consistente en obtener un alto volumen de recursos para fortalecer las finanzas públicas, en lugar de desembolsarlos en inversiones cuantiosas para incrementar la productividad.

En cuanto a los impactos cuantitativos del proceso, éstos han sido relativamente limitados en la producción (2.9% del PIB del sector paraestatal de una muestra de 235 entidades) y en el empleo (6.7% del empleo del sector paraestatal).<sup>103</sup>

En 1982, las transferencias del sector público a las entidades paraestatales equivalían a más del 8% del valor del PIB. A fines de 1991, sólo representaban alrededor del 4%.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Tamayo, Memoria, Seminario..., *op. cit.*, p. 87.

<sup>104</sup> Rogozinski, *op. cit.*, p. 45.

Según datos de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la desincorporación, venta y liquidación de paraestatales permitió el crecimiento de la inversión privada de 56.1% en 1981 a 70.1% en 1989.<sup>105</sup>

Desde el sexenio pasado y hasta fines de 1991, se han obtenido 42 billones de pesos por la venta de empresas paraestatales. Entre diciembre de 1988 y abril de 1991, se recibieron 10 billones 52 mil 251.7 millones de pesos como resultado de la venta de 138 empresas, incluyendo Telmex, que representa alrededor del 50% del total. Durante 1992, se espera recibir 22.6 billones de pesos de la reprivatización de 9 bancos y de otras empresas paraestatales en vías de desincorporación. El monto total de estos ingresos por las empresas desincorporadas durante la actual administración, ascenderá a 48.5 billones de pesos.<sup>106</sup>

Con estos recursos se ha incrementado el gasto para obras y proyectos, básicamente de infraestructura menor, destinados a los grupos sociales más desprotegidos.

Desde la perspectiva de desarrollo integral, el redimensionamiento además de mostrar avances en lo económico también debiera tener su expresión correspondiente en el ámbito político. Los impactos aún son aislados, sin embargo donde hay una evidencia clara es en materia sindical. Las estructuras de control político, que con gran fuerza representaban las organizaciones obreras, están desmantelándose para garantizar la viabilidad de la estrategia económica; lo cual, dado el perfil partidista de las mismas, está implicando su transformación interna o, en la medida que ésta se contiene o mediatiza, está generando espontáneamente cambios de filiación hacia otros partidos. En otros casos, el efecto es simplemente la apatía o neutralidad política, con la consecuente pérdida de soporte electoral.

<sup>105</sup> *El Universal*, México, periódico del 20 de septiembre de 1990.

<sup>106</sup> *La Jornada*, México, periódico del 25 de noviembre de 1991.

### III. EL CASO DEL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, S.N.C.

#### 3.1 Diagnóstico agropecuario

La realidad del sector agropecuario en México es compleja. Se explica por su evolución en el transcurso de los últimos cincuenta años, la cual es abordada en el presente apartado.

Es conocido el auge que experimentó el sector agropecuario durante dos décadas, a partir de los años cuarenta, y el apoyo que representó en el proceso de industrialización del país, a través del suministro de alimentos baratos para la población e insumos, materias primas y mano de obra para la industria, así como de la generación de divisas mediante la exportación de productos.<sup>107</sup>

Concretamente, el dinamismo del sector hizo posible que por largo tiempo (1940-1965) la producción agrícola mantuviera un crecimiento superior al 5% anual, con lo cual pudo satisfacer la creciente demanda de materias primas y alimentos, así como aportar en algunos años más del 50% de los ingresos de divisas.<sup>108</sup>

Fueron varias las condiciones que determinaron el auge del sector agropecuario. Dentro de ellas, se considera el respaldo de la reforma agraria, en particular el reparto masivo de tierras en los años de 1935 a 1940, que hizo posible aumentar la superficie cultivada y, en general, facilitar la movilidad de los factores productivos.<sup>109</sup>

Asimismo, tal auge fue apuntalado por la inversión pública en obras de fomento para la agricultura y la ampliación del mercado interno de productos agrícolas, así como por la expansión de la red de transporte y de la infraestructura en general, que facilitó la apertura de nuevas tierras y permitió un mejor acceso a los mercados, así como la adopción de nuevas tecnologías.<sup>110</sup>

Sin embargo, concurrentemente surgieron diversos problemas que propiciaron la crisis del campo mexicano. Se generó la concentración del ingreso y de la capacidad productiva, polarizándose la agricultura. Por una parte, se desarrolló un grupo de empresarios comerciales desarrollados y, por la otra, se propició un estrato mayoritario de productores que permaneció al margen de la modernización.

107 López, Julio. "En torno a una estrategia de crecimiento agrícola", *Investigación Económica*, núm. 171, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1979, p. 182.

108 Rello, Fernando. *El campo en la encrucijada nacional*, Foro 2000, Secretaría de Educación Pública, México, 1986, p. 45.

109 Warman, Arturo. "Frente a la crisis agrícola", *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 6, México, junio de 1978, p. 684.

110 De la Mora Gómez, Jaime. "La banca de desarrollo en la modernización del campo", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990, p. 943.

La política agrícola favoreció decididamente al primer grupo de agricultores, al permitirles concentrar la mayor parte de la inversión pública, las obras de infraestructura, la mecanización, el crédito y el adelanto tecnológico. Por su parte, el sector de la agricultura no desarrollado sólo recibió una pequeña parte de los apoyos que se destinaron al campo, lo que generó distorsiones estructurales que se manifestaron en desigualdades entre los sectores de la economía, los agentes productivos, los estratos sociales, las regiones y las áreas urbanas y rurales.

Además, no toda la inversión que se destinó al campo llegó a cumplir sus propósitos. Una parte importante quedó en manos de la burocracia ligada al sector agropecuario y otra parte significativa se destinó a subsidiar al consumo urbano.

El escaso crédito para los campesinos pobres se otorgó en tales condiciones, que los principales beneficiarios fueron los concesionarios de maquinaria e implementos y se convirtió en un mecanismo para imponerles su forma de organización, los fines mismos del crédito, los plazos del otorgamiento, las condiciones de los préstamos, la distribución de las utilidades y la manera del reembolso.<sup>111</sup>

Desde esta perspectiva, aun siendo escaso, el crédito fue uno de los instrumentos del Estado para inducir el desarrollo de la agricultura en determinada dirección: "polarizando el campo mexicano entre regiones y estados, entre áreas de riego y de temporal y entre un sector de la agricultura capitalista y un marginado sector de agricultura campesina".<sup>112</sup>

El abandono en que se tuvo al campo durante los años de industrialización también dio lugar a un "...excesivo intermediarismo manifestado en altos márgenes de comercialización, bajos precios para los productores primarios y elevados para el consumidor. El incipiente desarrollo de los mercados regionales y la inadecuada infraestructura de almacenamiento y demás servicios, propiciaron formas de intermediación ineficiente, altas mermas y pérdidas, así como procesos de concentración y monopolización en los mercados".<sup>113</sup>

En resumen, durante el período 1940-1965 la política de crecimiento del llamado desarrollo estabilizador privilegió la expansión de las actividades industriales, lo que llevó a una subordinación del resto de las actividades productivas y de servicios al logro de este propósito. Para el medio rural, esta política significó que una gran parte de sus excedentes fueran transferidos hacia los sectores urbanos, convirtiéndose en fuente de acumulación del desarrollo industrial.

111 Feder, Ernest. *Capitalismo y agricultura en crisis*, Nueva Sociedad, México, 1984, pp. 281, 282.

112 Gordillo, Gustavo. "Estado y sistema ejidal", *Cuadernos Políticos*, núm. 21, ERA, México, julio-septiembre 1979, p. 11.

113 Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos. "Desarrollo rural integral", *Cuadernos de renovación nacional*, ICE, México, 1988, p. 12.

Asimismo, este modelo de crecimiento originó graves distorsiones en el campo que llevaron al debilitamiento del sector agropecuario. Así, desde mediados de los años sesenta, las condiciones se tornaron negativas para el campo y el estancamiento se hizo evidente, lo que se manifestó en la insuficiencia de la producción para satisfacer la demanda nacional de alimentos y en las repercusiones desfavorables en la balanza agropecuaria, que impidieron seguir generando el excedente económico para continuar sosteniendo el auge industrial.

La desaceleración del sector se explica por la caída específicamente de la agricultura, ya que la ganadería todavía siguió mostrando un dinamismo, e inclusive registró aumentos en su tasa de crecimiento, lo cual significó una respuesta a la modificación en la estructura de consumo interno de los sectores medios urbanos que demandaban productos con mayor valor agregado.

"Aun cuando de 1970 a 1980 el PIB sectorial creció a una tasa media anual de 3.4%, ese ritmo fue inferior al del decenio anterior. En los últimos años, la tendencia productiva del sector ha sido decreciente. De 1980 a 1988, la tasa media de crecimiento anual fue de 1.2%".<sup>114</sup>

El estancamiento del sector desalentó la producción y el país dejó de ser autosuficiente en la producción de alimentos básicos para la población (1975 a 1979) y pasó de exportador a importador neto de estos productos; aumentó la desocupación en el campo; se acentuó la espiral inflacionaria y aumentó la migración del campo a la ciudad. Así, los niveles de vida de la población rural se fueron deterioraron progresivamente.

En los años ochenta, las importaciones agropecuarias volvieron a incrementarse mientras que las exportaciones perdieron dinamismo, "lo que propició el deterioro creciente de la balanza comercial del sector hasta llegar a niveles deficitarios considerables, particularmente durante los años 1980-1981 y 1983-1984".<sup>115</sup>

Entre los factores específicos que han determinado el atraso y la pobreza del sector agropecuario, pero que también se inscriben en el contexto de la política de desarrollo, se encuentran: "deficiente estructura de la tenencia de la tierra; escasa investigación en las ciencias agropecuarias; descapitalización del sector; asistencia técnica deficiente; recursos insuficientes para proporcionar crédito agrícola; y ausencia de una estructura institucional de crédito agropecuario para canalizar los financiamientos".<sup>116</sup>

<sup>114</sup> De la Mora, *op. cit.*, p. 944.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 944.

<sup>116</sup> Muñoz Pérez, Gerardo, *El crédito agrícola en México y su penetración a nivel regional*, Banco de México, FIRA, México, 1982, p.6.

La capacitación y el adiestramiento a los productores fueron insuficientes y se centraron casi exclusivamente en los aspectos técnicos a áreas productivas restringidas. Asimismo, la investigación y el desarrollo tecnológico se caracterizaron por su condición exógena, en donde las oportunidades de detección e implantación de cambios se ejecutaron por agentes externos a las unidades productivas, sin tomarse en cuenta las necesidades de las mismas.

La indefinición en la estructura agraria, la irregularidad en la tenencia de la tierra, así como la alta demanda de ésta, propiciaron bajos niveles de producción y productividad, mayor desempleo y un aprovechamiento ineficiente e irregular de los recursos y conflictos entre los grupos campesinos. "Estas condiciones en la tenencia de la tierra también impidieron el establecimiento de condiciones jurídico-administrativas adecuadas para que los campesinos fueran sujetos de crédito y tuvieran la posibilidad de aprovechar los servicios y apoyos necesarios, para incorporar sus explotaciones a procesos productivos más tecnificados".<sup>117</sup>

Ante esta situación, los propietarios privados disminuyeron sus inversiones y desviaron sus excedentes a otras actividades. Por lo tanto, la regularización de la tenencia de la tierra no pudo eliminar esos obstáculos a la inversión en el campo y facilitar a los productores rurales el acceso al crédito, a la asistencia técnica, al abastecimiento de insumos y a los canales institucionales de comercialización.

En conclusión, el sector agropecuario se vio envuelto en una situación problemática durante las últimas dos décadas, que se manifestó en un inadecuado aprovechamiento de los factores productivos, bajos niveles de productividad y producción, altos costos por las alzas en los insumos, incapacidad creciente para absorber productivamente la fuerza de trabajo rural, bajos niveles de ingreso que distaron de satisfacer las necesidades mínimas de consumo y, en general, una aguda marginación de los campesinos que redundó en deficientes servicios de educación, salud, vivienda y alimentación.

### **3.2 Política crediticia en el sector agropecuario**

Para ampliar el diagnóstico sobre el sector agropecuario, se incluye una referencia específica sobre los recursos crediticios que se le han destinado y la tendencia de los mismos.

Es relevante que en la etapa de 1940 a 1969 el crédito oficial y el privado destinados al sector tendiera a disminuir, por haberse dado prioridad al sector industrial en detrimento del agrícola, al aplicarse las políticas de industrialización y sustitución de importaciones; mientras que, por el

<sup>117</sup> Secretaría de Agricultura, *op. cit.*, pp. 14, 19.

contrario, de 1970 a 1977 se incrementara, al utilizarse como mecanismo para enfrentar la crisis en la que se encontraba el medio rural.<sup>118</sup>

En la primera etapa, se distinguen tres fases: la primera (1940-1951), donde los créditos al sector agropecuario y al comercial sufrieron un deterioro del 14 a 11% y de 52 a 38%, respectivamente, mientras que los recursos para la industria aumentaron de 30 a 50% del total del sistema bancario. En la segunda fase (1951-1956), la proporción del crédito destinado a las actividades agropecuarias se incrementó temporal y mínimamente de 11 a 17%, lo que coincidió con el auge de la agricultura comercial apoyada por la revolución verde. En la tercera fase (1956-1970), disminuyó constantemente el crédito a la agricultura al pasar del 17 al 9% del crédito total. Los recursos a la industria de 1956 a 1962 crecieron del 47 al 58% y los del sector comercio descendieron del 37 al 29%.

En cuanto a su origen, entre 1951 y 1956 el crédito privado aportó entre 35 y 40% del crédito agrícola, y para 1957-1970 dicha participación disminuyó a porcentajes de 25 y 30%. Aunque la aportación del sector público fue incrementada, no logró mantener la importancia relativa del financiamiento agropecuario respecto al de otros sectores.

Ante la situación problemática del sector, agudizada en la segunda mitad de los años sesenta, los diferentes gobiernos buscaron soluciones modificando el marco legal, aumentando los precios de garantía e incrementando inconsistentemente el crédito oficial. Ello explica que durante la etapa 1970-1976 el crédito oficial al campo se incrementara en 104%, a precios constantes, alcanzando un total de 90 mil millones de pesos, más del doble otorgado entre 1936-1970.

Para los años ochenta, "...el crédito destinado al agro por las bancas de desarrollo y comercial sufrió, una vez más, una disminución notable en términos reales. A fines de 1980, el saldo de los créditos agropecuarios representó 13.5% del otorgado a empresas particulares; esta proporción bajó a 3.2 en 1987, año en que dicho saldo fue 68% inferior, en términos reales, al del inicio del decenio. En 1988 y 1989, el crédito agropecuario aumentó en forma importante; sin embargo, el saldo real al finalizar el último año todavía fue inferior en 30% al de 1980".<sup>119</sup>

Por otra parte, no obstante que el crédito refaccionario fue incorporado a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, la tendencia general en las siguientes décadas fue la de destinar la mayor parte de los recursos al crédito de avío o de corto plazo, para atender las necesidades de

<sup>118</sup> Estos y los datos de los siguientes tres párrafos que comprenden hasta los años 60, son tomados de Gordillo, Gustavo, "El núcleo estatal en el medio rural". *Investigación Económica*, núm. 147, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1979, pp. 199-200, 203.

<sup>119</sup> De la Morn, *op. cit.*, p. 946.



operación de las empresas. Esto da idea clara de que la capitalización del agro quedó rezagada, frente a la necesidad histórica de su desarrollo.

En el mismo sentido, los resultados obtenidos fueron muy limitados para reactivar la producción. Todo ello por la falta de una estrategia integral de largo plazo para abordar la problemática del medio rural.

### **3.3 BANRURAL en el sector agropecuario**

Las instituciones oficiales encargadas de otorgar crédito al campo tienen sus antecedentes en las primeras décadas posrevolucionarias.

En 1926, como se ha mencionado, se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola, mediante la expedición de la primera ley agrícola, con el propósito de otorgar financiamiento a pequeños agricultores y ejidatarios. Los objetivos específicos de este Banco eran: fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito agrícola; hacer préstamos para fines agrícolas, en obras de mejoramiento territorial y para la adquisición, el fraccionamiento y la colonización de tierras; emitir obligaciones, bonos agrícolas o de caja, y bonos hipotecarios; autorizar y garantizar las emisiones de caja que hicieron las sociedades regionales de crédito; practicar operaciones bancarias y comerciales, celebrar contratos; ejecutar actos para cumplir las finalidades del Banco.<sup>120</sup>

En el mismo año, se autoriza también la formación de bancos agrícolas ejidales en el interior del país, los cuales desaparecen en 1936 cuando se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Este se encargaba de atender específicamente a los productores ejidales que surgieron con el reparto agrario.

En 1954 se crea, en el Banco de México, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Silvicultura, conocido como FIRA, a cuya administración se han sumado otros fideicomisos. Surgió con el propósito de promover la participación de la banca privada en el financiamiento agrícola del país.

En 1955, se expide una nueva ley de crédito agrícola que incorpora la operación de créditos agroindustriales y faculta a los Bancos Agrícolas y Ejidal para constituir bancos regionales que permitan descentralizar sus operaciones y hacer más eficiente y oportuno el crédito oficial al sector.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Muñoz, *op. cit.*, p. 15.

<sup>121</sup> BANRURAL. El sistema BANRURAL como promotor del desarrollo rural integral, documento interno, México, junio de 1984, p. 1.

Así, en ese tiempo el sistema de crédito agrícola estaba integrado por: el Banco Nacional de Crédito Agrícola y sus bancos regionales de crédito agrícola; el Banco Nacional de Crédito Ejidal; y las Organizaciones de Crédito Agrícola, como las sociedades locales de crédito ejidal y crédito agrícola.

En 1965, surge el Banco Nacional Agropecuario con la finalidad de descentralizar el crédito y coordinar los esfuerzos de los Bancos Agrícola y Ejidal, para lograr la integración regional ejidal y de la pequeña propiedad. Su propósito consistía en acabar con la desorganización crediticia que se había generado en el transcurso de los años por parte de las demás instituciones.

Para homologar políticas y procedimientos en el sector agropecuario, en 1975 se crea un consejo de administración y una dirección general para los tres bancos, decretándose la fusión de estas instituciones. Surgió, entonces, el Sistema BANRURAL constituido por un Banco Nacional y doce Bancos Regionales.<sup>122</sup>

En 1976, con la Ley General de Crédito Rural, se formaliza el sistema de crédito rural conformado por el propio BANRURAL y sus Bancos Regionales, los fideicomisos del mismo Banco y los fideicomisos especializados del Banco de México, asignándoles objetivos y funciones específicas para atender las necesidades financieras y de apoyos crediticios adicionales.

### 3.3.1 Funcionamiento y organización

#### a) Bases jurídico-administrativas

El ordenamiento legal primario en que se fundamenta la operación de BANRURAL, es la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. En 1982, al sufrir reformas, las sociedades anónimas se modificaron en sociedades nacionales de crédito, con lo cual el Banco consolidó su carácter de entidad prioritaria para el desarrollo rural.

En 1989, se reforma nuevamente la Ley Reglamentaria para modificar la estructura y operación de la banca de desarrollo, la cual se convierte en banca de segundo piso.<sup>123</sup> Con esta medida, la banca de desarrollo se consolidó como un instrumento de promoción a las áreas económicas marginadas, sobre la base de mejores y más atractivos esquemas de financiamiento.

Por otra parte, la Ley General de Crédito Rural también norma la función central de BANRURAL, ya que establece el marco operativo para el otorgamiento del crédito agrícola, a la vez que fija los tipos de crédito, las prioridades de atención en cuanto a régimen de tenencia de la tierra y el uso

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>123</sup> Asociación Mexicana de Bancos. "La banca mexicana en transición. Retos y Perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, México, febrero de 1991, p. 30.

del agua, así como los requisitos crediticios. Asimismo, establece los mecanismos de coordinación entre BANRURAL y las dependencias gubernamentales responsables de proporcionar a los productores los servicios complementarios al crédito, en materia de organización, asistencia técnica, capacitación, seguro y comercialización.

Las operaciones y servicios de BANRURAL se rigen de manera directa por su *Ley Orgánica*, publicada en 1986. Esta regula también la organización y el funcionamiento del sistema integrado de bancos que lo conforman, además de definir su objeto y fines, la integración de su Consejo Directivo y las facultades de su Titular. En lo específico, se rige por sus normas internas de operación de crédito, las cuales regulan todo lo inherente al otorgamiento del crédito, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en los diferentes ordenamientos aplicables.<sup>124</sup>

Las últimas modificaciones al artículo 27 constitucional, aprobadas recientemente, constituyen el punto de referencia más profundo para regular el desarrollo del sector, ya que actualizan las formas de tenencia de la tierra, así como los mecanismos de producción y asociación en el campo.

#### **b) Objetivos**

Las líneas de acción de BANRURAL están enmarcadas en los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y en el programa sectorial correspondiente. Consisten en elevar la producción y la productividad, fortalecer la soberanía alimentaria, y mejorar la participación de la sociedad rural en el desarrollo nacional.

Sus objetivos institucionales son:

- Promover el desarrollo rural, coadyuvando mediante la operación y prestación de servicios complementarios, a generar un proceso social de cambio que se oriente a la creación de condiciones estructurales de carácter político, económico y social, para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del medio rural.
- Propiciar el incremento de la oferta de alimentos de consumo popular, coadyuvando a lograr la soberanía nacional en materia alimentaria y a mejorar las condiciones nutricionales y de bienestar de la población rural.
- Fomentar la creación de ocupación rural permanente, la retención del excedente económico, y el mejoramiento en los términos de intercambio.
- Promover la capitalización y modernización del medio rural, impulsando el crédito refaccionario para ampliar la infraestructura, y proveer a los campesinos del equipamiento adecuado para elevar el rendimiento de sus actividades y el aprovechamiento de sus recursos productivos.

<sup>124</sup> BANRURAL. *Normas de operación del crédito*, documento interno, México, marzo de 1992, p. 4.

- Fomentar la producción de cultivos básicos, dando prioridad a las áreas de temporal.
- Propiciar la organización de los productores y la inducción del cambio tecnológico, vinculando los programas crediticios con acciones complementarias de promoción, capacitación y asistencia técnica.
- Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, mediante el apoyo a la construcción y al mejoramiento de la vivienda de los acreditados.
- Propiciar el mejor aprovechamiento de los recursos que se destinan al medio rural, vinculando el crédito a los programas de inversión pública y de servicios.
- Propiciar la complementariedad de las acciones que realiza la banca de fomento con las de la banca comercial, a efecto de fortalecer el financiamiento al desarrollo rural".<sup>125</sup>

### c) Organización

BANRURAL cuenta, como se señaló, con un sistema de doce bancos regionales que cubren estratégicamente el territorio nacional y mantienen una estrecha coordinación con el Banco Nacional. Los Bancos regionales y las entidades federativas que comprenden son: *Norweste*: Baja California Norte y Sonora; *Norte*: Chihuahua y Durango; *Centro Norte*: Coahuila, Durango (La Laguna) y Zacatecas; *Nordeste*: Tamaulipas, Nuevo León y San Luis Potosí; *Pacífico Norte*: Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit; *Occidente*: Jalisco, Aguascalientes y Colima; *Centro*: Querétaro, Guanajuato y México; *Pacífico Sur*: Michoacán y Guerrero; *Centro Sur*: Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo y Distrito Federal; *Golfo*: Veracruz y Tabasco; *Peninsular*: Yucatán, Quintana Roo y Campeche; e *Istmo*: Chiapas y Oaxaca.<sup>126</sup>

El banco nacional actúa como institución de segundo piso y los bancos regionales desarrollan la parte operativa, asumiendo una función subsidiaria y no competitiva, de servicio y no de autoridad, con lo que se logra mayor aprovechamiento de la capacidad instalada en cuanto a personas, sistemas y ventanillas de los intermediarios.<sup>127</sup>

Asimismo, para el cumplimiento de sus funciones, BANRURAL se apoya en los siguientes fideicomisos:

- Fideicomiso para el Crédito en Áreas de Riego y de Temporal.
- Fideicomiso de Riesgo Compartido.
- Fondo Ganadero.

<sup>125</sup> BANRURAL, *El sistema...*, op. cit., pp. 31-35.

<sup>126</sup> En la presente investigación el análisis se centra en BANRURAL en su calidad de ente nacional.

<sup>127</sup> Para profundizar sobre el concepto de segundo piso ver: Villaseñor, Jesús. "El significado del segundo piso para la banca de desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 12, México, diciembre de 1991.

— Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla.

En los últimos años, el Banco se apoyaba también en otros fideicomisos ya liquidados o extinguidos. Estos fueron:

- Fondo del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. Liquidado el 15 de junio de 1989.
- Fideicomiso para la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural. Extinguido el 4 de enero de 1990.
- Fideicomiso para Apoyar Financieramente al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias. Extinguido el 21 de junio de 1990.

Por otra parte, BANRURAL está coordinado sectorialmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Su órgano de gobierno es un Comité Directivo, el cual se encuentra integrado por representantes de su misma coordinadora y de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), de la Reforma Agraria (SRA), de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), así como de Nacional Financiera (NAFIN). La presidencia recae en la SHCP y NAFIN funge como prestatario y garante en la contratación de los préstamos externos.

Asimismo, el Banco mantiene una permanente coordinación con las instituciones gubernamentales que participan en la promoción de las actividades del campo, con el propósito de lograr mayor eficiencia en las atribuciones que tiene conferidas.

#### **d) Fuentes de financiamiento**

Los recursos de BANRURAL provienen de sus propias recuperaciones, la captación de recursos del público, los apoyos fiscales, los descuentos, y el endeudamiento.

Las recuperaciones constituyen una de las fuentes principales de ingresos que tiene BANRURAL para financiar sus planes de operación. Estas se refieren al reembolso que hace el acreditado del capital e intereses del propio préstamo.

Las actividades de captación y servicios bancarios también son fuente de recursos con que cuenta la institución para desarrollar sus funciones, ya que le permiten obtener fondos a bajo costo.

Por lo que se refiere a los apoyos fiscales, éstos son los recursos que otorga el Gobierno Federal, los cuales permiten el subsidio de los créditos que se destinan principalmente a las áreas de temporal, en su mayor parte ejidales y dedicadas al cultivo de básicos.

Los descuentos se refieren a los recursos que opera de otros organismos. La principal fuente de descuento es el Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y Temporal.

Finalmente, el BANRURAL complementa sus recursos con los ingresos provenientes del endeudamiento tanto interno como externo.

### **3.3.2 Política crediticia**

En su carácter de banca de desarrollo, BANRURAL busca apoyar las actividades productivas del sector agropecuario, promoviendo el crecimiento equitativo y equilibrado de los diferentes sectores y productores rurales.

Por ello, una de las políticas principales ha sido la de apoyar a los productores de bajos ingresos que no tienen posibilidad de acceder a la banca comercial, por falta de garantías, reducida disponibilidad de recursos naturales, carencia de capital, y escasa diversificación productiva. Tal apoyo se concretiza a través de "...tasas de interés preferenciales, plazos acordes a la capacidad de pago, así como servicios complementarios en materia de: organización asistencia técnica, seguro y comercialización, para integrar el círculo de fomento productivo".<sup>128</sup>

Asimismo, tiene como política orientar la mayor parte de los recursos a la producción agrícola, especialmente de básicos y en áreas de temporal. Esto con el propósito de contribuir al logro de la autosuficiencia alimentaria del país y asegurar el bienestar de la población rural menos protegida. Por ello, se ha venido canalizando la mayor parte del financiamiento a las zonas ejidales.

Otra de las políticas ha sido la de incrementar el otorgamiento de crédito refaccionario, para promover la capitalización de las unidades productivas y apoyar la integración de las organizaciones de productores.

No obstante que las líneas de política mencionadas siguen vigentes en lo general, a partir de los últimos tres años algunas se han venido matizando, como en el caso de la delimitación de la clientela, que ahora se circunscribe a productores de bajos ingresos pero que cuenten con potencial productivo.

Asimismo, se han fijado lineamientos sobre los servicios complementarios, inherentes al crédito.

Así, en cuanto a la organización y la capacitación, se pretende la integración de unidades básicas de desarrollo en el campo, de acuerdo a las diversas modalidades que presenta la tenencia de la tierra. Los servicios de organización son proporcionados a través de los bancos regionales, en coordinación con las respectivas instancias de la SRA y la SARH. La finalidad es la de configurar un concepto de organización integral para enlazar con orden las fases de producción, distribución y

<sup>128</sup> BANRURAL. *Lineamientos para la formulación del plan de operaciones*, México, 1985, documento interno, pp. 3, 4.

comercialización. Por lo que se refiere a la capacitación, ésta es otorgada todavía por el Banco y los fideicomisos concurrentes.

Respecto a la asistencia técnica, se busca mejorar los resultados productivos de los acreditados, mediante un esquema de mayores rendimientos unitarios y productividad, con el apoyo también del mejoramiento tecnológico. Para completar el servicio de asistencia técnica a las empresas ejidales beneficiadas con crédito refaccionario, el Banco ha establecido un programa denominado Directores de Producción, mediante el cual se intensifica la asistencia permanente a los productores, mediante técnicos contratados directamente por los propios productores, con el auxilio del Banco y los fideicomisos también concurrentes.

Otro servicio importante que se otorga a los productores es el del seguro, proporcionado hasta 1989 por la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) y en adelante por AGROASEMEX. El seguro le permite tener al Banco la recuperación del crédito en caso de siniestro, al tiempo que garantiza al acreditado las inversiones realizadas, la recuperación del préstamo, mantener su condición de sujeto de crédito y continuar las labores productivas. Con ello se busca que ni BANRURAL ni sus usuarios se descapitalicen, vía siniestros.

El Banco también ha venido realizando acciones en materia de comercialización, otorgando asesoría y financiamiento a los acreditados para la adquisición de insumos y bienes de capital, así como para la comercialización de sus cosechas, con objeto de aprovechar las mejores condiciones del mercado.

### **3.3.3 Mecanismos de operación crediticia**

#### **a) Programa de crédito**

El programa de crédito del Banco se elabora considerando los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de desarrollo agropecuario federal y estatales, así como las demandas de crédito de los productores. De esta manera, el programa trata de conciliar los requerimientos de recursos de los solicitantes con los techos financieros que se establecen para la operación de la institución.

El programa se elabora por cada ciclo agrícola y a nivel de banco regional, gerencia estatal y sucursal operativa, para consolidarse en uno nacional, que es presentado a las entidades globalizadoras (SHCP y SECOGEF) y la coordinadora del sector (SARH), y posteriormente sometido a la consideración del Consejo de Administración del Banco. Una vez aprobado, se divulga con carácter de programa autorizado que sustentará las operaciones.

El programa de crédito a nivel local y las modificaciones que deban realizarse son autorizados por los comités de crédito, con base en las disposiciones establecidas por la Dirección General del Banco. Dichos comités se integran por cada banco regional, gerencia estatal y sucursal operativa.

#### **b) Tipos de crédito**

El Banco opera actualmente cinco tipos de crédito: de habilitación o avío; refaccionario; para la vivienda campesina; prendarios; y para el consumo familiar.

Los préstamos de avío se destinan al financiamiento de los costos de producción, incluyendo el pago de primas de aseguramiento y de asistencia técnica. Los plazos de amortización se establecen de acuerdo con las características del cultivo o actividad productiva a financiar, sin exceder de 24 meses.

Los créditos refaccionarios financian la adquisición, construcción e instalación de activos fijos que tienen una función productiva. Sus plazos de amortización se definen en función de la rentabilidad y capacidad de pago de los proyectos, así como del período de vida útil de los bienes financiados, sin exceder de 15 años.

Asimismo, para iniciar el pago del capital, es posible pactar períodos de gracia por un lapso no mayor de cuatro años, cuando la naturaleza de la explotación lo justifica, pudiendo diferirse el pago de intereses hasta por tres años. Se puede otorgar este tipo de crédito para servicios complementarios como avalúos y estudios de preinversión u otros que resulten necesarios para la realización de los proyectos.<sup>129</sup>

El otorgamiento de los préstamos para la vivienda campesina busca promover y desarrollar al sector rural. Para ello, la SHCP es quien determina las tasas de interés, comisiones, premios y descuentos, así como los montos y plazos a que deben sujetarse esos préstamos, dependiendo de la situación particular de cada sujeto de crédito.

Los préstamos prendarios apoyan a los sujetos en la comercialización de sus productos, para que puedan realizarlos en mejores condiciones de precios y enfrentar situaciones temporales de desequilibrio del mercado. Su plazo no excede de 180 días, su importe no rebasa el 80% del valor comercial de los bienes objeto de prenda y su garantía está constituida por las cosechas u otros productos derivados de las mismas, las cuales deberán estar a disposición del Banco en un lugar determinado.

<sup>129</sup> BANRURAL, *Normas...*, op. cit., p. 5.



Los préstamos para consumo familiar tienen el propósito de cubrir principalmente las necesidades básicas de los acreditados, a fin de evitar que los créditos de avío y refaccionarios se destinen a cubrir dichas necesidades durante el proceso de producción. En estos préstamos se da preferencia a ejidatarios, comuneros y pequeños minifundistas organizados. Su importe por familia es definido previo estudio de la capacidad productiva del sujeto de crédito; su plazo no excede al del crédito de avío que corresponda, salvo casos especiales a juicio de la SHCP; y se documenta mediante pagarés, ampliándose la garantía del crédito de avío o refaccionario correspondiente para cubrir el préstamo de consumo.

No se otorgan créditos para refinanciamiento de deudas, para autocompras, ni para adquisición de predios, salvo cuando los sujetos del sector ejidal y comunal requieran adquirir los terrenos para la adecuada localización de industrias rurales y bodegas. Tampoco se financian proyectos que no cumplen con las reglamentaciones sobre el uso de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. Por lo que se refiere a las tasas de interés a las que presta el Banco, éstas las define la SHCP y se documentan mediante pagarés, ampliándose la garantía del crédito de avío o refaccionario correspondiente para cubrir el préstamo de consumo.

#### **c) Reglas de operación crediticia**

Las sucursales operativas reciben la documentación que sustenta la solicitud del crédito y concertan los proyectos productivos y su soporte crediticio con los solicitantes y las dependencias participantes, definiendo las responsabilidades correspondientes. La recepción de solicitudes se acepta durante todo el año. Tratándose de créditos de avío, los períodos de recepción son acordados con los productores.

La documentación debe avalar la personalidad jurídica de los productores y brindar la información necesaria para determinar la viabilidad técnica, económica y financiera del proyecto. Para el detalle de la propia documentación, ver el Anexo de la presente investigación.

La concertación con los productores se lleva a cabo a partir de dos instancias: los consejos consultivos y el crédito en asamblea.

Los consejos consultivos se establecen considerando la diferenciación de zonas, tipos de acreditados y homologación de problemas productivos, técnicos o financieros. Están integrados por la representación que designe cada sujeto de crédito, el gerente de la sucursal, los titulares de las áreas de crediticia y técnica, así como por funcionarios del Banco que se considere conveniente. Pueden participar además, por invitación expresa, representantes de las dependencias y entidades del sector agropecuario.

Los consejos consultivos deben celebrar como mínimo tres sesiones ordinarias durante el ciclo productivo y pueden celebrar sesiones extraordinarias cuando se considere necesario.

Por lo que se refiere al crédito en asamblea, éste es un mecanismo para otorgar financiamiento a ejidos y comunidades. Se promueve la realización de estas asambleas en cada sucursal con los siguientes propósitos:

- “Presentar solicitudes de crédito a la sucursal operativa.
- Conocer la autorización de las solicitudes presentadas y proceder a la firma del contrato por las autoridades formales del sujeto de crédito.
- Presentar los informes de aplicación de crédito por parte de los integrantes del acreditado.
- Presentar la estimación de producción por parte de los integrantes del acreditado.
- Conocer la evaluación de resultados.
- Integrar el programa de crédito”.<sup>150</sup>

“Las solicitudes deben firmarse por el sujeto de crédito o su representante legal. En el caso de ejidos y comunidades la solicitud está constituida por el acta de asamblea de balance y programación, firmada por las autoridades formales del solicitante y por cada uno de los participantes”.<sup>151</sup> En esta solicitud se especifican los requerimientos de recursos a nivel individual.

Por su parte, “las sucursales operativas informan a los solicitantes sobre los requisitos o documentos faltantes para continuar el trámite de autorización dentro de un plazo no mayor a 15 días hábiles, a partir de la fecha de recepción. También avisan sobre el plazo para presentar la documentación faltante y emiten su opinión jurídica, organizativa, crediticia, técnica y financiera que justifique la autorización o negativa de las solicitudes”.<sup>152</sup>

Los sujetos que no hayan cubierto sus obligaciones crediticias anteriores, por causas imputables a los mismos, están excluidos de nuevo financiamiento.

Posteriormente, dichas solicitudes junto con la documentación requerida se presenta ante la consideración del comité de crédito, el cual analiza y en su caso autoriza el financiamiento.

Los créditos autorizados se contratan con el sujeto solicitante o su representante legal, especificando en el formato de apertura: el tipo de crédito, su monto, plazo, objeto del financiamiento, las

<sup>150</sup> *Ibid.*, pp. 8, 9.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 12.

garantías otorgadas, las tasas de interés, el calendario para disposiciones, así como los derechos y obligaciones del acreditado. En el caso de ejidos y comunidades, el contrato especifica si la ministración, el ejercicio y la recuperación del crédito se realizan de manera individual o colectiva.

Los créditos otorgados están garantizados en primer lugar por los conceptos adquiridos con los mismos recursos, por la cosecha esperada y los productos presentes y futuros. Para el de avío y los que se otorgan a pequeños propietarios y colonos, se pide garantía hipotecaria. Cuando éstos explotan colectivamente la tierra, es necesaria una garantía sobre bienes distintos al predio objeto del financiamiento.

“La garantía debe guardar una relación con el crédito de 1.0 : 0.75 como mínimo, considerando los saldos totales de cartera a su cargo. Tratándose de créditos de avío, a los ejidos y comunidades no se les pide garantía hipotecaria. Pero cuando se trata de refaccionarios, ésta se constituye por los predios adquiridos en propiedad para el establecimiento de agroindustrias, bodegas o almacenes.

Las sucursales operativas son responsables de exigir garantías adicionales cuando los cultivos no son asegurable, cuando los créditos se ejercen sin aseguramiento, cuando la cuota de crédito es superior a la cobertura del seguro y cuando las garantías presentadas no son suficientes para satisfacer la relación garantía-crédito requerido”.<sup>153</sup>

Asimismo, las sucursales vigilan el aseguramiento de las inversiones financiadas. Para ello, cuidan que se realicen los trámites correspondientes ante la aseguradora y que el Banco figure como asegurado.

Una vez requisitado el contrato, la sucursal registra la apertura del crédito y procede a ministrar los recursos, en efectivo, cheque o depósito en cuenta de cheques y lo documenta mediante los pagarés correspondientes. Para ejidos y comunidades las ministraciones se realizan y documentan por cada integrante, excepto cuando explícitamente se trate de explotación colectiva.

“El número, monto y calendario de las ministraciones pueden modificarse de acuerdo a la información presentada por los acreditados sobre la aplicación del crédito, por los resultados de las supervisiones que realice la sucursal o por información de la aseguradora. Las ministraciones de crédito de avío se realizan de acuerdo al calendario establecido en el contrato, el cual se formula considerando las necesidades de las etapas en que se efectúan los ciclos productivos”.<sup>154</sup> En los créditos refaccionarios las ministraciones se otorgan en las fechas programadas en el estudio técnico-crediticio y pactadas en el contrato correspondiente.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 15.

El acreditado debe presentar el informe de aplicación del crédito, mismo que en el caso de sujetos organizados debe ser sancionado por su asamblea, y entregar las facturas endosadas de los bienes adquiridos y otra documentación comprobatoria. Las sucursales vigilan que los acreditados cumplan oportunamente con su obligación contractual.

En cuanto a los servicios complementarios al crédito, se otorga financiamiento para que los acreditados contraten los servicios que requieran los proyectos, de acuerdo a las modalidades que establezca el Banco.

“Los bancos regionales, las gerencias estatales y las sucursales operativas, en sus ámbitos de competencia, establecen el control de los procesos en las diferentes etapas de la operación crediticia”.<sup>155</sup> Asimismo, evalúan los planes y proyectos de desarrollo económico que establezcan para las regiones.

#### **d) Recuperaciones**

Las recuperaciones se realizan en la ventanilla de las sucursales y se aplican de acuerdo con el siguiente orden:

- “Los intereses moratorios de los créditos que dieron origen a la recuperación.
- Intereses normales de los créditos de avío y/o prendarios que dieron lugar a la recuperación.
- Capital de los créditos de avío y/o prendarios.
- Intereses del crédito al consumo familiar.
- Capital del crédito al consumo familiar.
- Intereses exigibles de créditos refaccionarios que incidan en el ciclo.
- Abono al capital de crédito refaccionario que incida en el ciclo de producción o año fiscal.
- Intereses del capital consolidado, prorrogado, renovado o producto de convenios judiciales.
- Intereses documentados de los casos anteriores.
- Capital de los mismos.
- De existir remanentes, una vez que se hayan efectuado las aplicaciones del ciclo, se destinan a cartera vencida”.<sup>156</sup>

En previsión de las recuperaciones, las sucursales actualizan la estimación de los ingresos del acreditado y de su capacidad para cubrir sus adeudos, tomando en cuenta el valor de la producción

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 15.

esperada y el importe de las indemnizaciones a que tiene derecho. Cuando dicho ingreso no es suficiente para el pago de sus obligaciones, las sucursales determinan el saldo no recuperable, analizan las causas y convienen con el sujeto e integrantes, el grado, plazo y forma de pago del mismo.

Cabe señalar que las normas de operación del Banco se han venido modificando recientemente, con el propósito de responder a su fortalecimiento. Lo presentado hasta ahora corresponde precisamente a las últimas modificaciones.

### 3.4 Diagnóstico de BANRURAL en los años 80

Durante los años ochenta, el Banco afrontó problemas de operación y organización de la propia institución, derivados de la incongruencia de definiciones y acciones que habían caracterizado a la política sectorial. En su carácter de institución ejecutora de dicha política, reflejó esas contradicciones.<sup>157</sup>

Los propósitos del crédito fueron convirtiéndose en una trasferencia de recursos irrecuperable, incapaz de promover la producción y la capitalización del campesino. Si bien se dio una fuerte expansión de la cobertura del crédito, éste habilitaba en forma indiscriminada áreas con escaso potencial productivo y de siniestros recurrentes, y se otorgaba sin criterios de rentabilidad de los proyectos financiados, por el papel político que le fue conferido a la institución.

En estas condiciones, el crédito no tuvo un efecto positivo generalizado en la producción y las recuperaciones se obtenían crecientemente a través de ANAGSA. Se generaba, entonces, un círculo vicioso en el ejercicio del crédito, ocasionándose una descapitalización continua del Banco y un deterioro productivo de las unidades de producción. Ello implicó aumentos importantes de recursos fiscales tanto para el Banco como para ANAGSA.

Tal situación explica que la superficie habilitada haya crecido 1.7 millones de hectáreas entre 1980 y 1988, en tanto que las recuperaciones de avío obtenidas por medio de indemnizaciones de ANAGSA pasaron de 15% en 1980 a 47% en 1988. Para el ciclo Primavera-Verano 1989-1990, el índice de recuperaciones se ubicó en 64% y para el de 1990-1991 en 50%.<sup>158</sup>

Asimismo, la política de subsidios careció de criterios claros, lo que ocasionó que se otorgaran en forma indiscriminada, sin seleccionar rigurosamente a los productores ni analizar la viabilidad de los proyectos, que en muchos casos tenían una dudosa rentabilidad financiera. También se

<sup>157</sup> BANRURAL. *Programa de modernización y fortalecimiento del sistema BANRURAL*, versión interna, México, 12 de septiembre de 1990, p. 12.

<sup>158</sup> De la Mora Gómez. *op. cit.*, p. 947.

benefició a productores de altos ingresos o encubiertos como de bajos recursos y faltó precisarse el carácter temporal de los propios subsidios.

De los recursos operados por el Banco en 1987, se habilitó al 67% de la superficie agrícola nacional financiada y se atendió al 62% de los productores beneficiados con crédito. Asimismo, se habilitó el 44% de la superficie dedicada a la producción de básicos, porcentaje mayor en 8 puntos porcentuales al registrado en 1983. En el caso de granos básicos la cobertura pasó de 33 a 42%; y en oleaginosas de 49 a 56%.<sup>139</sup>

Para 1990, las áreas acreditadas por BANRURAL que tenían escaso potencial productivo y con alto riesgo de siniestros se cuantificaron en por lo menos 2.5 millones de hectáreas, superficie que representa el 35% de la que habilitó en 1988.

“Los recursos canalizados por BANRURAL al sector agropecuario ascendieron a 3 527.4 miles de millones de pesos entre los años 1983 y 1987, que representó alrededor del 43% del financiamiento total al sector. Si bien en 1984 y 1985 registró reducciones en su participación, en 1986 y 1987 volvió a incrementarse alcanzando el 39 y 49% de la oferta total respectivamente”.<sup>140</sup>

Sin embargo, el incremento del financiamiento se dio en forma desequilibrada y se distorsionó también la estructura del crédito otorgado. “...las operaciones se orientaron cada vez más al crédito de avío, en detrimento de los refaccionarios. En 1980, del total de créditos ejercidos se destinó el 71% al avío, el 23% al refaccionario y el 6% a otros créditos. Para 1988, dicha estructura fue de 86%, 13% y 1%, respectivamente. Medido en pesos de 1980, el monto total de créditos refaccionarios en ese año fue de 13 mil millones de pesos, de 7.5 mil millones en 1985 y de 6.4 mil millones en 1988”.<sup>141</sup>

Por lo que se refiere a las actividades financiadas, la mayor proporción de los recursos se destinó a la agricultura. “Esta absorbió el 81% del crédito total en términos reales entre 1983 y 1988, y su participación en el total de planes de operación pasó de 71% en el primer año a 85% en el último año. En cuanto a monto, ello significó 116 mil millones de pesos para 1983 y 1 billón 447 millones para 1987”.<sup>142</sup>

De esta manera, la participación de BANRURAL dentro del financiamiento otorgado por el sistema financiero al subsector agrícola, pasó del 48 al 58% en ese período. Tales recursos incrementaron

<sup>139</sup> BANRURAL. *Informe de autoevaluación sexenal 1982-1988*, Sistema financiero mexicano, 1988, pp. 21, 22.

<sup>140</sup> Fideicomiso para Crédito en Áreas de riego y de Temporal. *Estudio justificativo para la solicitud de la sexta etapa del programa global de crédito agropecuario FICART/VID*, documento interno, México, 1988.

<sup>141</sup> BANRURAL, *Programa...*, op. cit., pp. 13, 14.

<sup>142</sup> BANRURAL, *Informe...*, op. cit., p. 59.

la cobertura de la superficie habilitada en 1.4 millones de hectáreas e incorporaron a casi 600 mil nuevos productores al beneficio del crédito.

“...El avío se concentró también en la agricultura, limitando los recursos en apoyo de las tareas pecuarias, agroindustriales, silvícolas y acuícolas”. En 1980, la agricultura recibió el 59% de los avíos ministrados y en 1988 elevó su participación al 85%. En este último año, por cada peso de habilitación prestado a la agricultura se aplicaron 18 centavos a las otras actividades y 82 centavos a la agricultura, mientras que en 1980 se habían dedicado 30 centavos a las primeras y 70 centavos a ésta última.<sup>143</sup>

Por lo que se refiere al tipo de tenencia, “...los créditos se orientaron preferentemente y en forma creciente hacia el sector ejidal. En el año agrícola de 1983, el 75% del monto ejercido se canalizó a este sector y el 25% al de la pequeña propiedad. Para 1988 esa proporción llegó a representar el 79% y 21%, respectivamente”.<sup>144</sup>

Asimismo, por régimen de humedad el flujo de recursos se canalizó en su mayor parte a las zonas de temporal, a las cuales se les asignó el 57% del financiamiento, en promedio, destacando el apoyo brindado al maíz, frijol, arroz, trigo y sorgo.

Otro de los principales problemas que tuvo el Banco en los años ochenta fue la complejidad de su operación crediticia, que privilegiaba los tiempos administrativos sobre los ritmos de la actividad productiva y abría espacios para la manipulación del crédito. Este se ejercía en ministraciones fragmentadas que no consideraban las fases productivas y estaban sujetas a un esquema burocrático de supervisión y control. Todo ello ocasionó que los empleados del Banco llamados “inspectores de campo” adquirieran poderes discrecionales en el ejercicio del crédito, al ser éstos los que se relacionaban directamente con los productores.

Lo anterior, así como “...la carencia de procedimientos claros y la ineficiencia de las actividades de supervisión y control, dieron lugar a diversas formas de corrupción en la operación del crédito: préstamos para productores y superficies ficticios; simulación de siniestros; desvío del crédito para fines distintos a los contratados; recuperaciones e intereses no ingresados; otorgamiento de préstamos sin garantías; y desviación de cosechas”.<sup>145</sup>

Por otra parte, en la medida que la institución otorgaba la mayor parte del crédito en especie, bajo el argumento del ahorro que podía generarse al realizar compras masivas, se generaron diversos problemas. El Banco llegó a constituirse en un intermediario entre los proveedores de insumos y

143 De la Mora, *op. cit.*, p. 947.

144 BANRURAL, Informe..., *op. cit.*, pp. 59, 60.

145 BANRURAL, Programa..., *op. cit.*, p. 17.

maquinaria y los productores, lo cual en muchas ocasiones iba en detrimento de la satisfacción de las necesidades y los requerimientos de los productores. Asimismo, la ministración en especie generaba inconformidades en la clientela, especialmente por preferencia de marcas y variedades diferentes de insumos y maquinaria existentes en el mercado, además del retraso en el suministro y la entrega de productos en mal estado de conservación.

Para el Banco, el crédito en especie implicaba cubrir altos costos para administrar una red de 414 almacenes y mantener inversiones estáticas en inventarios. Asimismo, el manejo de mercancías propiciaba prácticas indebidas en la autorización y compra, aparte de anomalías en la depuración de productos fuera de norma.

Por otra parte, en la medida que BANRURAL se encargaba de otorgar los servicios de asistencia técnica, organización, capacitación y comercialización, limitaba la posibilidad de los productores para que decidieran por sí solos sobre las opciones que más respondieran a sus necesidades.

En lo que corresponde a la cartera vencida, las cifras disponibles registraban una disminución relativa dentro de la cartera total, al ubicarse en 11.9% en 1984; 9.1% en 1985; 7.7% en 1986 y 8.3% en 1987.<sup>146</sup>

Sin embargo, el problema era realmente mayor dado que existía la práctica de aceptar el pago de adeudos con recursos provenientes de las ministraciones del nuevo ciclo. Este mecanismo, aunque permitió cubrir formalmente los requisitos de recuperación mínima exigidos para que el productor continuara siendo sujeto de crédito, elevó artificialmente las recuperaciones, repercutió en la disponibilidad de recursos para la realización de las nuevas labores y acentuó los problemas de producción y productividad de los acreditados.

"A fines de 1988, el saldo de la cartera vencida ascendía a 310 mil millones de pesos, 8% de la cartera total. De los adeudos vencidos, el 42% estaba clasificado como irrecuperable",<sup>147</sup> cifra que también debe ser mayor dada la práctica mencionada de aceptar la reestructuración del crédito.

Todas esas condiciones en que operó BANRURAL, durante la mayor parte de los años ochenta, derivaron en un esquema poco propicio para el desarrollo del sector agropecuario, que no sólo resultó perjudicial para el propio Banco sino principalmente para los productores rurales que no llegaron a elevar sus niveles de productividad y de calidad de vida, y en cambio se vieron gravemente comprometidos por sus adeudos.

<sup>146</sup> BANRURAL, *Informe...*, op. cit., p. 64.

<sup>147</sup> BANRURAL, *Programa...*, op. cit., p. 19.



“...La ampliación de las operaciones del Banco en años de inflación, provocaron una dependencia financiera creciente, mediante la transferencia de recursos fiscales y la asunción de pasivos, por parte del Gobierno Federal originados por el endeudamiento de la institución”. Estos apoyos crecieron a un ritmo de 55% entre 1983 y 1988, al pasar de 104 mil 909 millones de pesos a 949 mil 871 millones en esos años. Estos recursos en este último año representaron 35.8% de sus ingresos totales. Sin embargo, para 1991 el déficit se redujo considerablemente al representar el 16% de su operación.<sup>148</sup>

Por otra parte, la estructura organizacional del Banco tuvo siempre amplios tramos que no respondían a las necesidades de la institución. Se carecía de una definición de estructuras ocupacionales en función de las distintas unidades administrativas. No existía una política reguladora del tamaño y las características de la fuerza de trabajo. Al crecer sin un marco de referencia, la estructura y la planilla de personal resultó sobredimensionada en algunas áreas, y deficiente en otras. Además, las características de los empleados no siempre correspondían a los perfiles de puestos.

Para 1988, a pesar de los avances de los años anteriores, la organización seguía siendo desequilibrada. Existía una sensible diferencia entre la estructura autorizada (217 unidades administrativas) y la planilla de personal correspondiente a puestos de mando (512 empleados).

### **3.5 Redimensionamiento de BANRURAL**

#### **3.5.1 Contexto del redimensionamiento**

Si bien hubieron acciones de redimensionamiento en los años ochenta, el contexto del mismo se aglutina e integra en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. El Programa plantea incrementar la producción y la productividad en el campo, y elevar el nivel de vida de la población rural, con el propósito de garantizar el abasto nacional y permitir al país alcanzar la soberanía alimentaria.<sup>149</sup> Para lograr ambos objetivos, se prevé eliminar los vicios y las distorsiones que frenan la capacidad productiva del sector rural, y promover las acciones requeridas para su desarrollo.

En tal sentido, se establece la inminencia de aplicar políticas claras y firmes que promuevan la eficiencia productiva; la descentralización de recursos humanos, financieros y físicos; el fortalecimiento de la gestión de las organizaciones de productores; y la negociación concertada. El eje de

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>149</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. “Programa nacional de modernización del campo, 1990-1994”, *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990, p. 988.

tal esquema consiste, precisamente, en la participación de los productores en un proceso que respete las formas de organización y de tenencia de la tierra establecidas en la Constitución.

Otro de los aspectos que constituyen el contexto en el que se da el fortalecimiento de BANRURAL, es la transformación financiera de los años 1989 y 1990, a través de la cual el Estado deja su propiedad de la banca comercial; se promueve la participación de los intermediarios financieros; y se disminuye la regulación excesiva en ese ámbito. Ello bajo el esquema de la rectoría del Estado en la actividad financiera, sustentada en el establecimiento de sistemas de evaluación, supervisión, control y vigilancia más estrictos y ágiles.

“...La venta de la participación estatal de la banca comercial liberó recursos, tanto para avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas como para atender esfuerzos que, por su naturaleza, corresponden al ámbito gubernamental: la provisión de servicios básicos a la población más necesitada y la creación de infraestructura esencial para la eficiencia en la producción agropecuaria e industrial”.<sup>150</sup>

La transformación financiera para la banca de desarrollo ha implicado, entre otros aspectos: “reorientar sus operaciones, principalmente al segundo piso, redescontando operaciones crecientes a la banca múltiple y buscando una mayor coordinación con dichas instituciones; destinar sus apoyos financieros a un mayor número de acreditados de los sectores social y privado; dar mayor importancia a la viabilidad de sus operaciones para aprobar los financiamientos; desarrollar entre los acreditados una cultura para el cumplimiento oportuno de sus compromisos financieros, desterrando paternalismos y confiando en su responsabilidad y compromiso para destinar los recursos a los fines para los cuales los solicitan; y descentralizar sus operaciones, delegando facultades de aprobación a direcciones regionales y gerencias estatales”.<sup>151</sup>

En particular, el contexto del redimensionamiento de BANRURAL quedó definido en su Programa de Modernización y Fortalecimiento, publicado en 1990. Este persigue, en el ámbito de sus atribuciones, los siguientes propósitos: promover un trato diferente con los productores para transitar del paternalismo a la responsabilidad compartida; lograr mayor eficiencia operativa de la institución propiciar un mejor uso de los recursos crediticios; y conceder atención prioritaria a los productores rurales de bajos ingresos con potencial productivo.

<sup>150</sup> Asociación Mexicana de Bancos, *op. cit.*, p. 30.

<sup>151</sup> Soto Rodríguez, Humberto. “El nuevo perfil de las instituciones financieras”. Séptima reunión de la banca. *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 10, México, octubre de 1991, p. 102.

### 3.5.2 Componentes y avance del proceso

Por su carácter de banca de desarrollo, el crédito es el eje natural del redimensionamiento institucional de BANRURAL. En torno al mismo está enfocada la acción para recapitalizarse y con ello fortalecerse financieramente, al tiempo que para ser eficaz en su función de apoyo al campo, bajo un marcado equilibrio que convencionalmente podría calificarse de corte financiero-económico-sociopolítico. Ello, en razón precisamente de la tarea sustantiva del Banco, el efecto directo en el sector primario, y los impactos indirectos en la calidad de vida y en el esquema de organización campesina.

Así, la reorientación del crédito comprende varias vertientes, como la modificación de la estructura de los tipos de crédito, la selección de los usuarios con base en la identificación de proyectos elegibles, la coparticipación de los productores, el manejo selectivo de subsidios, el aseguramiento de la recuperación, la opúlmización de la mezcla de fuentes de financiamiento, así como el manejo eficiente de la masa de recursos disponibles. Igualmente, la reorientación implica el mejoramiento del soporte funcional y organizacional para fortalecer también la operación de la institución.

Consecuentemente, los frentes específicos del fortalecimiento financiero y operativo de BANRURAL son varios y diversos. Para facilitar su análisis y señalar los avances respectivos, se presentan agrupadamente en componentes genéricos: política crediticia, mecanismos de operación crediticia y reestructuración administrativa.

#### a) Política crediticia

La nueva orientación de la política crediticia busca transformar al crédito en un medio más oportuno y eficaz para el desarrollo del campo. Se trata de hacerlo un recurso recuperable, vinculado con las necesidades de los productores.

Para ello se ha redefinido la clientela de la institución, con base en la potencialidad productiva de las áreas acreditadas. El potencial productivo es la condición que tiene un proyecto en cuanto a recursos naturales y de infraestructura para que, con base en el apoyo crediticio, genere excedente económico suficiente para capitalizar la empresa, elevar el nivel de vida del productor y permitir al Banco recuperar el préstamo.

Por lo tanto, el crédito de BANRURAL tiende a otorgarse de acuerdo al grado de desarrollo de los productores de bajos ingresos, para compensar sus desventajas económicas. Por lo que corresponde al resto de productores de bajos ingresos, que no cuentan con potencial productivo y se encuentran ubicados en zonas de alta siniestralidad, éstos son atendidos por el organismo responsable de acciones de solidaridad. De esta manera, se trata de separar claramente las acciones de crédito en

relación a las de subsidio, para que éste se canalice en forma transparente y simplificada, únicamente conforme a las condiciones económicas de los acreditados.

Los productores de altos ingresos que necesitan recursos para desarrollarse y mejorar su situación productiva, se han transferido a la banca comercial. Se trata de impulsar por otra vía las inversiones de este tipo de productores, para liberar recursos en beneficio de nuevos productores de bajos ingresos con potencial productivo.

Asimismo, en la medida que éstos últimos alcancen niveles de ingresos superiores, estarán en condiciones de recurrir también a la banca comercial, o bien optar por continuar operando con BANRURAL asumiendo el costo real del crédito. Con ello, se busca establecer un proceso continuo de liberación de sujetos de crédito preferencial e incorporación de nuevos que no disponen de crédito institucional para lograr su desarrollo.

Los supuestos productores que ahora se encuentran excluidos del financiamiento, han empezado a presionar fuertemente para que se flexibilice esta política. Argumentan que gran parte de sus deudas fueron recursos que nunca recibieron, pues quedaron en manos de líderes campesinos y funcionarios bancarios corruptos.<sup>152</sup>

En cuanto a cifras, la selectividad de los acreditados por el BANRURAL está ocasionando una menor presencia en el campo, de 7.1 millones de hectáreas que financió en 1985, pasó a 1.9 millones en 1990 y 1.3 en 1991.<sup>153</sup> Al respecto, se considera que se trata de una presencia menor pero más real, la cual en el corto plazo podrá incrementarse, respaldándose con los recursos de recuperación crecientes.

Respecto a los acreditados con cartera vencida, éstos están siendo atendidos por el Fideicomiso creado reciente y exclusivamente para tal propósito. Para que sigan accediendo a nuevos créditos, deberán aceptar y reestructurar sus pasivos anteriores.<sup>154</sup>

Por otra parte, la nueva orientación de la política crediticia del Banco busca restituir al crédito su función de apoyo a la capitalización y modernización tecnológica de las unidades productivas, para lo cual está procurando incrementar la participación de créditos refaccionarios en los programas crediticios.

La actual política crediticia tiene coherencia, pero lleva implícito un modelo particular de desarrollo para el campo, que propone fundamentalmente el impulso a las áreas con mayores

<sup>152</sup> *El Financiero*, periódico del 18 y 19 de marzo, México, 1992.

<sup>153</sup> *Epoca*, *op. cit.*, 20 de enero de 1992.

<sup>154</sup> *La Jornada*, periódico del 9 de marzo, México, 1992.

recursos naturales, en detrimento de los sectores rurales que siempre han estado marginados. Por más que se afirme que a través del organismo de solidaridad se atenderán las necesidades de esos sectores, está por comprobarse si los recursos canalizados crearán una estructura productiva, que permita a los campesinos salir del estancamiento, o si están dirigidos únicamente a mitigar las graves carencias que padecen.

No es discutible la necesidad de lograr mayor eficiencia en la operación de BANRURAL, fortalecerlo financieramente y eliminar las prácticas de corrupción; pero igualmente importantes son las bases sobre las que se sienta el nuevo esquema de desarrollo para el campo. La propuesta actual para desarrollarlo supone promover grandes inversiones de capitales nacionales e internacionales, pero sobre la premisa de subordinar la llamada economía campesina y en la práctica desaparecer la organización ejidal como la promotora del crecimiento.<sup>155</sup>

Al margen de las consideraciones anteriores, hay un efecto real de la reorientación de la política crediticia, lo que corrobora el avance del fortalecimiento paulatino del Banco. Los resultados en cifras aún no son definitivos, sin embargo, se puede mencionar que en los años de 1989 a 1991, éstos se refieren al fortalecimiento de la actuación del Banco; la redefinición de la población objetivo y selección de los acreditados; la reducción del crédito de 4 a 2.9 billones de pesos y de 7.2 a 1.2 hectáreas beneficiadas, como manifestación directa del resultado en el inciso anterior; y el aumento de las recuperaciones directas como principal fuente de recursos, mismas que pasaron de 69 a 99%.<sup>156</sup> El déficit financiero global se abatió de un 35% a un 18%.

#### **b) Mecanismos de operación crediticia**

Los mecanismos aplicados para renovar operativamente el otorgamiento del crédito son en esencia coparticipativos. Se trata de esquemas abiertos y democráticos de concertación crediticia, que suponen el reconocimiento de la organización y la aptitud de los usuarios para conducir los procesos productivos y administrar los instrumentos y servicios que se ponen a su disposición.

Por ello, la operación del crédito se realiza en forma concertada y corresponsable entre BANRURAL y los acreditados, a través de dos mecanismos básicos: el de asamblea y a través de los consejos consultivos de las sucursales operativas. Estos mecanismos de operación promueven la participación de los productores y sus organizaciones en la determinación del monto y destino del crédito y de las responsabilidades en la aplicación y manejo de los recursos. Así, los productores que ya se relacionan directamente con el Banco están eliminando los mecanismos de control que habían ejercido líderes agrarios y organizaciones burocráticas, que condicionaban el otorgamiento del

<sup>155</sup> Calva, José Luis. "¿Es culpable el ejido?" *Perfil de La Jornada*, periódico del 26 de noviembre, México, 1991.

<sup>156</sup> BANRURAL. *Relas y estrategias*, documento interno, México, mayo de 1992.

crédito y generaban esquemas corruptos. Consecuentemente, las organizaciones campesinas que subsistan, tendrán otro perfil político y desbordarán los filtros corporativistas.

Asimismo, se ha eliminado virtualmente el crédito en especie para otorgarse sólo en efectivo, de modo que los productores están en posibilidad de adquirir o contratar directamente los insumos y servicios más convenientes. También se busca que dispongan de los recursos oportunamente y en un número adecuado de ministraciones, ya que de ello depende que el crédito tenga éxito en promover las actividades agropecuarias.

Las actividades complementarias al crédito se ha previsto transferirlas a los productores, en forma diferenciada, gradual y continua, según su organización y capacidad operativa. De esta manera, el Banco deja de participar en los procesos comerciales de los acreditados y únicamente asesora y provee apoyos indirectos para la operación comercial. Con ello se pretende transferir a los productores la facultad de decidir el tipo, la intensidad y las características de la asistencia técnica que demanden sus unidades productivas. La transferencia se vincula con el financiamiento vía crédito y está en función de los índices de recuperación y productividad. Este nuevo enfoque está propiciando el inicio de una nueva relación con los acreditados que favorecerá el destierro del paternalismo y del autoritarismo burocrático.

Para evitar ineficiencias y desvíos en la asignación de los recursos, el Banco está revisando y actualizando sus normas y procedimientos de supervisión, a la vez que mejorando los sistemas internos de control y supervisión.

No obstante, las nuevas reglas de operación crediticia no hacen referencia a la simplificación de los documentos para acceder al financiamiento, a pesar de que en muchas ocasiones se han convertido en obstáculos administrativos que difícilmente pueden cumplir los productores de bajos ingresos.

Como un ejemplo detallado está el acta de matrimonio que deben presentar los colonos y pequeños propietarios, o el acta de nacimiento los integrantes de sociedades de solidaridad social, en cada solicitud de crédito. Igualmente puede decirse de los diversos permisos y registros que tienen que llevar a cabo los solicitantes del crédito ante varias dependencias del Gobierno Federal para completar sus expedientes. En este caso la dificultad también puede ser grave si estas dependencias no proporcionan los documentos en los tiempos requeridos.

Ante estas limitaciones, es necesario que el Banco profundice su proceso de modernización en el plano operativo, eliminando o flexibilizando sus requisitos para otorgar el crédito, sin que esto

vaya en detrimento de la rentabilidad de los proyectos financiados. Deberán suprimirse trámites y documentos que sólo se han convertido en obstáculos para acceder al financiamiento.

Por lo tanto, surge la preocupación de cómo el Banco logrará su modernización en un contexto en que las otras dependencias del sector no actúen eficientemente. En este sentido, los propósitos de esta institución pueden verse afectados.

Lo anterior se agudiza en la medida que las condiciones de marginación en que viven este tipo de productores continúan sin solución, lo cual quiere decir que no estarán en posibilidad de gestionar de manera independiente todos los requisitos para solicitar el crédito. Difícilmente se logrará una mayor participación y corresponsabilidad de los productores en la gestión de sus empresas, tal como lo plantea la política crediticia, a menos que efectivamente se les brinde los canales adecuados y las condiciones para que ejerzan dicha participación.

Asimismo, es necesario superar la relación paternalista que el Banco estableció con sus acreditados, por otra donde exista corresponsabilidad. El problema son los medios para lograrlo, sobre todo si se recuerda la política de tutelaje que el Estado impulsó en todo el período posrevolucionario y especialmente con los campesinos.

Bajo este enfoque, su modernización supondrá una profunda transformación de su desarrollo institucional. Para ello, será necesario evaluar constantemente no sólo a los cuadros directivos, sino también al personal operativo, con el propósito de mantener siempre un enfoque de servicio a la clientela, eliminando corrupciones y esquemas que no respondan a esta nueva concepción.

Así, la institución estará sujeta a un proceso permanente de desarrollo que le permita ir superando sus deficiencias, lo cual deberá traducirse en un mejor servicio a los productores.

En conclusión, el avance en la modernización de BANRURAL es importante en cuanto a la conceptualización del cambio, pero aún es necesario profundizarlo y traducirlo a los esquemas y niveles operativos para lograr una transformación integral.

### **c) Reestructuración administrativa**

En cuanto a la reestructuración administrativa se están llevando a cabo cambios profundos que buscan adecuar la institución a las necesidades de la nueva política crediticia. En ese sentido, dicha estructura procura mantener una dimensión acorde a la magnitud de sus operaciones y funciones, según criterios de eficiencia y economía de costos, simplificando políticas y procedimientos y racionalizando el uso de recursos presupuestales y materiales.

Esta reestructuración ha definido a la oficina matriz del Banco como la entidad corporativa de todo el Sistema, con funciones normativas, de supervisión y control en el ejercicio de los programas crediticios. Los bancos regionales funcionan descentralizadamente a través de las sucursales operativas y las gerencias estatales. Las primeras son responsables de operar el crédito y tienden a ser unidades autónomas; mientras que las gerencias estatales se convierten en las instancias de programación a nivel de entidad federativa.

Los aspectos en los que hubo avance, durante los años ochenta, se refieren a la descentralización y desconcentración de las actividades del Banco, la simplificación administrativa, y la adecuación de su estructura orgánica.

- En cuanto a la descentralización, los resultados consisten en la delegación de facultades a los bancos regionales para la autorización del crédito; la instrumentación del sistema de operación descentralizada de los recursos; la descentralización del manejo de valores; así como la compra de insumos, maquinaria e implementos.
- Respecto a la desconcentración, entre 1984 y 1985 fueron reubicados en los bancos regionales 485 empleados del Banco Nacional.
- Con la simplificación administrativa se buscó hacer más ágil y efectiva la operación de la institución. Para ello, se redujeron considerablemente los tiempos y los trámites de las actividades sustantivas relacionadas con el otorgamiento de crédito.
- Finalmente, en lo que se refiere a la reestructuración orgánica en el período de 1983-1988, de las 520 unidades administrativas que existían en 1983, se eliminaron 297, equivalente al 57%. De éstas, 20 correspondieron a subdirecciones, 107 a subgerencias, 3 a subdirecciones generales, 23 a gerencias y 144 a departamentos. La reducción de la plantilla de personal, en el período, fue de 1 733 personas en el Banco Nacional y de 1 480 en los Bancos Regionales.<sup>157</sup>
- Asimismo, se redujo en un 58% el número de puestos de mando en 1990, respecto a 1988, y entre el 30 de noviembre de 1988 y el 31 de mayo de 1990 la plantilla de personal disminuyó de 3 030 a 2 047 plazas (32%). A su vez, el Banco ha realizado la liquidación de bodegas e instalaciones que utilizaba para almacenar los insumos. De las 414 bodegas que tenía, se eliminaron entre el 10 y 15%. Asimismo, de las 500 oficinas que existían en todo el país, el Banco liquidó 260 y se fortalecerán las restantes para dar un mejor servicio a la clientela.<sup>158</sup> Se ha asegurado que entre 1988 y 1991 BANRURAL ha “adelgazado” en un 60%.

<sup>157</sup> BANRURAL, Informe..., *op. cit.*, pp. 208, 209.

<sup>158</sup> *Epoca*, 20 de enero, México, 1992. Entrevista a Jaime de la Mora Gómez, director de BANRURAL.



Asimismo, se readequan los fideicomisos y se mejora la complementariedad de sus programas con los realizados por el Banco. Se mantienen vigentes sólo aquellos que complementen las funciones y el cambio estructural de la institución, al haberse eliminado los que habían cumplido con los fines para los que fueron creados o los que no justificaban su presencia sectorialmente.

Desde el punto de vista jurídico-normativo se espera una transformación más profunda, que se generará con la reforma al artículo 27 constitucional, recientemente aprobada, la cual modifica sustancialmente la estructura agraria surgida de la Revolución. Ello ha originado posiciones encontradas entre los diferentes sectores políticos, académicos y en las mismas organizaciones campesinas.<sup>159</sup>

En lo general, las opiniones favorables a esta modificación constitucional consideran que será la base para lograr reactivar al campo mexicano, a través del impulso la llegada de capitales, mismos que darán la pauta para fuertes inversiones que eleven tanto la producción como la productividad, y por esa vía mejoren las condiciones de vida de la población rural y se satisfagan las necesidades alimentarias del país.

Por su parte, las opiniones desfavorables señalan la posibilidad de que los fuertes capitales acaparen grandes extensiones de tierras, a costa de las organizaciones ejidales, y vuelva a implantarse el latifundismo con las nefastas consecuencias que implicaría para la justicia de los campesinos.

Como comentario final, conviene enfatizar que el avance conjuntado de los tres componentes en que se presenta el redimensionamiento de BANRURAL, muestra consistencia en la reversión de la tendencia descapitalizante y de servicio ineficaz que empezaban a caracterizar a la institución, como consecuencia de políticas inadecuadas tanto financieras como de operación. Así, la experiencia específica del redimensionamiento de BANRURAL aporta elementos de análisis, útiles para explicar la transformación de la administración gubernamental para el campo.

159 Para profundizar en esto ver artículos periodísticos de: *Perfil de La Jornada*. A. Medellín, Rodrigo; Morett Sánchez, Jesús Carlos; Calva, José Luis y otros, periodicos de 26 de noviembre, Mexico, 1991.

## **CONCLUSIONES**

---

En México, la participación económica del Estado ha sido determinante para impulsar el desarrollo nacional en el período posrevolucionario. Su evolución ha sido acorde a las condiciones económicas y políticas de cada etapa histórica, a la vez que ha reforzado la presencia del Estado, independientemente del grado de participación del mismo.

En términos de balance histórico, ello significa un manejo político favorable del intervencionismo estatal, mismo que también hubiera sido exitoso en lo económico si hubiera habido la visión gubernamental oportuna, para ajustar con elasticidad el grado cualitativo y cuantitativo del propio intervencionismo.

Las empresas paraestatales han sido el instrumento utilizado, en mayor medida, para concretar la participación del Estado en la economía, contribuyendo a mantener niveles relativos de estabilidad política y de desarrollo económico. Con ello, se han propiciado las condiciones para sustentar la legitimación del Gobierno en cada etapa histórica.

La participación económica del Estado Mexicano tuvo su justificación en la medida que sus empresas cumplieron un papel histórico, al ser las promotoras de la creación de la infraestructura indispensable para avanzar en el desarrollo nacional, así como en la protección de la planta productiva y el empleo. No obstante, en el transcurso de las décadas se abusó del intervencionismo, con lo que se provocaron las contradicciones que llevaron al debilitamiento fundamentalmente de las propias entidades prestatales y al agravamiento del déficit público.

La orientación del desarrollo prevaleciente hasta los años setenta se modificó por la decisión del Estado de redimensionar el sector paraestatal. Ello implicó un cambio profundo en las relaciones con todos los sectores de la sociedad. Significó sustituir la política del paternalismo del Estado por una política de responsabilidades compartidas.

Por ello, puede afirmarse que el redimensionamiento del sector paraestatal forma parte de la estrategia general tendiente no sólo a enfrentar la crisis financiera coyuntural del Estado, sino también a modificar el modelo de desarrollo seguido en las últimas décadas posrevolucionarias. Este cambio supone impulsar la participación de la sociedad civil en el ámbito económico, al tiempo que el Estado incrementa el gasto destinado a sectores sociales marginados. Se trata de una medida con efectos en el campo económico y en el político.

El redimensionamiento del sector paraestatal se ha ideologizado, a partir de las opiniones de grupos y partidos políticos que buscan en esta polémica la posibilidad para incrementar su fuerza política.

Para garantizar la rectoría económica y continuar el desarrollo bajo una orientación nacionalista, el Estado tendrá que incrementar la eficiencia en sus políticas macroeconómicas y modernizar las empresas estratégicas.

Los límites del redimensionamiento no son claros ni precisos, en virtud de la discrecionalidad para definir cuáles son las empresas estratégicas o prioritarias. Ello da lugar a que continúen desincorporándose empresas que en otros períodos tenían tales categorías. Al respecto, no hay parámetros para calificar los impactos en la rectoría del desarrollo. Desde un punto de vista simplista, podría señalarse que se está dejando en manos del sector privado el dinamismo y la orientación del desarrollo nacional; sin embargo, apenas están por evaluarse otros mecanismos, como los pactos de concertación económica, que si bien tienen un matiz inductivo y concertador, se suscriben con un criterio rector apoyado por soportes coercitivos.

El redimensionamiento tiene impactos políticos, en la medida que modifica el peso del estado en la correlación de fuerzas sociales. Ante ello, el propio Estado tendrá que desarrollar nuevas habilidades políticas para acudir progresivamente a fórmulas cada vez más concertadoras con los agentes económicos y políticos.

El redimensionamiento no sólo se traduce en la desaparición de empresas. También se refiere al fortalecimiento de otras que siguen siendo estratégicas, como el caso de BANRRURAL, cuya transformación financiera y operativa se intensificó de manera decisiva en los últimos tres años, a partir de su Programa de Modernización y Fortalecimiento.

El fortalecimiento financiero de la institución se ha logrado con base en una nueva orientación de su política crediticia, la cual propone restituir la función esencial del crédito, diferenciándolo del subsidio. Para ello, el Banco reenfoca su cobertura de atención exclusivamente a los productores de bajos ingresos, cuyos proyectos aseguren la rentabilidad necesaria, para no descapitalizar a la institución. Así, se aseguran las recuperaciones directas que a su vez permitan sostener y reproducir las disponibilidades de créditos, considerándose las contrapartidas de inversión por parte de nuevos beneficiarios.

El resto de productores está siendo atendidos por otras vías. Los que también son de bajos ingresos, pero que no tienen posibilidades de operar rentablemente, se canalizan al organismo

responsable de acciones de solidaridad, con criterios propiamente de subsidio; y los de altos ingresos se atienden por la banca comercial con tasas de interés de mercado.

Si bien BANRURAL funcionó en períodos anteriores de acuerdo a cierto peso político, que distorsionó los propósitos del crédito, ahora se le está restituyendo su verdadero papel de banca de desarrollo, con el propósito de que contribuya sostenidamente a la superación de los problemas del campo mexicano. Se trata de hacer más eficiente la operación de la institución, no como un fin en sí mismo, sino para lograr la capitalización de los acreditados y mejorar su nivel de vida.

Como esencia del fortalecimiento operativo institucional, se ha logrado aligerar la estructura orgánica, a la vez que descentralizar las decisiones y un tramo importante de su operación. Ello, para estar más cerca de los usuarios y otorgarles el monto suficiente de crédito, en los tiempos requeridos. Ambos aspectos, son premisas fundamentales para respaldar la aplicación efectiva de la nueva política crediticia.

La implicación política del redimensionamiento de BANRURAL consiste en la modificación de la relación paternalista que se había desarrollado con los acreditados, a otra donde se promueve su participación en las decisiones. Ahora, se reconoce la capacidad de los productores para determinar y compartir, conjuntamente con el Banco, la responsabilidad del desarrollo de sus proyectos productivos.

A partir de su redimensionamiento, BANRURAL está tendiendo a convertirse en una institución financieramente sana. Sin embargo, es necesario profundizar su fortalecimiento operativo incorporando una nueva cultura de servicio a los usuarios que refuerce la participación de los productores, a la vez que elimine vicios y trámites administrativos innecesarios. Con ello se asegurará su papel destacado en la reactivación del campo mexicano durante los siguientes lustros.

El redimensionamiento del sector paraestatal en México es un proceso virtualmente concluido. Sus impactos definitivos se reflejarán en el mediano plazo. Por ahora, resultó una medida obligada, pragmática y eficaz para enfrentar la crisis financiera de los años ochenta. Ha sido la única opción viable para recuperar el crecimiento y apuntalar las acciones de beneficio social en apoyo de los estratos marginados.

## **ANEXO**

---

Documentación que debe presentar el acreditado para la autorización y ministración de los créditos de BANRURAL, según normas de operación del crédito de BANRURAL, publicadas en marzo de 1992.

La documentación se integra en dos expedientes: uno denominado maestro que a su vez se integra con los documentos que certifican la legítima constitución del acreditado; y otro denominado de operación que se integra con los documentos relativos a la autorización, la contratación y el ejercicio del crédito.

### **A. EXPEDIENTE MAESTRO**

El expediente maestro se divide en dos tipos de documentos: los que se presentan una sola vez y los que se presentan con cada solicitud de crédito.

#### **Documentos que se presentan una sola vez**

##### **I. EJIDOS Y COMUNIDADES**

- 1.1 Constancia que ampara la dotación definitiva o provisional de tierras.
- 1.2 Acta de posesión.
- 1.3 Copia del plano de ejecución o deslinde.
- 1.4 Información que integra el expediente básico en el Programa de crédito en asamblea.

##### **II. SOCIEDADES DE PRODUCCIÓN RURAL**

- 2.1 Títulos de propiedad de los bienes ofrecidos en garantía y plano topográfico o croquis inscritos en el Registro Público de la Propiedad.
- 2.2 Certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera en su caso, constancia de la SRA de que no existe resolución pendiente de ejecutar o solicitud de afectación sobre los predios ofrecidos en garantía.
- 2.3 Acta constitutiva.
- 2.4 Estatutos.
- 2.5 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
- 2.6 Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

##### **III. UNIONES DE EJIDOS Y COMUNIDADES**

- 3.1 Acta de asamblea sobre el acuerdo de integración de la organización.
- 3.2 Acta de asamblea general extraordinaria del ejido mediante la cual se otorga la cesión de derechos para la construcción de obras. Cuando no sea parcela ejidal deberá existir el título de propiedad para que se establezca la garantía del caso.
- 3.3 Nombramientos de delegados representantes.

- 3.4 Acta constitutiva.
  - 3.5 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
- IV. UNIONES DE SOCIEDADES DE PRODUCCIÓN RURAL
- 4.1 Acta de asambleas sobre el acuerdo de integración de la organización.
  - 4.2 Nombramientos de delegados representantes.
  - 4.3 Acta constitutiva.
  - 4.4 Estatutos.
  - 4.5 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
  - 4.6 Inscripción en el Registro Público de la Propiedad o en el registro de crédito agrícola.
  - 4.7 Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- V. ASOCIACIONES RURALES DE INTERÉS COLECTIVO
- 5.1 Acta de asamblea sobre el acuerdo de integración de la organización.
  - 5.2 Nombramientos de delegados representantes.
  - 5.3 Acta constitutiva.
  - 5.4 Estatutos.
  - 5.5 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
  - 5.6 Inscripción en el Registro Público de la Propiedad o en el Registro de Crédito Agrícola.
  - 5.7 Permiso de Relaciones Exteriores.
- VI. COLONOS Y PEQUEÑOS PROPIETARIOS
- 6.1 Títulos de propiedad de los bienes ofrecidos en garantía y plano topográfico o croquis inscrito en el Registro Público de la Propiedad.
  - 6.2 Certificado de inafectabilidad agrícola o ganadera en su caso, constancia de la SRA de que no existe resolución pendiente de ejecutar o solicitud de afectación sobre los predios ofrecidos en garantía.
- VII. UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURAL
- 7.1 Plano de la unidad de producción.
  - 7.2 Acta de asamblea sobre el acuerdo de integración de la organización.
  - 7.3 Nombramientos de delegados representantes.
  - 7.4 Acta constitutiva.
  - 7.5 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
  - 7.6 Inscripción en el Registro Nacional Agropecuario.
  - 7.7 Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- VIII. COOPERATIVAS AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES
- 8.1 Acta constitutiva.
  - 8.2 Estatutos.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 8.3 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
  - 8.4 Inscripción en el Registro Cooperativo Nacional.
  - 8.5 Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
  - 8.6 Dictamen favorable expedido por la representación de la SARH en el Estado y autorización de la SRA en su caso
- IX. UNIONES DE CRÉDITO
- 9.1 Acta constitutiva.
  - 9.2 Estatutos.
  - 9.3 Registros de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; Público de la Propiedad, sección comercio; SHCP; Patronal del IMSS; y del INFONAVIT.
  - 9.4 Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
  - 9.5 Copia del oficio de autorización de la Comisión Nacional Bancaria para operar como unión de crédito.
  - 9.6 Documento de autorización que establece el límite de pasivo exigible emitido por la Comisión Nacional Bancaria.
- X. SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL
- 10.1 Acta constitutiva.
  - 10.2 Estatutos.
  - 10.3 Inscripción en Registro Agrario Nacional o la constancia de la SRA de que se encuentra en trámite.
  - 10.4 Inscripción en registro de la Secretaría del Trabajo y Previsión social.
  - 10.5 Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- XI. COOPERATIVAS ESCOLARES
- 11.1 Acta constitutiva.
  - 11.2 Estatutos.
  - 11.3 Registro de la SEP.
- XII. SOCIEDADES COOPERATIVAS PESQUERAS
- 12.1 Acta de asamblea sobre el acuerdo de integración de la organización.
  - 12.2 Acta de asamblea general extraordinaria del ejido mediante la cual se otorga la cesión de derechos para la construcción de obras. Cuando no sea parcela ejidal deberá existir el título de propiedad para que se establezca la garantía del caso.
  - 12.3 Acta constitutiva.
  - 12.4 Inscripción en el Registro Cooperativo Nacional.
  - 12.5 Permiso de la Secretaría de Pesca para la explotación de especies reservadas, en su caso.
  - 12.6 Permiso de la SARH para uso de agua.

## Documentos que se presentan con cada solicitud de crédito

### I. EJIDOS Y COMUNIDADES

- 1.1 Última acta de investigación de usufructo parcelario.
- 1.2 Acta de asamblea de balance y programación.
- 1.3 Certificados de derechos de agua.
- 1.4 Permiso de siembra.
- 1.5 Permiso de explotación de pozos.
- 1.6 Estado de adeudos expedidos por la sucursal y aprobado por la asamblea de balance y programación.
- 1.7 Patente o registro de fierro para marcar ganado y en su caso, la señal de sangre.
- 1.8 Reglamento interior de trabajo.

### II. SOCIEDADES DE PRODUCCIÓN RURAL

- 2.1 Manifestación del solicitante de que los bienes ofrecidos en garantía están libres de gravamen.
- 2.2 Último recibo de pago del recibo predial.
- 2.3 Poder notarial para gravar bienes de terceros o autorización judicial para proceder de igual forma a los titulados a favor de menores.
- 2.4 Relación y avalúo de los bienes ofrecidos como garantía para respaldar la operación.
- 2.5 Certificados de derechos de agua.
- 2.6 Permiso de siembra.
- 2.7 Permiso de explotación de pozos.
- 2.8 Patente o registro de fierro para marcar ganado y en su caso, la señal de sangre.
- 2.9 Estado de ingresos y egresos actualizado, firmado por el solicitante.
- 2.10 Garantías colaterales suficientes en el caso de adoptar el régimen de responsabilidad limitada o suplementada.

### III. UNIONES DE EJIDOS Y COMUNIDADES

- 3.1 Reglamento interior de trabajo.
- 3.2 Balances generales y estado de pérdidas y ganancias, cuando menos de los últimos tres ejercicios sociales.
- 3.3 Garantías colaterales.
- 3.4 En créditos agroindustriales, el acta de asamblea extraordinaria en la cual se garantiza el suministro de la materia prima por parte de los miembros dedicados a la actividad productiva.

### IV. UNIÓN DE SOCIEDADES DE PRODUCCIÓN RURAL

- 4.1 Manifestación del solicitante de que los bienes ofrecidos en garantía están libres de gravamen.
- 4.2 Último recibo de pago del impuesto predial.
- 4.3 Relación y avalúo de los bienes ofrecidos como garantía para respaldar la operación.
- 4.4 Estado de ingresos y egresos actualizado, firmado por el solicitante.



- 4.5 Balances generales y estado de pérdidas y ganancias, cuando menos de los tres últimos ejercicios sociales.
  - 4.6 Garantías colaterales suficientes en el caso de adoptar el régimen de responsabilidad limitada o suplementada.
- V. ASOCIACIONES RURALES DE INTERÉS COLECTIVO
- 5.1 Última acta de elecciones de autoridades.
  - 5.2 Balances generales y estado de pérdidas generales.
  - 5.3 Garantías colaterales suficientes.
  - 5.4 En créditos agroindustriales, el acta de asamblea extraordinaria en la cual se garantiza el suministro de la materia prima.
- VI. COLONOS Y PEQUEÑOS PROPIETARIOS
- 6.1 Manifestación del solicitante de que los bienes ofrecidos en garantía están libres de gravamen.
  - 6.2 Poder notarial para gravar bienes de terceros o autorización judicial para proceder de igual forma a los titulados a favor de menores.
  - 6.3 Copia del acta de matrimonio.
  - 6.4 Relación y avalúo de los bienes ofrecidos como garantía para respaldar la operación.
  - 6.5 Certificados de derechos de agua.
  - 6.6 Permiso de siembra.
  - 6.7 Permiso de explotación de siembra.
  - 6.8 Patente o registro de fierro para marcar ganado.
  - 6.9 Estado de ingresos y egresos actualizado, firmado por el solicitante.
- VIII. UNIDADES DE PRODUCCIÓN RURAL
- 7.1 Última acta de elección de autoridades.
  - 7.2 Certificados de derechos de agua.
  - 7.3 Permiso de siembra.
  - 7.4 Permiso de explotación de pozos.
  - 7.5 Patente o registro de fierro para marcar ganado.
  - 7.6 Reglamento interior.
  - 7.7 Balances generales y estado de pérdidas y ganancias.
- XIII. COOPERATIVAS AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES
- 8.1 Certificados de derechos de agua.
  - 8.2 Permiso de siembra.
  - 8.3 Permiso de explotación de pozos.
  - 8.4 Patente o registro de fierro para marcar ganado.
  - 8.5 Estado de ingresos y egresos actualizado, firmado por el solicitante.
  - 8.6 Balances generales y estado de pérdidas y ganancias.
- IX. UNIONES DE CRÉDITO
- 9.1 Manifestación del solicitante de que los bienes ofrecidos en garantía están libres de gravamen.

- 9.2 Programa de actividades y plan de operaciones con la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- 9.3 Relación y avalúo de los bienes ofrecidos como garantía para respaldar la operación.
- 9.4 Acta de la asamblea ejidal autorizando a ejidatarios o grupos a operar con la Unión.
- 9.5 Documentación que demuestre que continúa vigente su autorización con las modificaciones que hubieran autorizado en la integración de su capital social y en su relación de sus socios, así como las actas de asamblea extraordinaria que hubieran aprobado los incrementos en su capital y/o su membresía.
- 9.6 Balances generales y estado de pérdidas y ganancias.

#### X. SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL

- 10.1 Copia del acta de matrimonio.
- 10.2 Certificados de derechos de agua.
- 10.3 Permiso de siembra.
- 10.4 Permiso de explotación de pozos.
- 10.5 Patente o registro de fierro para marcar ganado.
- 10.6 Balances generales y estado de pérdidas o ganancias.

#### XI. COOPERATIVAS ESCOLARES

- 11.1 Certificados de derechos de agua.
- 11.2 Permisos de siembra.
- 11.3 Permisos de explotación de pozos.
- 11.4 Patente o registro de fierro para marcar ganado.
- 11.5 Reglamento interior de trabajo.

#### XII. SOCIEDADES COOPERATIVAS PESQUERAS

- 12.1 Reglamento interior de trabajo.

Asimismo, todos los sujetos de crédito tienen que presentar con cada solicitud de crédito los siguientes documentos:

- Solicitud de crédito.
- Última acta de elecciones de autoridades. (excepto las soc. coop. pesqueras)
- Otros permisos (electrificación, desmonte, etc.). (excepto las soc. coop. pesqueras, ejidos y comunidades).

Con base en la documentación del expediente maestro, el banco emite lo siguiente:

- Opinión jurídica.
- Opinión organizativa
- Opinión crediticia.
- Opinión técnica.
- Opinión financiera.
- Evaluación técnico-crediticia y resumen de la misma.
- Propuesta de crédito para autorización.
- Autorización del crédito.
- Autorización de la fuente financiera.
- Contrato de apertura del crédito y convenios modificatorios.

**B. EXPEDIENTE DE OPERACIÓN**

1. Copia del contrato de crédito y sus anexos y del convenio modificadorio, en su caso.
2. Copia de la evaluación técnica-crediticia y resumen de la misma.
3. Copia de los pagarés que amparan el ejercicio del crédito.
4. Copia de las certificaciones de depósitos de títulos de crédito y documentación relativa al descuento.
5. Copia de la documentación relativa al aseguramiento.
6. Copia de facturas.
7. Actas de compra-venta.
8. Certificación de la calidad del ganado e inversiones.
9. Copia de los certificados de depósito en el caso de créditos prendarios.
10. Informes de aplicación de crédito y de estimación de la producción.
11. Informes y cédulas de supervisión.
12. Solicitud y documentación relativa a los tratamientos de cartera.
13. Copias de las actas de asamblea (sólo para sociedades cooperativas y ejidos y comunidades).
14. Estados de cuenta y posición de adeudos individual, en su caso.

# BIBLIOGRAFÍA

---

## 1. Fuentes bibliográficas

- Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1978.
- Alvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del Estado". *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985.
- Ayala Espino, José. *Estado y desarrollo; la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Brún Ramírez, Ricardo. *Estado y acumulación de capital en México*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1986.
- Casar, María Amparo y Wilson, Pérez. *El Estado empresario en México: logotamiento o renovación?*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1988.
- Caso, Andrés. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- Centro de Investigación para el Desarrollo. *Reforma del sistema político mexicano*, Diana, México, 1990.
- Cordera Campos, Rolando. "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia", *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*. Compilación de Nora Lusting. El Colegio de México. México, marzo de 1979.
- Cordera Campos, Rolando. Trejo Delarbre, Raúl. Vega, J. Enrique (coordinadores). *México: el reclamo democrático*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1988.
- Córdova, Arnaldo. *Ideología de la revolución mexicana*. Era, México, 1973.
- Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. Grijalbo, México, 1990.
- De la Peña, Sergio. *La formación del capitalismo en México*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1978.
- Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1973.
- Flores Cruz, Cipriano. *El nacionalismo revolucionario. Textos básicos de capacitación política*, Partido Revolucionario Institucional, ICAP, México, 1987.
- Feder, Ernest. *Capitalismo y agricultura en crisis*. Nueva y Sociedad, México, 1984.
- Guerrero, Omar. *El Estado y la administración pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- Guillén Romo, Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*. Era, México, 1988.
- Huerta, Arturo. *Economía mexicana, más allá del milagro*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1987.

- Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública*. México, 1983.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria del seminario internacional, redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*. México, noviembre, 1989.
- Leal, Juan Felipe. *La burguesía y el Estado mexicano*. El Caballito, México, 1972.
- *Levy Orgánica de la Administración Pública Federal*. Porrúa, 24ª Edición, México, 1990.
- Mandel, Ernest. *La crisis 1974-1980*. Era, México, 1980.
- Nacional Financiera. "Testimonios de El Mercado de Valores". Desarrollo económico y participación del Estado en la economía nacional, tomo II. Compilación de documentos publicados en la revista *El Mercado de Valores 1940-1990*. México, 1990.
- Partido Revolucionario Institucional, IEPES. *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. (Compilación). México, 1990.
- Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa pública: elementos para el examen comparado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Saldívar, Américo. *Ideología y política del Estado mexicano (1970-1976)*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos. *El reto*. Diana, México, 1988.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Desarrollo rural integral". *Cuadernos de renovación nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Reestructuración del sector paraestatal", *Cuadernos de Renovación Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, México, 1982.
- Villareal, René. *Mitos y realidades de la empresa pública: racionalización o privatización*. Diana, México, 1991.

## 2. Revistas y documentos hemerográficos

- Acevedo Valenzuela, Narciso. "La planeación del desarrollo rural en América Latina: la experiencia mexicana". *Comercio Exterior*, volumen 38, número 7, México, julio de 1988.
- Acele Tomasini, Alfredo. "La empresa pública en entre-dicho". *Empresa Pública*, volumen II, número 2, Instituto Nacional de Administración Pública, México octubre de 1986.
- Alcázar, Claudia. "Sí a la apertura económica y la apertura política...¿cuándo?" *El Cotidiano*, número 39 UAM-Azcapotzalco, México, enero-febrero de 1991.

- Alcocer, Jorge; Castaingts T., Juan y Novelo, Federico. "Economía mexicana: las lecciones pendientes". *Nexos*, número 161, México, mayo de 1991.
- Alzati, Fausto. "No alcanza para todo: el Estado moderno y la asignación de recursos". *Examen*, número 5, México, octubre de 1989.
- Aspe Armella, Pedro. "Principios fundamentales de la desincorporación bancaria". Sexta Reunión Nacional de la Banca. *Comercio Exterior*, volumen 40, número 9, México, septiembre de 1990.
- Asociación Mexicana de Bancos. "La banca mexicana en transición. Retos y perspectivas", *Comercio Exterior*, volumen 41, número 2, México, febrero de 1991.
- Ayala Espino, José. "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años 70", *Investigación Económica*, número 150, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1979.
- Baca Díaz, Antonio. "El crédito agropecuario como instrumento de recuperación económica". *Boletín Informativo*, número 189, volumen XIX, Banco de México, FIRA, México, septiembre de 1987.
- BANRURAL. *El Sistema BANRURAL como promotor del desarrollo rural integral*. Documento interno, México, junio de 1984.
- BANRURAL. *Informe de Autoevaluación Sexenal 1982-1988*. sistema financiero mexicano, México, 1988.
- BANRURAL. *Lineamientos para la formulación del plan de operaciones de créditos refaccionarios para 1985*. Subdirección general de crédito del BANRURAL, México, 1985.
- BANRURAL. *Normas de Operación del crédito*. Documento interno, México, marzo de 1992.
- BANRURAL. *Programa de modernización y fortalecimiento del sistema BANRURAL*, versión interna, México, 12 de septiembre de 1990.
- BANRURAL. *Retos y estrategias*. Documento interno, México, mayo de 1992.
- Buendía, C. Rafael. "La empresa pública en México. Apuntes para la conformación de un marco teórico de referencia", *Economía Informa*, número 95, Facultad de Economía. UNAM México, Julio de 1982
- Calva, José Luis. "¿Es culpable el ejido?". *Perfil de la Jornada*, México, periódico del 26 de noviembre de 1991.
- Camacho Solís, Manuel. "Estatismo o privatización". *Nexos*, México, noviembre-diciembre de 1990.
- Camacho Solís, Manuel. "Los nudos históricos del sistema político mexicano". *Foro Internacional*, El Colegio de México, volumen XVII, número 4, México, abril/junio, 1977.
- Camacho Solís, Manuel. "Reformas y gobernabilidad". *Nexos*, número 163, México, julio de 1990.
- Chanes Nieto, José. "Legislación y organización sectorial de la llamada administración pública paraestatal". Modernización de la administración pública. *Revista de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, número 77, México, 1990.

- Colosio Murrieta, Luis Donaldo. "Avance en el camino de la Reforma". *Tiempo*, número 2484, México, diciembre de 1989.
- Compean Flores, Guadalupe. "¿Empresa pública o empresa privada?: un falso dilema". *Revista de Administración Pública*, núm 77, México, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo-agosto de 1990.
- Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica mexicana". *Nexas*, número 158, México, febrero de 1991.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Primer Informe de Gobierno". *Comercio Exterior*, volumen 33, número 9, México, septiembre de 1983.
- De la Mora Gómez, Jaime. "La banca de desarrollo en la modernización del campo mexicano". *Comercio Exterior*, volumen 40, número 10, México, octubre de 1990.
- E. Piñeiro, Martín. "La modernización agrícola y sus vínculos intersectoriales en el desarrollo de América Latina". *Comercio Exterior*, volumen 38, número 8, México, agosto de 1988.
- *El Financiero*, periódico del 18 de marzo de 1992.
- *El Universal*, periódico del 25 de noviembre, México, 1991.
- *Epoca*, revista del 20 de enero, México, 1992.
- Feder, Ernest. *Capitalismo y agricultura en crisis*. Nueva Sociología, México, 1984.
- Fideicomiso para Crédito en Áreas de Riego y de Temporal. *Estudio justificativo para la solicitud de la VI etapa del Programa Global de Crédito Agropecuario FICART/VID*. Documento interno, México, 1988.
- Fontes Martínez, Carlos Fabián. "El desarrollo reciente de la actividad del Estado mexicano". *Revista de Administración Pública*, número 77, México, Instituto Nacional de Administración Pública, mayo-agosto de 1990.
- Franco Guerrero, Jesús, "La planificación económica: El caso de México". Diversos tópicos sobre la empresa pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis, México, 1982.
- Calindo Ledezma, Magdalena. "Segundo Informe de gobierno, razones de énfasis en el Pronasol y la soberanía nacional". *Momento Económico*, número 53, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, enero-febrero de 1991.
- Gazca Zamora, José. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988". *Comercio Exterior*, volumen 39, número 2, México, 1989.
- Gazca Zamora, José. "Privatización de las empresas públicas en México, 1983-1988". *Momento Económico*, números 41 y 42, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-noviembre de 1988.
- Gobierno Federal. "Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico". Concertación vigente hasta el 31 de enero de 1991. *Comercio Exterior*, volumen 40, número 6, México, junio de 1990.
- Gordillo, Gustavo. "El núcleo estatal en el medio rural". *Investigación Económica*, número 147, UNAM, enero-marzo de 1979.

- Gordillo, Gustavo. "Estado y sistema ejidal". *Cuadernos Políticos*, número 21, ERA, México, julio-septiembre de 1979.
- Ibarra, David. "El Estado y el mercado". *Nexos*, número 158, México, febrero de 1991.
- Instituto Nacional de Administración Pública. "El sistema nacional de planeación democrática". *Revista de Administración Pública*, números. 55/56, México, julio-diciembre de 1983.
- Knochenhauer, Guillermo. "La modernización del agro en México". *Comercio Exterior*, volumen 40, número 9, México, septiembre de 1990.
- Krader, Lawrence. "El Estado en la teoría y en la historia". *Historia y teoría del Estado*, críticas de la economía política, El Caballito, números 16/17, México, 1980.
- Labra, Armando. "El Estado de la rectoría". *Economía Informa*, número 106, Facultad de Economía, UNAM, México, julio de 1983.
- *La Jornada*, periódico del 20 de septiembre, 26 de noviembre de 1991 y 9 de marzo de 1992.
- López, Julio. "En torno a una estrategia de crecimiento agrícola". *Investigación Económica*, número 71, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1979.
- Machado Dodera, Jorge. "La participación del Estado en la economía". (mimeo), México, 1990.
- Manríque, Irma. "México: modernización financiera". *Momento Económico*. Instituto de Investigaciones Económicas, número 48, UNAM, México, noviembre-diciembre de 1989.
- Montañez Villafana, Carlos. "Los condicionantes de la política agropecuaria". *Comercio Exterior*, volumen 38, número 8, México, agosto de 1988.
- Muñoz Pérez, Cerardo. *El crédito agrícola en México y su penetración a nivel regional*. Banco de México, FIRA, México, 1982.
- Peñaloza Webb, Tomás. "Aspectos centrales de la banca mexicana 1982-1990". *Comercio Exterior*, volumen 42, número 2, México, febrero de 1992.
- Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco. "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". *El Cotidiano*, número 39, UAM-Azcapotzalco, México, enero-febrero de 1991.
- Presidencia de la República. Agenda de México. Información básica sobre México, septiembre de 1990.
- Presidencia de la República. "Hacia una nueva democracia en México". s/f.
- Presidencia de la República. "La concertación, el camino para modernizar a México". Instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica, México, enero de 1989.
- Presidencia de la República. "México y la transformación mundial en marcha". California, abril de 1990.
- Presidencia de la República. "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico". Concertación para el período enero-julio de 1989, México, 12 de diciembre de 1988.



- Presidencia de la República. "Reanudar el crecimiento, imperativo social". Discurso pronunciado en ocasión de la firma del contrato del paquete financiero, México, febrero de 1990.
- Presidencia de la República. "Renovación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico". Concertación para el período comprendido entre el 1 de agosto de 1989 y el 31 de marzo de 1990, México, junio de 1989.
- Partido Revolucionario Institucional, IEPEs. "Diálogo nacional". *Revista de Consulta Popular*, número 24, México, marzo de 1988.
- Ramos Sánchez, Pablo. El papel del Estado en la participación económica. Mimeo, Secretaría de Programación y Presupuesto, CECADE, México, 1982.
- Rello, Fernando. "El campo en la encrusijada nacional". *Fov 2000*, Secretaría de Educación Pública, México, 1986.
- Rogozinski, Jacques. "Privatizar, instrumento de política económica y no un fin en sí mismo". *Epoca*, México, 18 de noviembre de 1991.
- Ruiz Dueñas, Jorge. "La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso de México", *Revista de Administración Pública*, número 61, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983.
- Rubio F., Luis. "Hacia un nuevo pacto social". *Nexas*, número 122. México, febrero de 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos. "El liberalismo social". Periódico la Jornada, perfil, México, 5 de mayo de 1992.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Mensaje de toma de posesión*, México, 1 de diciembre de 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos. *Modernización del sector público*. *Revista de Consulta Popular*, IEPEs, México, 1 de diciembre de 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Primer informe de gobierno". *Comercio Exterior*, volumen 39, número 11, México, noviembre de 1989.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Reestablecimiento del régimen mixto de la banca y crédito". *Comercio Exterior*, volumen 40, número 6, México, junio de 1990.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". *Nexas*, número 148, México, abril de 1990.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Segundo informe de Gobierno. Presidencia de la República, México, 1990.
- Salinas de Gortari, Raúl. "El campo mexicano ante el reto de la modernización". *Comercio Exterior*, volumen 40, número 9, México, septiembre de 1990.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Programa de Modernización del Campo, 1990-1994". *Comercio Exterior*, volumen 40, número 10, México, octubre de 1990.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*. Unidad de desincorporación de Entidades Paraestatales, México, febrero de 1992.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994". *Diario Oficial*, México, 16 de abril de 1990.
- Shirley, M. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". *Empresa Pública*, volumen II, número 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre de 1986.
- Solís Rosales, Ricardo. "Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo". *Comercio Exterior*, volumen 40, número 10, México, octubre de 1990.
- Soto Rodríguez, Humberto. "El nuevo perfil de las instituciones financieras". Séptima reunión de la banca. *Comercio Exterior*, volumen 41, número 10, México, octubre de 1991.
- Tamayo, Jorge. "Eficiencia y productividad de las entidades paraestatales y el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales". *Revista de Administración Pública*, número 77, Instituto de Administración Pública, México, mayo-agosto de 1990.
- Tamayo, Jorge. "La racionalización del sector de empresas públicas". *Revista de Administración Pública*, número 73, México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril de 1989.
- Torres, Felipe. "Consideraciones en torno a la modernización agrícola". *Momento Económico*, número 42. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, octubre-noviembre de 1988.
- Torres Gaytán, Ricardo. "La intervención del Estado en la vida económica". *Investigación Económica*, número 170, Facultad de Economía, UNAM, México, octubre-diciembre de 1984.
- Treviño Cantú, Javier. "El futuro de la administración pública en México". *Revista de Administración Pública*, número 73, México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril de 1989.
- Warman, Arturo. "Frente a la crisis agrícola", *Comercio Exterior*, volumen 28, número 6, México, junio de 1978.
- Villaseñor, Jesús. "El significado del segundo piso para la banca de desarrollo", *Comercio Exterior*, volumen 41, número 12, México, diciembre de 1991.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado". *El Mercado de Valores*, número 16, México, agosto de 1991.