

CAPÍTULO QUINTO
Más allá de la periferia externa de la espiral:
La participación social en la administración pública

I. El Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social.	117
II. El organismo público de participación social.	121
III. Las empresas del sector social.	125

Capítulo Quinto

Más allá de la periferia externa de la espiral: La participación social en la administración pública

I. El Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social

Vamos a entrar en una de las materias más interesantes e imaginativas de la administración pública del Estado de Guerrero: los organismos públicos de participación social, quizá los especímenes administrativos más peculiares y característicos de aquella administración.

El desarrollo de estos organismos tiene, en nuestra opinión, dos ventajas: una, que no se incorporan al Estado y por tanto no gravitan sobre el erario ni engrosan el sector paraestatal; la otra, que ajenos al paternalismo, hacen responsables a los grupos del sector social al tiempo que los capacitan para aprovechar su trabajo y sus medios de producción y comercialización.

El origen de estas empresas de participación social es un convenio signado entre el Gobierno de la entidad federativa y la

Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya finalidad es la de desarrollar organismos destinados al beneficio de grupos sociales de escasos recursos, pero con potencialidades de beneficios económicos. Dicho convenio, a su vez, estaba fincado en otro concertado entre el Gobierno de la República y la ONU, y que derivó en el Proyecto de Cooperación Técnica del PNUD, conocido como "Proyecto de Apoyo al Sector Social de México". Este Proyecto tiene como objeto fortalecer dicho sector y auspiciar programas de trabajo destinados a tal objeto y al mismo tiempo, propiciar la creación de empleos.¹

Al mismo tiempo el Estado de Guerrero había previsto acciones similares en el Plan de Desarrollo del Estado de Guerrero 1987-1993, que compatibilizaban con aquel Proyecto Internacional, toda vez que también independientemente se había previsto la creación del Instituto para las Empresas del Sector Social y el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social. Otro ingrediente favorable es que dentro del Convenio Unico de Desarrollo, también signado por los Gobiernos de la Entidad Federativa y el de la República, había un capítulo referido al financiamiento de dichas empresas. Esta feliz correspondencia pues, propiciaba generosamente el convenio señalado entre el Estado y la SPP.

Para instrumentar el referido convenio se diseñó un Programa de Coordinación Especial, dentro del cual la SPP invocó la cooperación de otras instituciones de la administración pública federal. Con respecto a las empresas mismas se determinó que sólo serían beneficiadas las legalmente constituidas y que fueran económicamente viables. Hay que destacar que los recursos aportados se otorgan a las empresas al margen de otras vías alternas de financiamiento, lo cual es de suyo doblemente beneficioso.

¹ Acuerdo de coordinación que para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, celebran el Estado de Guerrero y la Secretaría de Programación y Presupuesto. POGEG. Año LXVIII, núm. 28. Abril 3, 1987.

La pieza maestra de estos programas y organismos es el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social (INDESS), un organismo público descentralizado, cuyo principio vital es responder a la necesidad creciente de mejorar los mecanismos para el desarrollo de las empresas del sector social y activar las faenas productivas de dicho sector. No menos importante es, al través de esta moderna organización, elevar la productividad y la eficiencia de dichas empresas. Más precisamente, su objeto es dar apoyo técnico, administrativo y de gestión financiera para la creación, consolidación y expansión de las empresas del sector social. Para realizar esta labor, el Instituto suministra los fondos otorgados por el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de Empresas del Sector Social, que se dan con tasas preferenciales y en condiciones flexibles. Además el Instituto auspicia los estudios y las preinversiones y facilita los créditos de inversión, de avío y refaccionarios.²

El INDESS es semillero de una institución administrativa nueva: la empresa social. Esta fue concebida como la organización cuya actividad se desenvuelve en el sector social de la economía, y su estructura, funcionamiento y acciones tienen como base los siguientes ordenamientos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 25, párrafo 7º.); Ley Federal de Sociedades Cooperativas; Ley de Sociedades de Solidaridad Social; Ley Federal de la Reforma Agraria; Ley de Crédito Rural y Ley de Fomento Agropecuario.

Para fomentar la creación y el desenvolvimiento de estas instituciones, el INDESS suministra asistencia técnica, aporta servicios administrativos y capacitación y formula proyectos de preinversión. Con respecto a las ya existentes, el Instituto las fortalece y procura su multiplicación en beneficio del sector social. Actúa como consultor técnico, apoya sus solicitudes de créditos a otras institucio-

² Ley que crea el Instituto para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social del Estado de Guerrero. POGEG. Año I.XVIII, número 35. Abril 29. 1987.

nes, coadyuva a la formación de sus ejecutivos y gerentes y los apoya en la comercialización de sus productos. Finalmente, sirve como representante del Gobierno del Estado en el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, del Fondo antes mencionado.

Otra pieza básica del mecanismo de la máquina que hace funcionar al sector social de la economía guerrerense, es el Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de las Empresas del Sector Social, un fideicomiso público creado para tal efecto y cuyo objeto es el otorgar a las empresas el apoyo financiero preferencial en plazos y condiciones adecuadas a su capacidad de pago. También opera un sistema de garantías de crédito que posibilita el acceso de las empresas a los fondos de financiamiento institucional. Funge como fideicomitente la Secretaría de Planeación y como fiduciario el Banco Mexicano SOMEX.³

Medidas como la creación de estos entes, junto con otros tales como el Fondo de Fomento Agropecuario y Forestal y el Fondo de Actividades Productivas de la Secretaría de la Mujer, además de los recursos destinados a otras instituciones similares, hicieron necesaria una mayor dosis de coordinación para sus actividades y ello originó al Comité Técnico para el Sector Social, cuyas tareas se ampliaron a la coordinación de los organismos federales y los municipales. El Consejo orienta normativamente a los mecanismos y programas de fomento para las empresas del sector social, y viabiliza su evaluación.

Como otros organismos similares está formado por funcionarios de la administración central y paraestatal, entre ellos el director del INDESS, que funge como secretario, además de servidores públicos federales que actúan en el sector social. Sus tareas son las de registrar proyectos de inversión, sean estatales, municipales o

³ Decreto que ordena la constitución del Fideicomiso Público denominado Fondo de Financiamiento y Garantía para el Desarrollo de Empresas del Sector Social. POGEG. Año LXVIII, número 27. Abril 1, 1987.

federales y convenir sobre el método de evaluación de dichos proyectos, además que le corresponde definir los criterios que aseguran su factibilidad y prioridad. Igualmente, el Comité está encargado de llevar el censo de las empresas del sector social.⁴

Tal como se ha podido visualizar, el fomento de las empresas del sector social reclama el concurso de diversas organizaciones que le dan cobijo y protección, pero que también aseguran su buena marcha y el sentido de responsabilidad. El Gobierno del Estado cuida de aquellas empresas, pero también vela por la seriedad de su operaciones y de su funcionamiento en general.

El sector social no se ciñe a estas empresas, se extiende a otras actividades cuyo mejor ejemplo es el fomento de las artesanías, bajo el centro de la materia examinado páginas atrás, pues la Ley de Protección y Fomento de las Artesanías creó un fondo de Garantía y Crédito para éstas que es administrado por el INDESS, a cuya cabeza labora un Consejo Técnico que, además del director de dicho Instituto, agrupa a los titulares del Instituto Guerrerense de Cultura y del Centro Guerrerense de Artesanías. El Fondo otorga financiamiento a los artesanos individuales o asociados, tramita sus créditos y otorga garantía de financiamiento.

II. El organismo público de participación social

Una vez que hemos examinado a los organismos que fomentan y controlan a las empresas sociales, pasemos a definir las y a hacer un examen general de su concepto, para después analizar brevemente a su conjunto y más especialmente a algunos de ellos.

La noción misma de este espécimen significa una ampliación y variedad del sector social de la economía guerrerense, que en este

⁴ Acuerdo que crea el Comité Técnico para el Sector Social. POGEG. Año LXIX, número 74. Septiembre 13, 1988.

caso es muy relevante por el carácter fundamentalmente agrícola de su economía. El sector social, como ya lo observamos, no sólo está formado por ejidatarios y comuneros, sino también por cooperativistas, por empresas sindicales y por todas las organizaciones que encarnan a la propiedad social. Aunque se trata de entidades sociales propiamente hablando, su organización se ha elevado a la condición de organismos públicos porque es el Estado, junto con la sociedad, el que brinda las condiciones para su desenvolvimiento. La noción de organismo público de estas entidades sociales nos recuerda el pensamiento de Lorenz Von Stein, que ha explicado lúcidamente las condiciones de la vida moderna y no está de más, a efecto de conocer las esencias de la empresa social, que expliquemos brevemente sus proposiciones.

Von Stein entendía que la vida moderna se caracteriza por el triunfo del individuo y que la comunidad de vida, donde se desenvuelve el propio individuo, estaba formada por dos elementos: la sociedad y el Estado. La primera representaba el ingrediente natural e impersonal, en ella el individuo se sume en la individualidad y busca la realización de esta individualidad, a costa de los otros individuos. Para satisfacer sus necesidades y tomar conciencia de ello, es decir: gozar, el individuo se independiza haciendo dependientes a otros individuos, y para hacer efectivo este designio hace uso de la propiedad propiciando que los demás individuos permanezcan desposeídos. La tendencia a la individualización extrema agudiza la independencia de unos y la dependencia de otros y propende a la disolución de la comunidad misma, pues la absoluta sumisión del individuo en la individualidad y al elemento natural e impersonal, no es otra cosa que la inclinación al colapso de la comunidad misma.⁵

Así, el elemento paradójicamente disociativo, la sociedad, está compensado con el elemento asociativo: el Estado, pues es en él donde el individuo es elevado alcanzando su libertad política y con

⁵ Lorenz Von Stein. *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. pp. 30-43.

ello logra su participación en la colectividad. Sólo en la medida en que se participa en el Estado, como el elemento personal y auto-determinado es como se puede alcanzar, ciertamente, la individualidad plena, porque el Estado no tiene más propósito que desarrollar toda su potencia y alcanzar su máximo desarrollo para desenvolver en plenitud dicha individualidad. Es en el espacio colectivo donde la individualidad es posible, gracias a la participación en la voluntad personal representada por el Estado.

La formación y la determinación de la voluntad del Estado, es lo que Von Stein conocía como Constitución del Estado. El Estado, entonces, es una comunidad de todos los individuos elevada a unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado, ha sentenciado el lúcido autor. La voluntad del Estado es de suyo necesaria, pero insuficiente si no puede manifestarse y esto ocurre mediante su actividad, de modo que ésta constituye lo que el autor denomina administración del Estado. En este sentido, la administración del Estado da cabida a órganos públicos plenamente hablando, así como aquellos otros que siendo sociales, para elevarse por encima de la exacerbación del individualismo, trascienden hacia el elemento colectivo. La esencia de la sociedad civil es posibilitar el desenvolvimiento de los individuos que la integran, no por vía del egoísmo, sino por su elevación en el Estado.

Una noción tan elevada del Estado nos sitúa más allá de su filiación burocrática, pues los servidores sólo son uno de sus ingredientes, junto con una participación social organizada y nutrida.

Esta interpretación de la vida moderna nos explica un modo de ser del Estado y un modo de ser del individuo, los cuales, dialécticamente opuestos, se conjugan para su mutua perpetuación y desarrollo. Y este modo de visualización del Estado, de su función y de su misión, es lo que nos permite entender por qué el Gobierno de Guerrero se empeña en cobijar a los diferentes sectores de la sociedad local, sea el social, sea el privado.

Aquí las empresas sociales son personas de derecho público del Estado de Guerrero, es decir, como entes que agrupan a individuos y comunidades de individuos, han sido elevados como órganos del Estado sin dejar de tener una filiación social básica, pues los individuos y comunidades no han sido arrancados del sustrato social. Por tanto, en la Ley que les da vida institucional se declara que no forman parte del sector paraestatal ni serán sujetos de subsidio del erario estatal. Más estrictamente, se definen como organismos públicos de participación social, como personas morales de economía mixta creados por Ley del Poder Ejecutivo y en cuya administración y patrimonio participan el Gobierno del Estado y las personas morales constituidas y reconocidas formalmente. En otras legislaciones se les conoce como Empresa Social Estatal.⁶

Su patrimonio está formado por certificados de participación patrimonial, que podrán adquirirlos personas morales y por el Gobierno del Estado. El Gobierno interior de cada empresa está conducido por el Consejo de Administración y por un director general, y el objeto de su actividad, sus relaciones institucionales y las bases de su reglamento interno, además de las fórmulas de su posible extinción, se efectúan por medio de disposiciones emanadas del Ejecutivo Estatal.

Las empresas sociales están dedicadas preferentemente al desempeño de actividades agropecuarias, como se adivina en sus denominaciones: Café de Acapulco o Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, o también: Alimentos Pecuarios de Guerrero, por ejemplo, pero se extiende a otros rubros de la economía, como lo hace la empresa Almacenes y Servicios de Guerrero. Aquí haremos una breve semblanza de cada una de estas entidades.

⁶ Ley que instituye los Organismos Públicos de Participación Social y fija las Bases para su Regulación. POGEG. Año LXVIII, número 89. Octubre 19, 1990.

Los giros de las actividades de las empresas sociales se extienden a la producción y comercialización de insumos para las faenas de los agricultores, como lo efectúa el organismo público de participación social llamado Distribuidora de Insumos Campesinos y cuya historia es muy interesante, y a la explotación forestal y trabajos conexos, como lo hace otra conocida como lo es Industrias Forestales de Guerrero y cuyo origen es una transferencia hecha al Gobierno del Estado de Guerrero por parte del Gobierno Federal, de aquella empresa pública conocida como Forestal Vicente Guerrero. Aquí haremos también una exposición de estas dos empresas sociales.

III. Las empresas del sector social

Uno de los organismos públicos de participación social más interesantes es Café de Acapulco. Aprovechando que el café es una de las ocupaciones principales del Estado y que es susceptible de explotación para incrementar el comercio exterior de la entidad federativa y percibir divisas por el intercambio, toda vez que se podía fortalecer a la agroindustria regional, una antigua cooperativa de campesinos fue convertida en una empresa social dándose origen a Café de Acapulco⁷.

La cooperativa La Pintada, del Ejido El Paraíso del Municipio de Atoyac, ya estaba recibiendo apoyo financiero del erario local y esto coadyuvó en la conformación de un nuevo ente bajo la categoría de organismo público de participación social, por medio de la adquisición de tecnología administrativa más avanzada y convirtiéndose en una empresa competitiva. El objeto de Café de Acapulco es producir, industrializar, comercializar y distribuir en el mercado nacional e internacional, café en diversas formas (verde, tostado, molido, soluble, descafeinado). Como en el caso

⁷ Decreto que crea Café de Acapulco, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 29. Abril 8, 1988.

de organismos de esta índole, el Gobierno se reservó un porcentaje de las participaciones patrimoniales, que fue del 51% por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural, dejando a la cooperativa el otro 49%. Tal como está formalmente establecido, las aportaciones correspondientes al Gobierno se invierten en la obra física y el equipamiento de la empresa. Las utilidades por su parte, son repartidas en cantidades iguales y durante los primeros años de existencia de la organización se destinaron al desarrollo de la empresa de la comunidad La Pintada.

El órgano de Gobierno supremo de Café de Acapulco es un Consejo de Administración integrado por varios funcionarios estatales bajo la presidencia del secretario de Desarrollo Rural y entre quienes destaca el director general del INDESS.

También actuante en el campo agrícola, Alimentos Pecuarios de Guerrero es otro organismo público de participación social, cuyas finalidades son la integración de la producción agrícola y la pecuaria y apoyar los procesos de transformación industrial de productos para el abasto de la entidad federativa. El origen de esta empresa social es la propiedad del Gobierno estatal de una planta que yacía sin operar y que debía procesar la producción de alimentos balanceados, en tanto que al mismo tiempo varias organizaciones del sector social manifestaron su interés por constituir una empresa social. Alimentos Pecuarios de Guerrero fue creada con el objeto de producir, distribuir y vender alimentos balanceados para el consumo del ganado, para conseguir paralelamente mayor producción y productividad en el campo. Sólo pueden participar como adquirentes de los certificados de participación patrimonial de esta empresa social, los organismos públicos de participación social registrados en el padrón respectivo.⁸

Otro organismo público de participación social que opera en el sector agrícola es Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de

⁸ Decreto que crea Alimentos Pecuarios de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. año LXIX, número 7. Enero 22, 1988.

Guerrero, empresa social creada para fomentar la exportación de estos productos. Su origen lo constituye el esfuerzo común de la CNC, la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Guerrero y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que propició la compra al Gobierno federal de la empresa del mismo nombre. La empresa social tiene por objeto producir, industrializar, comercializar y distribuir en el mercado nacional e internacional, las frutas cítricas y tropicales y sus derivados, por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural. Las participaciones se distribuyeron de la siguiente manera: 30% dicha Secretaría, 40% la Liga de Comunidades Agrarias, 10% la CNC y 20% aquel Fideicomiso. Como el caso anterior de Alimentos Balanceados, el Consejo de Administración está encabezado por el secretario de Desarrollo Rural y también lo integra el director general del INDESS.⁹

Como el caso de Alimentos Balanceados, que contaba con una planta utilizable, otra empresa social fue constituida, aprovechándose que diversas organizaciones campesinas y dependencias estatales tenían instalaciones para almacenamiento en diversas regiones del Estado. Además, era imperativo el vigorizar la distribución de insumos en el medio rural para favorecer la comercialización de la producción agrícola. Tal fue el origen de Almacenes y Servicios de Guerrero, cuyo objeto es la operación del Sistema Estatal de Bodegas Campesinas para prestar servicios de acopio, pignoración, comercialización y asistencia técnica y comercial a los productores agropecuarios y forestales. Para alcanzar sus fines, las participaciones patrimoniales se reservaron a los ejidos, comunidades y colonias agrícolas. En su Consejo de Administración están representadas varias agrupaciones campesinas.¹⁰

⁹ Decreto que crea Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXIX, número 47. Junio 10, 1988.

¹⁰ Decreto de creación de Almacenes y Servicios de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 33. Abril 8, 1988.

La formación de los organismos públicos de participación social ha seguido diversas vías, como lo hemos podido observar; entre ellas la utilización de infraestructura productiva pasiva o subutilizada, el interés manifiesto de organizaciones campesinas y la transferencia de una empresa pública federal. Ahora observaremos el caso de la conversión de un organismo público descentralizado estatal, en empresa social. Se trata de Fertilizantes de Guerrero, hoy transformada en Distribuidora de Insumos Campesinos.

La institución fue creada en mayo de 1983 para ejercitar las funciones entrañadas en su denominación, en calidad de organismo público descentralizado y en octubre de 1987 fue transformada en organismo público de participación social.¹¹ Para perfeccionar su nueva estructura, al año siguiente se establecieron las bases para la adquisición de los certificados de participación patrimonial, los cuales fueron definidos como enajenables sólo con la autorización del Gobierno del Estado. Su distribución fue la siguiente: Gobierno estatal 51%; Liga de Comunidades Agrarias 27%; Federación Campesina Independiente del Estado de Guerrero 5%; cinco Uniones Ejidales de la Entidad 3% cada una; en tanto que la Unión Nacional de Crédito Agropecuario y la Unión de Ejidatarios, Comuneros y Pequeños Propietarios "Itakuan" conservaron respectivamente el 1%.¹²

Bajo su concepción original la empresa social tiene como objeto la distribución y venta de fertilizantes, y en general insumos estratégicos para la producción agropecuaria, con la finalidad de elevar la producción y la productividad agrícola en la

¹¹ Decreto que aboga los diversos que crearon Fertilizantes de Guerrero y Radio y Televisión de Guerrero, y autoriza la expedición de dos decretos que habrán de transformarlos en organismos públicos de participación social. POGEG.. Año LXVIII, número 91. Octubre 21, 1987.

¹² Decreto que establece las bases para la adquisición de certificados del Organismo Público de Participación Social Fertilizantes de Guerrero. POGEG. Año LXIX, número 6. Enero 19, 1988.

entidad.¹³ En octubre de 1988 fue nuevamente reformada la empresa, diversificando sus funciones, para lo cual se transformó en Distribuidora de Insumos Campesinos, a partir de lo cual extendió sus operaciones más allá de la mera distribución de fertilizantes y se adentró en el suministro de semillas mejoradas, fungicidas, plagicidas y aperos, así como de todos aquellos insumos útiles para la producción agrícola.¹⁴

Finalizamos este capítulo con el examen de una de las empresas sociales más importantes de la entidad federativa: Industrias Forestales de Guerrero. Tomándose como base que la prosperidad del Estado ha sido propiamente turística y agrícola, pero no forestal a pesar que cuenta con grandes recursos boscosos, y que el Gobierno federal era propietario de la empresa pública Forestal Vicente Guerrero, que fue transferida al Gobierno del Estado, se constituyó este nuevo e importante organismo público de participación social.

La empresa federativa pública había perdido sus vínculos con los campesinos para efectuar los programas de comercialización y se hallaba deficientemente administrada, motivos por los cuales se había previsto su liquidación. Para aprovechar su infraestructura productiva, el Gobierno de Guerrero convocó la opinión de la Liga de Comunidades Agrarias y notó posibles daños a dichas comunidades por motivo de la liquidación, causa por la cual solicitó la transferencia de los activos de la empresa liquidada. Tanto el Gobierno del Estado como la mencionada Liga tienen participación en el patrimonio de la empresa y en su administración y su objeto en explotar y comercializar recursos forestales, de conformidad con los permisos otorgados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.¹⁵

¹³ Decreto de Creación de Fertilizantes de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXVII, número 92. Octubre 22, 1987.

¹⁴ Decreto que Reforma el diverso que crea Fertilizantes de Guerrero, Organismo Público de Participación Social para transformarlo en Distribuidora de Insumos Campesinos. POGEG. Año LXIX, número 82. Octubre 4, 1988.

¹⁵ Decreto que crea Industrias Forestales de Guerrero, Organismo Público de Participación Social. POGEG. Año LXXI, número 7. Enero 23, 1990.

La empresa social presta servicios técnicos a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, maneja aserraderos, coadyuva a la explotación, desarrollo y vigilancia de los recursos forestales, y promueve programas de orientación cívica para la conservación de los recursos forestales. Capacita en materia forestal, vincula su actividad a los establecimientos educativos de la materia y comercializa interna y externamente los productos forestales. Además se preocupa por la integración cabal de la producción forestal y apoya programas de beneficio colectivo, tales como la construcción y mejora de vivienda.

Estamos ante el caso de una exitosa transferencia de una empresa pública federal a una entidad federativa, que no sólo ha repercutido en beneficio del Estado en general, sino también de quienes viven de producir y comercializar productos forestales.