

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ALIMENTACION COMO PRIORIDAD DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
1976-1982: Panorama General y Perspectivas.

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
P r e s e n t a

ROMEO GONZALEZ MEDRANO

México, D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

CAPITULO	PAGINA
INTRODUCCION	1
I.- LA ALIMENTACION EN EL PROYECTO Y PROGRAMA DE GOBIERNO	9
II.- SITUACION NUTRICIONAL EN MEXICO Y PRINCIPALES FACTORES QUE INTERVIENEN EN SU DETERMINACION	19
1.- Algunos indicadores del perfil nutricional	19
2.- Los alimentos en el sector agropecuario y pesquero.	22
3.- Los alimentos en el sector industrial	44
4.- Caracterización general del sector comercio y su impacto en la cuestión alimentaria	64
5.- Otros factores	74
5.1 Los alimentos en el uso de los recursos financieros	74
5.2 El empleo, el ingreso y gasto familiar	79
III.- LA INTERVENCION DEL GOBIERNO FEDERAL DE LA CUESTION ALIMENTARIA	93
Algunos Antecedentes	
1.- Objetivos y Metas de la Administración 1976-1982- en materia de Alimentación y Nutrición	96
2.- Instrumentos de Política Económica y Principales-Programas	98
2.1 Instrumentos de Política Económica	98
2.2 Principales Programas del Sector Público Fed <u>e</u>	130

	ra: vinculados con la Alimentación	
	2.2.1. Programas en el Sector Agropecuario	135
	2.2.2. Programas en el Sector Comercio	158
	2.2.2.1 El Programa de Productos Básicos	158
	2.2.2.2 El Programa Alianza de Productos Básicos	168
	2.2.2.3 Programa CONASUPO-COPLAMAR	172
	2.2.3. Programas en el Sector Pesca	175
	3.- El Sistema Alimentario Mexicano	183
	3.1 Algunos Aspectos del Contexto en que surge el SAM	183
	3.2 Contenido Básico del Sistema Alimentario - Mexicano	187
	3.3 Algunas reflexiones en torno a las posibilidades y limitaciones del SAM	196
IV.	REACCIONES DE DIFERENTES FUERZAS ECONOMICAS Y POLITICAS ANTE LOS PROBLEMAS DE LA ALIMENTACION	202
	1. La CTM y el Congreso del Trabajo	202
	2. Agrupaciones Campesinas	211
	3. Agrupaciones de Empresarios Agrícolas y Pecuarios	220
	4. Agrupaciones de Comerciantes, Industriales y Banqueros	223
	5. Partidos Políticos	229
V.	CONCLUSIONES	238
	BIBLIOGRAFIA	241

INTRODUCCION

El autor de esta investigación ha venido laborando por espacio - de tres años en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Debido a la naturaleza de las funciones que por ley tiene asignada esta Secretaría y en particular el área donde se encuentran ubicados mis - servicios, las actividades desarrolladas durante estos tres años han guardado una estrecha relación con algunos de los programas que el - gobierno federal ha puesto en marcha en el ámbito de los problemas - alimentarios y nutricionales.

Durante este tiempo he tenido la oportunidad de constatar la - preocupación e insistentes llamados del Lic. José López Portillo para que la toma de decisiones de sus más cercanos colaboradores y el uso y orientación de los recursos por estos administrados, sea congruente con el orden de prioridades establecidas en el Programa de Gobierno: alimentos y energéticos.

También he visto que el Presidente de la República reiteradamente ha dado instrucciones a los distintos titulares que ha tenido la SPP, para que se encarguen de evaluar los programas que elaboran y - proponen las distintas entidades y dependencias del gobierno federal y promuevan que éstos observen congruencias entre sí y con las prioridades, objetivos y políticas nacionales.

Como consecuencia de lo anterior, técnicos y funcionarios nos - hemos visto involucrados en múltiples y complicadas tareas de carácter presupuestal, programático y metodológico, etc., teóricamente en caminadas a dar cumplimiento a las funciones que esta Secretaría tiene asignadas así como atender las instrucciones dictadas por el Presidente de la República.

No obstante lo anterior, existen suficientes elementos para suponer que ninguna de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de las instrucciones y directrices de José López Portillo ha quedado tan rezagada o incumplida como la relativa a preocupar y observar congruencia entre los objetivos declarados y las acciones que se emprenden.

En un esfuerzo por sustraerme a la lógica de corte tecnocrático - en la que nos vemos atrapados y acostumbrados quienes trabajamos en algunas áreas del Sector Público, pensé que la búsqueda de las causas que explicarían las incongruencias detectadas debía apoyarse en el análisis de los objetivos, políticas, programas y demás categorías utilizadas por la Administración Pública Federal pero a condición de hacer un esfuerzo para que de alguna manera se incorporara - en el objetivo de análisis, a los actores reales que participan o están involucrados en la problemática de que nos ocupáramos: la alimentación.

El régimen de José López Portillo propuso y se propuso un Proyecto Gubernamental 1/ encaminado a sustituir el modelo de desarrollo

1/ Discursos de Toma de Posesión, 1o. Dic. 1976

"estabilizador" por otro que se orientara y fuera capaz de alcanzar dos objetivos fundamentales: Justicia Social e Independencia Nacional. A la vez, se planteó que la satisfacción de las necesidades alimentarias constituiría la primer prioridad dentro del primero de estos objetivos.

Para avanzar en esta dirección e implantar una política económica convergente a los objetivos declarados, José López Portillo propuso y convocó a todos los sectores sociales a que se sumaran a una estrategia a la que dominó "Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción". Una Reforma Administrativa y una Reforma Políticoformaría parte fundamental del Proyecto de Gobierno.

Durante el tiempo transcurrido -casi cuatro años- la administración ha diseñado diversos Planes Globales de Desarrollo (uno con cada Secretario de Programación) y otros más de tipo sectorial; todos ellos -se ha dicho- encaminados a servir de marco de referencia del Programa Anual del Sector Público.

La política Económica plasmada en estos planes supuestamente ha servido para normar la orientación programada de los instrumentos de política de que dispone el gobierno federal, por lo tanto, es a este último nivel donde habría de ubicarse parte del ejercicio analítico cuyo propósito fuese identificar la congruencia o incongruencia existente entre lo que se dice buscar y lo que realmente se está haciendo en materia de alimentación.

Por lo que se ha podido observar a través de sus voceros o repre

sentantes formales, ningún sector de la población se ha pronunciado discrepante de la prioridad que el régimen ha reconocido a la satisfacción de las necesidades alimentarias. Más aún, hasta el sector empresarial a mediados de 1979 se manifestó en "alianza política" con el régimen en el "esfuerzo" por incrementar la producción de bienes básicos. En enero de 1980, los empresarios reiteraron su "disposición" a colaborar en la producción de alimentos como respuesta a la designación de Fco. Cano Escalante como Coordinador de Programas de Productos Básicos adscrito a la Presidencia de la República.

En el Segundo Informe de Gobierno, López Portillo admitió que el Programa de Productos Básicos 2/ no estaba logrando sus propósitos iniciales y, un año después, expresó su negativa a sumarse al excepcionalismo de quienes no creían en la disposición de los empresarios para apoyar el llamado del gobierno a incrementar la inversión y la producción de alimentos básicos.

No obstante, todo parece indicar que la situación nutricional del país, en unos casos se ha mantenido a los niveles que existían a principios del régimen y en otros se observan signos de mayores retrocesos.

Por otra parte, e independientemente de la confirmación cuantificada de este panorama, se observan serias manifestaciones de inconformidad social que están poniendo en duda la capacidad del Estado -

2/ Este programa fue el compromiso fundamental adquirido por el régimen con el Congreso del Trabajo a cambio de la "tregua" salarial.

para corregir las tendencias estructurales del país. En este ambiente ha cobrado insistencia la polémica en torno a lo que habría que hacer para enfrentar la cuestión alimentaria. En la oferta de posibles soluciones haya quienes se pronuncian por incrementos en la productividad, otros por la organización o la tecnología sofisticada o la estatización del aparato industrial. También se ha dado el caso de quienes con franqueza proponen que la solución sean las importaciones de alimentos bajo el esquema de la división internacional del trabajo.

Sin pretender negar la importancia relativa de factores de tipo técnico, administrativo o financiero, en este trabajo se enfatiza que son los factores políticos los determinantes de la situación, así como de las posibles perspectivas de solución que el país tiene ante el problema de la alimentación.

Se plantea aquí que el problema esencial de la alimentación y nutrición de la población mexicana como de otros satisfactores básicos, radica en la estructura y orientación del aparato productivo. Quienes ejercen el control sobre las fuentes de financiamiento y sobre los medios de producción, son los que determinan qué producir, cómo producir, cuánto y para quienes hacerlo. La lógica del capital no es hoy como no lo fue en el pasado, la lógica de las necesidades sociales.

A pesar de que el Estado ha venido interviniendo y poniendo en operación una serie de instrumentos tendientes a contrarrestar los efectos de estas deformaciones estructurales del aparato de produc-

ción y distribución, una revisión de algunos de los instrumentos de la política económica puestos actualmente en operación, arrojaría serias dudas acerca de la congruencia entre los objetivos declarados y la acción gubernamental.

Ciertamente, haber incluido la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales como prioridad dentro de los objetivos fundamentales del Proyecto y Programa del Gobierno Federal 1976-1982, fue un hecho que dió expresión conceptual a una de las demandas sociales más agudamente diferidas que hoy como en la historia de la humanidad ha incidido en el ritmo y modo de la lucha de clases. Empero, el cumplimiento pleno de este objetivo ha estado y está en franca contradicción con la estructura y orientación del aparato productivo.

La relativa eficacia con la que el Sector Público había venido desempeñando la función atenuadora del conflicto social derivado de esta contradicción -que es la contradicción entre el capital y el trabajo- parece enfrentar hoy serias limitaciones. El nivel al que han llegado las contradicciones -apreciables sensiblemente en el terreno de la alimentación- difícilmente puede ser "regulable" bajo la perspectiva de instrumentos de política que por sí mismos están mostrando ser incapaces de vencer la lógica del capital.

En función de lo anterior, se piensa que las posibilidades de que el gobierno federal supere las incongruencias que limitan seriamente la eficacia y eficiencia de sus acciones y adopte una política alimentaria que implique modificaciones sustanciales en el apa-

rato de producción y distribución, dependen de que se opere una transformación del poder político sustentado en una verdadera participación democrática de los trabajadores manuales e intelectuales en la toma de decisiones y en la conducción del proceso de transformación social. Un proceso de este género estaría necesariamente suponiendo la configuración de un esquema de alianzas de clase cuya fuerza principal estaría constituida por obreros y campesinos.

El estudio que ahora se presenta tiene el propósito de convalidar los anteriores planteamientos y para lo cual se ofrece un panorama general de los factores que inciden en la situación alimentaria y la perspectiva que se deriva de estos.

La metodología utilizada centra la atención del estudio en el análisis de los recursos de que dispone el país y el gobierno federal en materia de alimentación. En el primer capítulo y a manera de parámetro de confrontación, se enuncian los objetivos fundamentales del proyecto gubernamental, el significado que en este se otorga al concepto de justicia social así como la prioridad asignada a la alimentación.

En el segundo capítulo se da una descripción de la situación nutricional en México y se analizan algunos de los factores más relevantes que influyen en su determinación tales como la producción de alimentos en el sector agropecuario y los recursos que a este propósito se dedican, la estructura y orientación del aparato industrial, las características del sistema comercial, los alimentos en el uso de los recursos financieros, el empleo, etc..

En el tercer capítulo se hace una evaluación general de algunas de las más importantes políticas y programas que el Gobierno Federal ha puesto en operación durante el período 1977-1980 así como de las proposiciones oficiales que se proyectan para el trienio 1980-1982. Concluye este capítulo con una síntesis y un análisis del Sistema Alimentario Mexicano tratando de establecer cuáles son -a nuestro juicio los factores que determinarían el éxito o el fracaso del mismo.

Finalmente y antes de la formulación de conclusiones, se abordan las reacciones que en torno a la cuestión alimentaria han externado voceros de las distintas fuerzas socioeconómicas.

I. LA ALIMENTACION EN EL PROYECTO GUBERNAMENTAL 1/

La situación económica social y política prevaleciente en el país en el último año de la administración del ex-Presidente Lic. Luis Echeverría, ha sido ampliamente caracterizada como una de las más difíciles de las últimas décadas. Aunque no siempre coincidentes en la tipificación de las causas, tanto en la literatura oficial como en otro tipo de ensayos es posible encontrar consenso en lo concerniente a diagnosticar el año de la sucesión como el momento que llegan a su extremo nivel las contradicciones y limitaciones de un modelo de crecimiento, sus consecuencias sociales y las condiciones políticas en que José López Portillo asume la Presidencia. 2/

1/ Se entiende aquí como "Proyecto Gubernamental" el documento propo-
sitivo del 10. de Diciembre de 1976 en el que el Lic. José López-
Portillo plantea los objetivos fundamentales, la estrategia de de-
sarrollo y principios de política económica y social; ofrece com-
promisos a nombre del estado y demanda comportamientos especifi-
cos a cada uno de los sectores. Un año después, este Proyecto co-
braría forma de Planes y Programas del Sector Público Federal en
tantas versiones como Secretarios de Programación y Presupuesto -
se han designado.

2/ Cfr. Carlos Tello, La Política Económica en México 1970-1976, -
Ed. Siglo XXI, 1979. Gustavo Esteva y David Barkin, Inflación y
Democracia, el caso de México, México, Ed. XXI, 1979. Julio La-
bastida Marín del Campo, "La Crisis y la Tregua" (México 1976) -
I y II, publicado en Nexos No. 21 y 22 de Sept. y Oct. 1979. La-
revista Investigación Económica de la Facultad de Economía publi-
có en sus números 3 y 4 de Julio-Oct. de 1977 una serie de traba-
jos bajo el título "Economía, Política y Movimientos Populares en
el Régimen de LEA".

A partir de los conceptos centrales expuestos en el documento final del Partido Revolucionario Institucional 3/ e incorporando planteamientos presentados en las reuniones del Instituto de estudios Económicos Políticos y Sociales del propio partido, al asumir el poder, el Lic. José López Portillo formuló y dió a conocer el Proyecto del Programa de Gobierno a través del cual se buscaría hacer frente a la situación crítica en medio de la cual iniciaría su gestión.

Dicho documento comprende una estructura temática referente al conjunto de problemas internos y externos de que se ocupa el quehacer público así como las directrices de la política económica que se emprenderían. Para los fines de este trabajo se ha creído conveniente destacar aquellos planteamientos que aluden en forma directa o indirecta a la alimentación.

OBJETIVOS FUNDAMENTALES

"Ofrezco un proyecto racional y razonable de esfuerzo compartido. No puedo prometer milagros. Sólo realismo y congruencia entre lo que creemos y decimos y lo que haremos".

"Me comprometo a un esfuerzo sistemático de coherencia entre nuestra filosofía política y el país que queremos y podemos ser; a buscar el concierto entre el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria. A apoyar y apoyarme en las causas populares".

3/ Plan Básico de Gobierno, 1976-1982; VII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, Sept. 1975

"Confirmaremos el propósito fundamental de nuestra República: - mantendremos libres en el renovado esfuerzo de vivir en justicia distributiva y conmutativa". "Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. Ante la limitación de recursos que caracteriza el subdesarrollo se pretende, siquiera alcanzar niveles mínimos de bienestar en - alimentación, salud y educación".

"Lo que en todos los casos tenemos que hacer, es ponernos a trabajar organizadamente para elevar la producción y orientarla hacia los bienes y servicios sociales y nacionalmente necesarios, satisfacer - la demanda de empleo y hacer efectivo el derecho al trabajo, sin el cual el proceso de convivencia útil no se da".

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN EL PROYECTO GUBERNAMENTAL RELACIONADOS CON LA ALIMENTACION.

- Orientar las inversiones a las siguientes prioridades: Sector Agropecuario y Acuacultura, Energéticos, Petroquímica, Minería, Siderurgia, Bienes de Capital, Transporte y Bienes de Consumo Popular.*/
- Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- Abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a sectores y - regiones del país.
- Redistribución más equitativa del ingreso

*/ El subrayado es nuestro.

- A la población rural procurar liberarla de la esclavitud, el hambre, y la ignorancia.
- Medidas explícitas para proteger el consumo de los grupos más débiles.

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA FINANCIERA EN EL PROYECTO GUBERNAMENTAL.

- Estimular la inversión de empresas productivas, restringiendo la distribución de dividendos para el consumo.
- Estimular la producción, distribución y consumo de artículos básicos.
- Controlar las presiones inflacionarias

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA AGROPECUARIA

- Lograr la autosuficiencia en materia agropecuaria y pesca.
- Satisfacer la demanda de alimentos y materias primas.
- Generar excedentes necesarios para conformar reservas reguladoras.
- Permitirnos exportar cuando convenga.
- Establecer distritos de temporal para proteger y enriquecer el recurso renovable que es la tierra.
- Dar tratamiento más flexible a los precios como forma de apoyar el desarrollo de la producción agrícola y propiciar la capitalización del campo.
- Analizar el proceso de comercialización participando con políticas de estímulos diversos al uso eficiente de insumos agrícolas con subsidio especialmente a las áreas de temporal.

- Garantizar niveles mínimos de subsistencia, y la retribución proporcional.
- continuar apoyando a las zonas de riego altamente productivas.

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA INDUSTRIAL.

- Proceder con autoridad como forma de vida que nos permita encontrar un equilibrio estable y duradero; esto es, aprovechar racional pero intensivamente nuestro recursos sin romper el equilibrio que la naturaleza entraña.
- Autodeterminación tecnológica.
- Asimilar los avances de la ciencia y la técnica de todos los campos de la actividad humana; pero satisfacer las premisas del modelo del país que queremos construir.
- Regular el flujo de modos y máquinas de producción con objeto de adaptarlos a nuestra manera de ser y de hacer.
- Utilizar más efectivamente la capacidad instalada.
- Estímulo a la agroindustria
- Brindar apoyo solidario a pequeños y medianos industriales

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA PARA EL COMERCIO INTERIOR

- Controlar la inflación.
- Garantizar la disposición oportuna de bienes social y nacionalmente necesarios.
- Combatir el consumo suntuario y el dispendio.
- Acercar a productores y consumidores a través de operaciones justas y transparentes reduciendo costos y adecuando utilidades.

- Erradicar el abuso y la especulación.
- Consumir lo que estamos en posibilidad de producir.
- Modificar la estructura deformada de la demanda.
- Combatir alzas monopólicas y abusivas de precios.
- Llevar a cabo la intervención necesaria ya con actos de autoridad o bien operando en los márgenes respecto de distribución y comercialización.
- Proporcionar servicios de información, orientación y estímulos convenientes.
- Organizar el consumo distinguiendo el básico del suntuario.
- Proteger ingresos reales de las clases populares.
- Que el comercio estimule la producción industrial de bienes sociales y nacionalmente necesarios.

OBJETIVOS Y MEDIDAS DE POLITICA DE EMPLEO

- Satisfacer la demanda de empleo
- Respetar y enriquecer el derecho del trabajo.
- Estimular la creación de empleo.
- Aprovechamiento del financiamiento y la tecnología externa para crear empleos.
- Fijación de salarios en función del costo de la vida y de un código de incentivos
- Índice de precios regionales por tipo de consumidor.

A los objetivos y medidas políticas antes señalados en el Proyecto, el Lic. José López Portillo demandó una serie de comportamientos de todos y cada uno de los sectores y núcleos sociales del país.

Dentro de los comportamientos convocados a continuación se reproducen algunos de los que guardan mayor relación con la alimentación. - Las categorías sociales bajo las cuales se ubican los comportamientos demandados son las mismas que se utilizan en el Proyecto de Gobierno.

COMPORTAMIENTOS ESPERADOS DE LOS EMPRESARIOS AGRICOLAS E INDUSTRIALES Y DE LOS BANQUEROS.

- Aceptar sin desconfianza un modelo económico propio y nacional.
- Organizar y crear empleos para generar prosperidad compartida; dar función social a la riqueza.
- Pagar salarios remuneradores.
- Aceptar las formas institucionales de distribución del ingreso.
- No incurrir en simulación, mentalidad rentista o especulativa.
- Incrementar la inversión y la reinversión productiva.
- Invertir en proyectos que utilicen la mano de obra disponible.
- Producir las materias primas y alimentos para el desarrollo nacional.
- Utilizar más eficientemente la capacidad instalada.
- Utilizar técnicas, equipos y materias primas nacionales.
- Producir bienes de consumo popular en la cantidad necesaria y a precios justos.

-Moderar utilidades.

-Espíritu nacionalista.

-Mantener la propiedad en el campo dentro de los límites legales.

-Reinvertir en el campo para incrementar la productividad.

COMPORTAMIENTOS ESPERADOS DE LOS COMERCIANTES.

-No encarecer los productos arbitrariamente.

-No especular.

-No ocultar mercancías.

-No engañar al público.

-Garantizar la distribución necesaria de bienes necesarios.

-Anteponer el beneficio social al afán de lucro.

-Importar sólo lo que convenga realmente a la economía y a la sociedad nacional.

COMPORTAMIENTOS ESPERADOS DE LOS SECTORES POPULARES, TRABAJADORES -- DEL CAMPO Y DE LA CIUDAD.

-Aceptar únicamente las formas institucionales como válidas para fines de redistribución del ingreso.

-Cultivar la tierra.

-Organizarse para producir.

- Elevar la productividad del trabajo.
- Evitar el consumo suntuario y el dispendio.
- Esforzarse en comprar mejor.
- Utilizar los canales de protección al consumidor.
- Hacer un uso racional del ingreso, ejercer sus derechos y denunciar arbitrariedades y anomalías.

Este conjunto de objetivos y medidas de política económica no sufrieron modificaciones sustanciales en los cuatro años subsiguientes. En cambio sí se observan afinaciones y especificaciones a través de los diversos planes y programas que se han ido elaborando. En materia de alimentación, la más reciente formulación de políticas, cuantificación de objetivos, medidas operativas y acciones concretas se encuentran en los documentos básicos del Sistema Alimentario Mexicano elaborado con la participación de diferentes áreas de la Administración Pública Federal y bajo la Coordinación de la Oficina de Asesores de la Presidencia. 4/

Dada la importancia especial que revisten los planteamientos contemplados en estos últimos documentos y en virtud de su reciente formulación e incorporación como gufa de las acciones del Sector Públi-

4/ SAM Primer planteamiento de Metas de Consumo y Estrategia de Producción de Alimentos Básicos para 1980-1982. Oficina de Asesores del C. Presidente. México, 10. Marzo 1980. SAM. Medidas Operativas Agropecuarias y Pesqueras, Estrategia de Comercialización, -- transformación, Distribución y Consumo de la Canasta Básica recomendable. OACP México, 7 Mayo 1980.

co, una reseña analítica de su contenido así como de sus perspectivas se presenta en el capítulo tercero de este trabajo.

En todo caso, lo que interesa destacar de los conceptos vertidos el 10. de Diciembre de 1976 es la prioridad otorgada a la alimentación y el carácter convergente de las medidas de política que serían puestas en operación. En el curso de los siguientes capítulos se analizan algunos de los factores y circunstancias que han condicionado la viabilidad de las políticas anunciadas al inicio de la gestión, los alcances y limitaciones de las acciones programáticas realizadas por el Gobierno Federal y las respuestas que las diferentes fuerzas socioeconómicas han dado ante los comportamientos demandados por el Lic. José López Portillo.

II. SITUACION NUTRICIONAL EN MEXICO Y PRINCIPALES FACTORES QUE INTERVIENEN EN SU DETERMINACION.

II.1 ALGUNOS INDICADORES DEL PERFIL NUTRICIONAL.

La información estadística referente al estado nutricional de la población mexicana ha sido insuficiente como para que se hubiera elaborado un diagnóstico nacional sólidamente fundamentado y que refleje con objetividad y precisión la situación prevaleciente; los antecedentes más inmediatos son los mostrados por los Censos de 1960 y - 1970 y estos utilizan indicadores de consumo de productos no comparables entre un censo y otro. A partir de 1976 se ha dado un impulso especial a la generación de información, sin embargo no será sino -- hasta después de que quede concluido el procesamiento del censo 1980 cuando se puedan superar las limitantes que a la fecha han condicionado la profundización de los diagnósticos intentados.

No obstante lo anterior, la información disponible permite configurar un panorama de la situación nutricional que por otra parte ha sido reconocido de diversas formas por las propias instituciones oficiales.

A nivel nacional, puede decirse que para el año en que se inicia la administración del Lic. José López Portillo la mitad de la población no satisfacía sus requerimientos nutricionales de calorías y --

proteínas y únicamente un 29% se lograba alimentar sin restricciones aunque una parte de esta proporción lo hacía en forma defectuosa debido al exceso de grasa y calorías.

Desde un nivel un tanto más específico, se tiene que en ese mismo año, 11 millones (16%) registraban una dieta adecuada o exagerada; 20 millones (30%) integrados por la clase trabajadora, presentaron una dieta considerada como desequilibrada; otros 20 millones padecía una dieta deficiente en cantidad y calidad y, finalmente, 15 millones de mexicanos (27.7%) observaron una dieta muy deficiente en calidad. 1/

Por lo que se refiere a su distribución cabe hacer notar que - - mientras el 15% de la población consumía el 50% de la producción disponible, en otro extremo el 30% de esa población consumía solamente el 6% de la producción registrada. 2/

Tres años después de registrados estos indicadores, los resultados de investigaciones realizadas por el Instituto Nacional de la Nutrición permitieron elaborar un perfil acerca de la situación nutricional en el país cuyos aspectos sobresalientes son los siguientes:

-En el medio rural, un poco menos del 90% de la población padece sub consumo calórico y protéico en algún grado y aproximadamente 9.5 mi

1/ Estimación de los Mínimos de Bienestar y el Costo Alcanzados, México, SPP. Pág. 37-38.

2/ Programa de Acción del Sector Público, 1978-1982, México SPP. Pág. 6.7

llones de esta población tiene un déficit calórico grave que va del 25% al 40% con respecto al mínimo normativo, que es de 2 750 calorías diarias por persona. Entre las áreas urbanas encuestadas se detectó por lo menos un millón de personas en el Distrito Federal - cuyo consumo es inferior a las 2 000 calorías diarias, lo que los iguala a la situación de "mala nutrición" de las áreas rurales.

En resumen se encontró que llega a 35 millones de mexicanos la población que no alcanza a cubrir los mínimos normativos nutricionales de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas.

El panorama antes descrito afecta de manera especial a la población infantil; así, y de acuerdo a la misma fuente se tiene que de los 35 millones que no cubren los mínimos normativos, 19 millones es población con situación sumamente crítica y de estos, 6 millones es población infantil que se encuentra entre los 0 y 9 años de edad, y hasta 14 años, 8.5 millones de niños. 3/

Las consecuencias que la desnutrición tiene en el desarrollo de las capacidades de la población infantil son de extrema gravedad; en una de las investigaciones en las que se apoyaron las estimaciones de la Oficina de Asesores del C. Presidente se dice que en el medio-rural, los niños menores de dos años suelen estar enfermos uno de cada cuatro días y añade que en México mueren al año aproximadamente 100 000 niños por enfermedades infecciosas propiciadas por la mala -

3/ SAM. Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategia de Producción de Alimentos Básicos. 1980-1982. OACP, Marzo, 1980; pág. 9-11.

nutrición. Por otra parte se pronostica que de los dos millones y medio de niños que nacerán en el año de realizadas las investigaciones (1978-1979) millón y medio sufrirán daños físicos y cerebrales a causa de la desnutrición y uno de cada tres de estos niños morirá antes de cumplir los seis años. 4/

II.2 LOS ALIMENTOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO.

Sector Agropecuario.

Abordar las cuestiones referentes al sector Agropecuario y a la crisis por la que ha estado pasando este sector, no es el objeto específico de este trabajo. El tema ha estado vigente en múltiples foros académicos, gubernamentales, empresariales, gremiales y políticos. Se puede decir que las consecuencias de la crisis del campo mexicano, prácticamente han obligado a que todos los sectores de la sociedad haya hecho pronunciamientos sobre la problemática y sus alternativas.

En el conjunto de los planteamientos que se han externado sobre el problema, cabe destacar el consenso que existe sobre las siguientes tesis:

-La crisis del sector es de naturaleza económica, política y social.

4/ México, País Desnutrido. Editado en Mayo de 1979 por el INN, y reseñado por la Revista Proceso No. 159, Nov. 1979, Pág. 12.

- La situación del sector expresa el agotamiento de una estrategia y un modelo de crecimiento (el modelo estabilizador) que subordinó la actividad agropecuaria a metas de industrialización.
- Concomitante al modelo estabilizador, otro factor explicativo de la crisis son las políticas gubernamentales, que se orientaron a fortalecer -por todos los medios- a la agricultura capitalista agroexportadora y a estimular en el campo las relaciones capitalistas de producción.
- El proceso de internacionalización del capital ha contribuido notablemente a la agudización de la crisis del sector agropecuario.

En el ámbito de la política gubernamental, la problemática ha cobrado carácter polémico en torno a dos corrientes: la "autosuficiencia alimentaria" y la política de las "ventajas comparativas". Las diferencias radican fundamentalmente en la orientación que se propone que adopte el aparato productivo agropecuario y en el papel que desempeñarían en esta tarea, por una parte los empresarios agrícolas y por otra los campesinos.

Parece innecesario abundar en esta polémica que, por otra parte y por lo menos al nivel de las definiciones conceptuales, el régimen del Lic. López Portillo ha superado al admitir en sus objetivos y estrategias la prioridad de la autosuficiencia alimentaria y el papel que en ese propósito tendrían que ocupar los campesinos. Sin embargo, la referencia parece útil porque aporta elementos acerca del contexto político en que se debate el uso de los recursos productivos, los móviles de quienes los detentan y las necesidades hacia las cua-

les están encaminados.

El ritmo de crecimiento del producto agropecuario y forestal ha sido decreciente acelerándose esta tendencia en el último decenio: - observó una tasa media de crecimiento de 6.4% durante el período - - 1945-1955; pasó a 3.8% en el período 1955-1965 y a 2.7% entre 1965-- 1970 hasta llegar a sólo el 1.4% en el período 1970-1978. 5/ Fue el producto agrícola el que experimentó las mayores repercusiones de esta tendencia ya que en el período 1965-1976, la tasa media de crecimiento alcanzó sólo el 0.85% y fueron productos como el maíz y el -- frijol los que tuvieron mayores bajas pues habiendo éstos crecido a una tasa media anual de 10.5% y 10.2% respectivamente en el período 1960-1965, pasaron a tasas negativas de crecimiento en la siguiente década; -1.0% y -1.4% en cada uno de estos productos.

En años recientes el comportamiento de la agricultura ha conti-- nuado su tendencia negativa; la tasa de crecimiento anual alcanzó el 6.5% en 1977, bajó a 4.0% en 1978 y observó una tasa negativa de - - -3.0% en 1979. En contraste con la tendencia negativa de la agricul-- tura, la tasa de crecimiento anual del comercio fue ascendente al pa-- sar de 1.2% en 1977; 6.0% en 1978 y 7.0% en 1978 y 7.0% en 1979. Más acentuado aún es el contraste del comportamiento de la agricultura - con la industria de la construcción que habiendo observado una tasa-- negativa de -2.0% en 1976 pasa a crecer al 13.3% en 1978 en 1979. -- (Ver Cuadro No. 1)

5/ Programa de Acción del Sector Agropecuario. SARH 1980. Pág. 2.

Cuadro 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE 1970 POR RAMA DE ACTIVIDAD
 1 9 8 0 - 1 9 7 9
 (tasas de crecimiento anual)

	1960-1965	1965-1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^{B/}	1979 ^{C/}
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
T O T A L	7.1	6.9	3.4	7.3	7.6	5.9	4.1	2.1	3.3	7.0	8.0
Agricultura	6.2	1.2	1.8	-2.6	2.1	3.2	-0.7	-0.3	6.5	4.0	-3.0
Canadería	2.5	5.6	3.0	5.1	1.9	1.7	3.5	3.2	3.1	2.5	2.8
Silvicultura	1.6	3.5	-5.6	8.1	5.7	6.4	0.4	2.7	5.5	6.3	5.0
Pesca	0.4	3.3	8.0	3.5	3.8	1.1	3.0	6.0	2.4	7.1	9.0
Minería	1.0	3.3	0.4	-0.2	10.5	14.5	-6.1	2.0	1.2	1.8	4.0
Petróleo	8.1	8.5	2.8	7.9	1.4	14.2	8.4	10.9	16.8	13.7	15.0
Petroquímica	65.9	23.0	8.4	17.0	11.9	18.4	4.7	8.6	-4.0	18.0	13.9
Manufacturas	9.2	8.6	3.1	8.3	8.9	5.7	3.6	3.5	3.6	8.8	8.5
Construcción	6.9	9.7	-2.6	17.6	15.8	5.9	5.9	-1.9	-2.0	13.3	12.0
Electricidad	13.0	14.1	8.0	8.9	11.0	9.4	5.8	7.4	8.5	9.0	9.0
Comercio	7.5	7.0	3.0	6.9	7.6	5.2	3.4	-1.0	1.2	6.0	7.0
Comunicaciones y Transportes	5.2	7.3	7.5	9.9	11.8	11.9	8.9	5.0	8.1	10.2	8.4
Gobierno	9.8	7.6	9.0	13.4	11.2	8.2	10.9	8.2	1.8	6.5	10.8
Otros Servicios	5.3	5.7	4.9	5.6	5.0	3.4	2.8	1.6	2.2	3.0	9.3
Ajuste por Servicios Bancarios (-)	8.5	9.3	6.9	9.1	6.0	0.5	5.8	4.8	0.0	8.0	7.7

^{B/} Cifras preliminares.

^{C/} Cifras estimadas.

FUENTE: Banco de México, S.A., Producto Interno Bruto y Gasto 1960-1978, Serie Información Económica

Frente a estos contrastes y reducciones del producto agrícola, - la demanda ha mantenido tendencias crecientes ocasionando que el - - país tuviera que importar desde principios de los años setenta, en-- tre el 15 y el 20% de su consumo interno de granos básicos 6/ y se - estima que para 1980, el volumen de las importaciones de granos lle- gue a los 9.5 millones de ton.

Este panorama se presenta en un país con abundancia de recursos- productivos en todos los órdenes: la superficie susceptible de usos agrícolas existentes en 1978 era de aproximadamente 30 millones de - hectáreas de las cuales más de la mitad se ha venido utilizando en - el cultivo de diferentes productos. Al respecto, se calcula que la- superficie máxima cosechada ha sido del orden de 18.0 millones de -- hectáreas; otros 12.0 millones se registran en "descanso" y 40.0 mi- llones de hectáreas más -en el mismo año- se dedicaron al cultivo de pastos para la ganadería.

En cuanto al subsector pecuario, el inventario ganadero señala - que en 1978 existían 29.3 millones de cabezas de ganado bovino, 12.3 millones de ganado porcino, 7.8 millones de ovino, 8.3 de caprino, - y 8.2 millones de ganado bovino lechero y 149.9 millones de aves. 7/

Los anteriores sólo son algunos de los recursos físicos con que- cuenta el sector agropecuario e importa-para el objeto de este trabao

6/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Anexos; México 1980, SPP. -- Pág. 8-10.

7/ Plan Quinquenal del Sector Agropecuario. Subdirección General de Programación Agropecuaria. SPP 1978.

jo- evidenciar hacia qué necesidades está orientada su utilización.

En lo tocante a los recursos agrícolas, en 1970 el 12% de los -- predios aportaba el 49% del valor de la producción pero concentraban el 42% de la superficie de labor, el 48% de las tierras de riego, el 48% del capital invertido en la agricultura, el 73% de la maquinaria agrícola y el 61% de la tecnología. 8/

En la década 1970-1980 no parece haber modificación alguna de -- las tendencias antes indicadas; la situación del sector se caracteriza por "la continuidad del proceso capitalista de explotación de la actividad debido a la concentración de los recursos en manos priva-- das y en ciertas áreas geográficas; por la creciente marginación de los grupos tradicionales y de autoconsumo, las transferencias de recursos del subsector agrícola productor de alimentos básicos al productor de forrajes y al subsector pecuario...9/

El uso del suelo por cultivos también refleja hacia qué necesida-- des han estado orientándose los recursos productivos; al respecto y-- dentro de los principales cambios que en los dos últimos decenios -- (1960-1970) se han observado, cabe destacar los siguientes:

-Los granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) han perdido impor-- tancia relativa en la utilización de la superficie agrícola pesando

8/ Cassio Luselli. "Agricultura y Alimentación". Ponencia presenta-- da en el Coloquio sobre la Economía Mexicana organizado por el -- Colegio de México. 26-III-79.

9/ Mínimos de Bienestar Tomo I. Resumen COPLAMAR, 1979. Pág. 29.

del 69% en la década pasada, al 63% en los últimos cuatro años.

-Los frutales de ciclo largo (árboles) han incrementado su importancia relativa de manera continua creciendo del 1.4% en 1960 al 4.5% de la superficie agrícola nacional en 1978.

-En contraste con la superficie dedicada a granos básicos se observa un aumento en la participación de los forrajes para alimentación de la ganadería, particularmente sorgo y alfalfa que en 1960 ocupaban sólo el 3% de las tierras cultivadas y en los últimos años han superado el 11% de las mismas.

-El grupo de oleaginosas básicas (ajonjolí, cártamo y soya) sí han aumentado ya que han triplicado su participación de 1960 (2%) y en cambio durante los últimos años casi ha sido el 6% de la superficie agrícola. Sin embargo, este dinamismo no necesariamente refleja -- una mayor atención de las necesidades de materia prima para la producción de aceites de consumo humano ya que una buena parte de la soya se dedica a la producción de alimentos balanceados. 10/

En resumen, tenemos que la pérdida en la participación de granos básicos y fibras vegetales (13%) es casi equivalente al incremento de participación de forrajes y oleaginosas básicas (12%) en el uso de la superficie agrícola. Los datos reflejan de qué manera la alimentación humana dependiente de granos se ha estado subordinando a --

10/ Proyecto: Producción Agrícola. Estudio del CIDER para el SAM.- México SPP, marzo 30, 1980. (Avance Preliminar) Pág. 8-9.

alimentación de ganado y a la agro-exportación.

Por otra parte, la orientación del aparato productivo no sólo se refleja en el uso del suelo agrícola; también las preferencias del crédito, la distribución geográfica y por cultivos de los recursos hidrológicos, la maquinaria agrícola, etc., reflejan una tendencia semejante.

En 1978, el país disponía de 5.4 millones de hectáreas de superficie regable; de este total, el 61% (3.3 millones de has) se encuentran concentradas en tres regiones del norte del territorio nacional (noroeste, norte centro y noreste), precisamente en donde la política general de los diversos regímenes gubernamentales favoreció el florecimiento de la gran agricultura capitalista dedicada a los cultivos comerciales y/o de exportación.

Al interior de estas tres regiones encontramos que sólo la región noroeste posee el 44% del total de las tierras clasificadas en el país dentro de los distritos de riego. 11/

El análisis por tipos de cultivos confirma aún más la situación antes descrita. Así, tenemos que del total de la superficie cultivada de frijol en 1978 (1 580.2 miles de has) sólo el 11.1% correspondió a tierras de riego y el resto (88.9%) fue superficie de temporal. En comparación con este hecho tenemos del total de la superficie cul

11/ Proyecto: Riego. Estudios del CIDER para el SAM. México SPP.- 1980. Pág. 8.

tivada de sorgo (1.396.6 miles de has) casi el 40% correspondió a tierras de riego y el resto a tierras de temporal. Esta composición de las superficies de riego dedicadas a los cultivos de frijol y sorgo guarda estrecha relación con el fenómeno conocido como "ganaderización" de la agricultura y el cual demanda mayores volúmenes de sorgo para la alimentación de animales.

Desde otro ángulo y tratando de captar la estructura general del uso de tierras de riego, se encontró que el 67% de la producción de trigo 51% de alfalfa, 80% de tomate, y 88% de uva, es decir la mayor parte de la producción nacional de estos productos, se ubica en áreas de riego. 12/

Vale la pena señalar también que la creación de la infraestructura hidráulica ha descansado en los recursos presupuestales del erario público y el mantenimiento de dichas obras, durante décadas ha constituido una forma permanente de subsidio. A este respecto, el estudio del CIDER para el SAM hace ver que "desde 1947 y hasta 1973 las cuotas aportadas por los usuarios han pasado de significar desde el 75% del presupuesto total de los distritos de riego, hasta sólo un 45% en ese último año, aunque los puntos máximos de esa relación se ubican en 1950 y 1959 con el 94% y el 31% respectivamente. Puede afirmarse que la tendencia durante años ha sido abatir el costo de un insumo vital y escaso en beneficio de un reducido grupo de productores agrícolas privilegiados". 13/

12/ Cassio Luiselli "La Polarización Agrícola". Artículo inédito. - Pág. 28.

13/ Proyecto: Riego. CIDER. Op. cit. pág. 22.

En cuanto al financiamiento de las actividades tampoco escapa a la orientación general de los recursos y el tipo de estructura productiva que fomenta. Los créditos otorgados por el sistema bancario en su conjunto a la actividad agropecuaria en los últimos años no reflejan cambios sustantivos que indiquen modificaciones a las tendencias observadas en las últimas décadas.

El crédito total otorgado por el sistema bancario nacional al total de las actividades, en 1976 fue de 392 182 miles de millones de pesos y alcanzó en 1978 la cifra de 653 184 miles de millones; es decir, se incrementó en 67% durante el trienio. No obstante este espectacular incremento, en promedio y durante ese período, la mayor parte, 41% se destinó a la industria; a los servicios 45% y sólo se canalizó al sector agropecuario el 12.2%. Por origen de los recursos, durante el período 1976-1978, del total de créditos otorgados al sector agropecuario, la banca privada aportó 40% y la banca oficial el restante 60%*.

Las cifras investigadas acerca del crédito total revelan que se ha estado dando preferencia a la industria y servicios sobre las actividades agropecuarias, dentro de estas últimas, a la ganadería sobre la agricultura y dentro de esta a los productos más rentales o de exportación sobre los granos básicos de consumo popular.

A pesar de las dificultades derivadas de la irregularidad y res-

* Ver cuadro No. 2 y 3.

Cuadro No. 2

CREDITO RECIBIDO POR LOS PRESTATARIOS SEGUN SU ACTIVIDAD PRINCIPAL
A TRAVES DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO. (SALDOS) 1970 - 1978

AÑOS	CREDITO TOTAL OTORGADO (Mill \$)	CREDITOS AL SECTOR AGROPECUARIO (Mill \$)	% SECTORES		
			Agropecuario	Industrial	Servicios
1970	130 000	17 710	13.6	45.8	40.5
1971	153 986	21 166	13.8	46.3	39.9
1972	173 464	23 540	13.6	46.6	39.8
1973	192 496	26 166	13.6	44.9	41.5
1974	232 169	33 903	14.6	44.0	41.4
1975	290 824	46 793 ^{1/}	16.0	42.3	41.7
1976	392 182	44 800	11.4	41.9	46.6
1977	523 300	63 745	12.2	41.1	46.7
1978	653 184	84 857	13.0	44.1	42.8

FUENTE: Banco de México, S.A., Informes anuales.

^{1/} Se conserva como cifra preliminar debido a que los diferentes ajustes contables derivados de la fusión de la Banca Agropecuaria, no ha permitido contar con suficientes elementos - para modificar una cifra definitiva.

Cuadro No. 3

CREDITO RECIBIDO POR LOS PRESTATARIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO A
 TRAVES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL 1/ Y MIXTA Y PRIVADA (1970-1978)
 (SALDO EN MILLONES DE PESOS)

AÑOS	TOTAL DEL SISTEMA BANCARIO	BANCA PRIVADA Y MIXTA	%	BANCA NACIONAL	%
1970	17 710.3	7 639	43.1	10 071	56.9
1971	21 265.9	8 416	39.6	12 850	60.4
1972	23 540.4	8 914	37.9	14 626	62.1
1973	26 165.7	9 923	37.9	16 243	62.1
1974	33 902.9	12 022	35.5	21 881	64.5
1975	38 177.2 <u>2/</u>	15 073	39.5	23 104	60.5
1976	44 800.1	17 877	39.9	26 922	60.1
1977	63 745.3	24 085	37.8	39 659	62.2
1978	84 857.2	35 978	42.4	48 879	57.6

1/ El crédito otorgado por la Banca Nacional comprende: Banca de inversión. Banco Nacional Urbano, Nacional de Comercio Exterior, FINASA, NAFINSA y BANOBRAS. b) Banca rural. BANRURAL.

2/ Se conserva como cifra preliminar, debido a que los diferentes ajustes contables derivados de la fusión de la Banca agropecuaria, no ha permitido contar con suficientes elementos para modificar dicha cifra definitiva.

FUENTE: Banco de México.- Informes anuales y Tercer Informe de Gobierno del Presidente José López - Portillo. Anexo I. Estadístico Histórico. Septiembre 1979.

tricciones para disponer de información suficiente y confiable, los datos obtenidos a este respecto confirman las anteriores apreciaciones. Para dar una idea de la concentración en el uso de este recurso, tenemos que en 1976, sólo ocho entidades federativas absorbían el 70% del crédito y en estas se cosechó alrededor del 35% de la superficie total del país y cerca del 50% de la superficie de riego. Hacia 1978 se observó una leve desconcentración ya que estas mismas entidades absorbían el 67.2% de todo el crédito agropecuario. Sonora y Sinaloa obtuvieron en 1976 el 25% y en 1978 el 25.2%. Por su parte, Chiapas recibió el 6.3% en 1976 y 5.2% en 1978; a San Luis Potosí correspondió el 2.1% de los créditos totales otorgados al sector en 1976 y sólo 1.8% de los mismos en 1978*.

En 1977, el total del crédito oficial otorgado al sector agropecuario fue de 39 659 millones de pesos de los cuales 89.8% se canalizó a la agricultura y 10.2% a las actividades ganaderas.

Para 1978, el total del crédito oficial otorgado al sector fue de 48 879 millones de pesos correspondiendo 89.3% a la agricultura y 10.7% a la ganadería.

Por su parte, la banca privada otorgó al sector en 1977, 24 085 millones de los cuales canalizó el 49.5% a la agricultura y 50.5% a la ganadería. En 1978, este tipo de banca concedió créditos por 35 978 millones correspondiendo el 51.9% a la agricultura y el 48.1% a la ganadería.

* Ver cuadro No. 4.

CUADRO No. 4 Créditos otorgados por el sistema bancario a la actividad por estados
(Saldo en millones de pesos corrientes e importancia relativa).

ESTADOS	1970 Millones de pesos	%	1972 Millones de pesos	%	1974 Millones de pesos	%	1976 Millones de pesos	%	1978 Millones de pesos	%
Sonora	4,558	25.7	4,420	18.8	4,795	14.1	6,219	13.9	12,441	14.7
Sinaloa	2,387	13.5	3,868	16.4	4,429	13.1	4,980	11.1	8,938	10.5
Coahuila	1,410	8.0	2,479	10.5	4,797	13.3	4,346	9.7	9,459	11.1
Yucatán	325	1.8	1,334	5.7	3,339	9.8	3,955	8.8	5,368	6.3
Michoacán	1,193	6.7	1,708	7.3	2,679	7.9	3,559	7.9	6,685	7.8
Veracruz	469	2.6	653	2.8	988	2.9	2,880	6.4	4,660	5.5
Chiapas	976	5.5	1,707	7.3	1,282	3.8	2,843	6.3	4,372	5.2
Tamaulipas	938	5.3	1,084	4.6	1,374	4.1	2,558	5.7	5,092	6.0
<u>Sub Total</u>	<u>12,260</u>	<u>69.2</u>	<u>17,253</u>	<u>73.4</u>	<u>23,384</u>	<u>69.0</u>	<u>31,340</u>	<u>70.0</u>	<u>57,016</u>	<u>67.1</u>
Guanajuato	380	2.1	459	1.9	791	2.3	1,720	3.8	3,471	4.1
Tabasco	654	3.7	781	3.3	1,379	4.1	1,658	3.7	2,088	2.5
Chihuahua	703	3.9	868	3.7	1,288	3.8	1,301	2.9	2,611	3.1
Jalisco	606	3.4	725	3.1	1,246	3.7	1,266	2.8	4,989	5.8
Nvo. León	403	2.3	541	2.3	832	2.5	1,127	2.5	1,909	2.2
San Luis Potosí	166	0.9	187	0.8	349	1.0	939	2.1	1,503	1.8
Puebla	212	1.2	257	1.1	480	1.4	892	2.0	1,565	1.8
Distrito Federal	1,175	6.6	951	4.0	1,366	4.0	748	1.7	1,494	1.8
<u>Sub Total</u>	<u>4,302</u>	<u>24.3</u>	<u>4,759</u>	<u>20.2</u>	<u>7,731</u>	<u>22.8</u>	<u>9,651</u>	<u>21.5</u>	<u>19,630</u>	<u>23.1</u>
Ctros Estados.	1,147	6.5	1,518	6.4	2,787	8.2	3,808	8.5	8,211	9.7
Total	17,710 =====	100.0 =====	23,540 =====	100.0 =====	33,902 =====	100.0 =====	44,800 =====	100.0 =====	84,857 =====	100.0 =====

FUENTE: Relación de responsabilidad y Estados analíticos consolidados, unidad de organización y análisis de la oficina de estadísticas básica del sistema bancario; Banco de México, S.A.

Las cifras muestran que el crédito oficial ha preferenciado a la agricultura en tanto que el crédito privado lo ha hecho hacia la ganadería. Empero, con estos datos el panorama aún no se nos presenta con toda la claridad deseable y es posible acercarse a la confirmación de la hipótesis referente a la orientación de este recurso a través de otras variables. Así, encontramos que en 1971 seis estados del norte concentraron el 41.9% del total del crédito agrícola oficial y para 1978 estos mismos estados concentraron el 43.0% de los créditos.

Por tipo de cultivos encontramos que en 1976, el algodón y el sorgo absorbían el 32.5% del crédito de avío oficial pasando a ocupar casi el 34% en 1978. Aunque en ese mismo período el maíz incrementó su participación del 31% al 33.1%, contrasta el hecho de que un producto de consumo masivo y en el que el país ha sido deficitario en los últimos años, apenas si ocupe la importancia que revelan estas proporciones. El contraste también se aprecia en el caso de otro producto deficitario como el frijol cuya participación fue en 1976 de 12.0% del total de los créditos de avío oficiales y bajó a 7.3% en 1978. Igualmente contrastante es el crédito destinado al cultivo del arroz que en 1976 fue de 4.0% respecto al total y para 1978 descendió a 3.4%*.

La maquinaria (tractores e implementos agrícolas) es otro de los recursos que presenta el fenómeno de concentración; en 1977, de un total de 105 554 tractores que registra el inventario nacional, el

* Ver cuadro No. 5.

CUADRO No. 5. Distribución Crédito de avfo
oficial por cultivos.
(% importancia relativa).

CULTIVO	DISTRIBUCION PORCENTUAL			1978
	PROMEDIO 1971-73	1976	1977	
ALGODON	42.6	16.3	23.8	20.5
MAIZ	16.7	31.0	29.2	33.1
SORGO	11.5	16.2	15.6	13.3
TRIGO	11.2	13.8	12.4	12.7
FRIJOL	2.5	12.0	6.5	7.3
ARROZ	5.1	4.0	3.5	3.4
CARTAMO	4.7	2.9	3.7	4.7
SOYA	3.9	2.1	3.7	3.6
AJONJOLI	1.8	1.7	1.6	1.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Manual de Estadísticas Básicas del Sector Agropecuario
SPP. México, 1979.

47.4% se localizó en los distritos de riego de los cuales representan sólo el 27.2% de la superficie cosechada, en cambio, los distritos de temporal aportando el 72.8% de la superficie cosechada y disponían sólo de 52.6% de los tractores existentes. 14/

Por regiones se capta una distribución semejante a la de los demás insumos analizados ya que los estados del norte del país -Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas- son los que cuentan con mayor número de unidades. Los implementos agrícolas, alrededor del 75% se encuentran concentrados también en la región norte del país.

En una situación parecida al destino de los anteriores recursos se encuentran los fertilizantes y cuya demanda se haya fuertemente concentrada en tres regiones (centro pacífico, centro y noroeste) -- justamente en donde también se encuentran los recursos antes mencionados. Según la propia fuente oficial, entre 1970 y 1979 inclusive, sólo nueve estados consumieron el 70.4% de los fertilizantes 15/. -- Por tipo de cultivos, en 1978 el 38% del consumo de este insumo correspondió al maíz, 13% al sorgo, 11% trigo, 8% algodón y el 30% al frijol, arroz, soya y cártamo. Estas últimas cifras podrían dar la impresión de que por tipo de cultivos el insumo de referencia es congruente con la prioridad alimentaria; sin embargo, si se analiza la superficie sembrada de cada producto se puede apreciar el grado de concentración por parte del sorgo, trigo y algodón. El maíz, a pesar de absorber el 38% del total de fertilizantes sólo se ha fertili

14/ Proyecto: Maquinaria agrícola. CIDER-SAM. México SPP. 1980. Pág. 19.

15/ Fertimex. Plan Nacional de Bodegas. Pág. 45.

zado el 45.1% de la superficie sembrada; en cambio en un producto indispensable a la ganadería como el sorgo, a pesar de absorber sólo el 13% de fertilizantes, fertiliza el 72.2% de la superficie dedicada a este cultivo y el algodón, no obstante que absorbe sólo el 8% del insumo, fertiliza el 83.6% de su superficie. 16/

En síntesis, la tierra para usos no agrícolas ha estado cobrando mayor dinamismo en contraste con la destinada a la producción de granos básicos; el crédito de la banca privada dá preferencia a la ganadería y a la agricultura de exportación; el oficial, no obstante ser mayor el canalizado a la agricultura que a la ganadería, en la primera ha recibido mayor atención el sorgo y el algodón que los granos básicos. Los recursos hidrológicos también se encuentran concentrados en el noroeste y por cultivos los porcentajes de superficie han dado preferencia al sorgo y cultivos de exportación. Finalmente, la maquinaria agrícola y los fertilizantes también observan la misma -- tendencia de los anteriores recursos.

SECTOR PESCA.

Son abundantes los recursos pesqueros de que dispone el país así como de las condiciones geográficas susceptibles de explotación; se estima que 71.3% del perímetro nacional corresponde a costas con una longitud de 9 753 Km de los cuales corresponden 6 790 Km al litoral y a las islas del Pacífico y 2 963 al litoral y a las islas del Gol-

16/ Fertilizantes. CIDER-SAM, México; SPP 1980. Pág. 28.

fo de México y del Mar Caribe. Además, se calcula en 431 051 Km² la plataforma continental existente y en 1 500 Km² las aguas interiores formadas por lagunas, represas y ríos. 17/

No obstante que estas cifras revelan la existencia de enormes recursos potenciales, la actividad pesquera realizada en las últimas décadas dista mucho de responder a las necesidades nutricionales de la población.

Los diagnósticos que se han realizado en este sector, coinciden en señalar como problemas fundamentales, entre otros, los siguientes:

- Existencia de una estructura de captura orientada predominantemente al mercado externo, especies de alta rentabilidad y/o al consumo de los grupos sociales de altos ingresos.
- Excesivo intermedianismo comercial que afecta tanto a productores como a consumidores; a los primeros le sustrae excedente económico, a los segundos encarecimiento de los precios.
- Concentración geográfica de la captura en una sola región (noroeste) así como de la planta industrial.
- Falta de capacitación y de capacidad de adaptación de tecnología.

17/ Susana del Pilar Neri Beltrán et. al. "Algunas notas sobre la intervención del estado en la organización cooperativa dentro de la actividad pesquera". Tesis Profesional. UNAM, Fac. de Economía; 1977, Pág. 2.

-Desinterés del sector privado por invertir en la producción de especies de consumo masivo.

-Insuficiencia de equipo para captura y procesamiento.

En efecto, unos cuantos datos bastan para fundamentar el sentido de las anteriores conclusiones. Así, por ejemplo, el volumen de la producción pesquera entre 1973 y 1979 aumentó de 358 mil toneladas a 847 mil lo que representó un incremento de 136%; sin embargo durante este período la producción de sardina y anchoveta participaron en -- promedio con 41.5% del volumen total de la producción. (Ver cuadro - No. 6)

Este hecho es importante porque la mayor parte de ambas especies se destina como insumo para la producción de alimentos balanceados -- a cargo de compañías transnacionales entre cuyos principales deman-- dantes se encuentra: Roalston Purina de México, S.A., Anderson Clay ton y Co., S.A. de C.V., y Philips (fábrica y laboratorios de alimen-- tos para ganadería y agricultura). 18/

Por otra parte, el equipo de captura y su utilización no se en-- cuentra orientado hacia la explotación de especies de consumo masivo; así, por ejemplo, en 1976 39.2% de la flota y el 90% de las embarca-- ciones de más de 20 toneladas se ocupó en la explotación de un pro-- ducto de exportación como el camarón. 19/ En cuanto a su ubicación--

18/ SAM-Pesca y Acuicultura. Depto. de Pesca. 1980. Pág. 45.

19/ Programa Quinquenal del Sector Pesca 1978-1982. SPP. Pág. 5.

PORCENTAJE DE PARTICIPACION POR ESPECIES
EN LA PRODUCCION TOTAL
(Promedio 1973 - 1979)

	<u>%</u>
Sardina y anchoveta	41.5
Camarón	6.5
Tunidos	4.2
Ostión	4.2
Tiburón y cazón	2.8
Mojarra	2.3
Mero	1.8
Producción total en 1973: 358 000 ton.	
Producción total en 1979: 847 000 ton.	

FUENTE: Departamento de Pesca

geográfica, la mayor parte de este equipo se concentra en la región-noroeste del país (especialmente Baja California, Sonora y Sinaloa)- en la última década aportó el 68% del volumen de captura de los productos del mar y el 47% del valor de la producción. 20/

El destino del capital invertido en la fase de industrialización también indica deformaciones del aparato en forma de la producción - de alimentos balanceados; de 314 plantas existentes en 1978, 72% - - eran reductoras dedicadas a la producción de harina de pescado, en - cambio sólo 13.3% eran enlatadoras y 14.5% congeladoras. Del total- de las plantas industriales, 258 equivalentes al 82.2% eran de pro- piedad privada, correspondiendo al sector social y sector público -- 6.7% y 11.6% respectivamente. 21/

Por lo que se refiere a la participación por sectores, las coope- rativas pesqueras participan aproximadamente con el 30% del volumen- nacional y los permisionarios con el 70%; sin embargo, un buen núme- ro de las cooperativas son "fantasmas" que se han formado para explo- tar una concesión pero en realidad no operan como tales. Se trata - en escala nacional de prestanombres al servicio de ciertos armadores y permisionarios..." 22/

En el terreno comercial y en lo que al pescado fresco se refie- re, la situación es marcadamente oligopólica ya que el 62% del pro- ducto se encuentra controlado por los mercados de la Viga y San Juan

20/ SAM-Pesca y Acuicultura, Op. cit. Pág. 67.

21/ SAM-Pesca, Op. Cit. Pág. 111.

22/ Programa Quinquenal del Sector Pesca. Op. Cit. Pág. 3.

de la Cd. de México. De los productos pesqueros que consume la población capitalina, llega en forma directa de los pescadores sólo -- 16% ya que los introductores se encargan de introducir la mayor parte, es decir 77% del volumen; se estima que los compradores de playa introducen el restante 7%. A su vez, de la cantidad de pescado que manejan los introductores, el 57% se lo compran a los pescadores y - 43% a los compradores de playa. 23/

II.3 LOS ALIMENTOS EN EL SECTOR INDUSTRIAL.

Desde el punto de vista de los hábitos de consumo y del poder adquisitivo que presenta la población de menores ingresos, hay un reducido grupo de alimentos importantes y que son de origen industrial - en virtud de que a menores ingresos corresponden dietas predominantes en granos básicos como el maíz, frijol, arroz y otros productos agrícolas como el tomate en bola, la cebolla, el chile.

El panorama siguiente tiene por objeto analizar algunos de esos productos industrializados que consume la población de menores ingresos, identificar el lugar que ocupan en el comportamiento de la producción de una lista más amplia de alimentos industrializados y de esta manera evidenciar el progresivo distanciamiento que el aparato productivo ha estado adquiriendo respecto a las necesidades de la inmensa mayoría de la población.

Empero, antes de adentrarnos al análisis específico de cada uno-

23/ SAM-Pesca y Acuicultura. Op. Cit. Pág. 120.

de los productos parece pertinente hacer algunas acotaciones a este respecto. Tal parece que admitir la existencia de un divorcio entre aparato productivo y necesidades sociales no representa mayor problema; oficialmente, se han externado reiterados planteamientos a este respecto. Por ejemplo, el Plan Global de Desarrollo señala que: "Durante más de dos decenios el dinámico desarrollo industrial del país constituyó el motor principal de la economía. Hacia finales de la década pasada y, particularmente, durante mediados de los años setenta, este desarrollo mostró una desaceleración y una incapacidad para producir, en forma suficiente, bienes socialmente necesarios..." 24/

El consenso que existe acerca del fenómeno alcanza diferentes niveles de precisión; así, en el caso de otro documento oficial de tipo sectorial se plantea que "La progresiva internacionalización de la economía mexicana contribuye a reforzar las tendencias y obstáculos existentes, en tanto que impulsa cambios, en la estructura productiva del país en sentido diferente y a menudo contrario a las necesidades sociales, sobre todo al propiciar una creciente insuficiencia en la producción de alimentos de consumo popular..." Las pautas productivas en el conjunto de la economía alientan el uso de tecnologías que elevan la relación capital-trabajo y limitan las posibilidades de crear empleos". 25/

Estas conclusiones de diagnóstico cobran mayor agudeza si se acude al análisis de las tendencias que el fenómeno adquiere al inte-

24/ Plan Global de Desarrollo. SPP. 1980, Pág. 22.

25/ Plan del Sector Comercio. Informe de Avance. Secretaría de Comercio. México, 1979. Pág. 34.

rior del subsector industrial en cuyo seno se encuentra ubicada la actividad que desarrolla la planta industrial productora de alimentos.

En efecto, la agroindustria experimentó una tasa media anual de crecimiento de 7.1% en el período 1965-1970 y descendió a 4.5% en el período 1970-1975; este descenso afectó en mayor proporción al subconjunto alimentario respecto al no alimentario cuyas tasas medias de crecimiento anual de cada uno fueron: para el primero de 6.2% en el período 1960-1965; de 6.4% de 1965-1970 y 4.1%, en 1970-1975. Para el subconjunto no alimentario y en los mismos períodos fue de 7.7%, 7.7% y 4.8% respectivamente. 26/

Por otra parte, de la misma manera que el proceso industrial en su conjunto tiende a la concentración y centralización de capitales, la actividad agroindustrial observa una tendencia semejante. En este sentido, estudios realizados previamente a la elaboración del Plan de Desarrollo Agroindustrial señalan que hacia 1975 a la grande y medianas empresas correspondió una participación de 75% en el valor agregado, 50% del personal ocupado y 75% de las remuneraciones - no obstante representan sólo 1.9% del total de establecimientos. En cuanto al subconjunto alimentario la mediana y gran industria representaron el 0.95% del total de establecimientos existentes en la agroindustria y participación con 39.1% del valor agregado, el 24.2% de la fuerza de trabajo y el 34.7 de las remuneraciones pagadas.

26/ Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, 1980-1982 Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial. México 1980. Pág. 16.

Las conclusiones a las que llegaron estos estudios no son menos alarmantes y cabría destacar -entre otras- las siguientes.

-La actividad agroindustrial en la rama de alimentos ha crecido a -- ritmos inferiores que el conjunto agroindustrial.

-En la rama alimentaria se observa agudización del proceso de concentración y centralización de capital.

-Parte de la planta industrial alimentaria ha sido integrada a las - necesidades concretas que se derivan de inversiones extranjeras.

-La inversión extranjera directa ha ido incrementando el control de- ramas estratégicas de la industria alimentaria.

-La integración financiera y tecnológica que una parte importante de la planta industrial de alimentos mantiene hacia el exterior, ha es- tado condicionando los procesos productivos en el medio rural.

-La planta industrial de alimentos ligada cada vez más a las pautas- de producción y consumo de los países altamente industrializados, - está dedicada a atender preferentemente la demanda solvente de pro- ductos con alto grado de elaboración.

El modelo tecnológico que ha estado adoptando la actividad agroin-- dustrial, caracterizado por un uso intensivo de capital ha traído - como consecuencia bajas en la generación de empleo.

-Los mecanismos y relaciones de intercambio que la agroindustria alimentaria mantiene con los productores agrícolas ha sido una de las vías de permanente descapitalización de estos. 27/

Como puede apreciarse por lo antes expuesto, la Administración Pública Federal durante el periodo de gestión del Lic. José López Portillo -a través de diversos documentos y voceros institucionales- reconoce y ofrece evidencias importantes acerca de la naturaleza y alcance de las deformaciones del aparato productivo y podría decirse que es bien poco lo que faltaría añadir en ese sentido. En consecuencia con lo anterior y siguiendo con el hilo conductor de este trabajo, interesa indagar lo que ha estado ocurriendo en los años recientes (1976-1979) y ver hasta qué punto el análisis de algunos indicadores indican si durante la administración del Lic. José López Portillo se han logrado modificaciones en la dirección en que han apuntado las viejas tendencias estructurales.

En primer lugar tenemos que la producción de bienes ligados a las necesidades de los grupos sociales de ingresos medios y altos como lo es la producción de automóviles, de haber observado una tasa negativa de -11.6% en 1977 pasó a crecer a 33.8% en 1978 y en 1979, aunque un tanto menor, 16.0%, sigue siendo positiva y alta si se le compara con el ritmo de crecimiento de alimentos como se verá más adelante.

27/ Cfr. "La Agroindustria en el Contexto de la Economía Nacional de Desarrollo Agroindustrial. México. 1979 (Mecanografiado).

Por su parte, otro tipo de productos como los referentes a la línea blanca y electrónica, habiendo observado una tasa de crecimiento anual en 1977-1976 de -2.5% se recuperó en el siguiente año en que creció a 6.0% y para 1979 subió aún más ya que alcanzó una tasa anual de 12.0%. En esta misma dirección apunta el comportamiento de otra rama industrial como la de bebidas la cual, de una tasa negativa de -2.1% en 1976 sube a 12.6% en 1977 y aunque su crecimiento en 1978 fue un poco menor (9.9%) para 1979 llega a alcanzar uno de los niveles considerados como de los más altos en la historia de la rama, es decir, creció a una tasa anual de 16.0%

En contraste con el comportamiento de la producción de los bienes antes mencionados, tenemos que la rama alimentaria presentó en 1977 una tasa negativa de -2.4%, tuvo una ligera recuperación en 1978 al crecer a una tasa anual de 2.4% y aunque su crecimiento en 1979 fue de 2.5% este nivel dista mucho del 7.2% alcanzado en 1976 28/. A este lento crecimiento de la rama de la industria alimentaria habría que añadir el pronóstico que se espera para 1980; al respecto, el Banco Nacional de México señala que "seguirá con lentitud ya que no se prevé un mejor abastecimiento de materias primas..." y añade que "no se esperan fuertes inversiones en esta rama" 29/.

Como puede apreciarse, las cifras revelan por sí solas que al nivel de la clasificación de la producción por ramas industriales, el comportamiento de las más dinámicas (automóviles línea blanca, elec-

28/ Banco Nacional de México, S.A. Examen de la Situación Económica de México 1976-1978. La información de 1979 corresponde al boletín mensual No. 650 de enero de 1979. (Ver cuadro 7).

29/ Ibidem Pág. 29.

CUADRO 7

TASA DE CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

POR RAMAS

R A M A	<u>1 9 7 6</u>	<u>1 9 7 7</u>	<u>1 9 7 8</u>	<u>1 9 7 9</u>
Alimentos	7.2	- 2.4	2.4	2.5
Bebidas	- 2.1	12.6	9.9	16.0
Textil y Vestido	2.3	- 0.1	2.7	6.0
Papel y Celulosa	14.0	4.5	11.8	8.0
Automovilística	- 9.2	- 11.6	33.8	16.0
Línea Blanca y Electrónica	11.6	- 2.5	6.0	12.0
Materiales para Construcción	3.7	2.1	19.0	7.0
Siderurgia y similares	4.7	2.0	19.3	11.0
Productos Químicos	6.9	8.2	6.2	8.0
Petróleo y Petroquímica	8.9	21.1	18.0	22.0
Minerometalurgia	7.3	- 2.3	0.4	1.0
Electricidad	7.0	10.0	9.7	8.0

FUENTE: Banco Nacional de México, S.A.- Examen de la situación económica de México.

trónica, etc.) indican continuidad de las pautas de producción que se han venido dando en las últimas décadas.

Desde luego, si intentamos profundizar hasta llevar el análisis al nivel de productos específicos, encontraremos que aún dentro de la de por sí lento crecimiento observado por la rama industrial de alimentos, tanto la oferta como otros indicadores confirman la continuidad del fenómeno detectado a nivel general.

A continuación se pretende realizar este ejercicio tomando como base un grupo de productos alimenticios de origen industrial; cabe aclarar que con el objeto de ilustrar el grado de representatividad que estos productos tienen en la estructura del consumo actual, se hace mención del lugar que ocupa cada producto en la frecuencia del consumo de la población menos favorecida en términos nutricionales y que el Sistema Alimentario Mexicano denomina como "población objetivo" integrada por 35 millones de mexicanos.

EMBUTIDOS DE TODAS CLASES.

Los alimentos comprendidos en este renglón son consumidos por -- los grupos de mayores ingresos en tanto que para la población objetivo ocupan el 38° lugar. Sin embargo, en términos absolutos la producción de embutidos registra constantes aumentos entre 1976 y 1979. En números relativo y para este mismo período la tasa media anual -- de crecimiento es una de las más altas (20.0%) comparada con el gru-

po de alimentos considerados en esta relación.*

ACEITUNAS.

De igual manera que los embutidos, este producto se consume por los grupos sociales de mayores ingresos y de acuerdo con el INN no interviene para nada dentro del consumo de la población objetivo. Sin embargo, el volumen de su producción creció 4.5 veces entre 1976 y 1979 al pasar de 572 toneladas en el primero de estos años, a 2 615 toneladas en 1979. Durante el trienio, la tasa media anual de crecimiento ha sido una de las más altas: 43.0%.

CHICHAROS ENLATADOS.

Este producto se encuentra en situación semejante a las aceitunas; de acuerdo con los estudios del SAM ocupa un lugar irrelevante dentro de los alimentos que consume la población objetivo (35º lugar). Sin embargo, cabe destacar que en números absolutos la producción de chicharos enlatados se incrementó casi en mil toneladas en el trienio 1976-1979.

Durante este periodo la tasa media de crecimiento anual fue de 21.5%; es decir sólo inferior a la observada por la producción de aceitunas.

* NOTA: Al final de este análisis se presenta la información anual. Cuadro No. 8.

PRODUCTOS DE TOMATE.

De la producción total de tomate registrada en el trienio 1976--1979 aproximadamente se destinó el 30.0% a consumo industrial correspondiendo el 37.1% al consumo interno fresco y el 31.9 a exportación. De acuerdo a un estudio reciente y que comprende el comportamiento de la producción durante los últimos nueve años (1971-1979),* las variaciones a la baja que la oferta de este producto ha presentado, solo afectaron al consumo de tomate interno fresco ya que el consumo industrial y las exportaciones no sólo se han mantenido sino incluso incrementado.

Es interesante ver el dinámico crecimiento de los productos que se industrializan con base en el tomate a pesar de que en la frecuencia del consumo de la población objetivo apenas si logran ocupar el 35° lugar. En cambio, el tomate en bola que ocupa el 1er. lugar en la frecuencia del consumo de esta población presenta una oferta con tendencia decreciente ya que la disponibilidad en 1980 se estima que será de 407 mil toneladas; 381 mil en 1981 y 352 mil toneladas en --1982.

CAFE SOLUBLE

De igual manera que los productos de tomate, el café soluble resulta irrelevante en el consumo de los 35 millones que componen la -

* El Mercado del Tomate. Situación Actual y Perspectivas. Dirección General de Análisis de Ramas Económicas. SPP. 1980. Pág. 7.

población objetivo en cuya frecuencia de consumo ocupa el 35° lugar. En consecuencia, sus consumidores se encuentran dentro de los mexicanos de mayores ingresos lo que explica que el volumen de producción, de 1976 a 1979 se haya incrementado tanto en números absolutos como relativos y su tasa media de crecimiento haya sido de 14.4%.

REFRESCOS Y AGUAS GASEOSAS:

Son los refrescos y aguas gaseosas el producto que muestra con mayor nitidez la irracionalidad de las pautas de producción y consumo existentes en el país. No obstante el nulo valor nutritivo y escaso aporte calórico el volumen de su producción durante el trienio 1976-1979 se ha incrementado tanto en términos absolutos como en relativos y en este período registró una tasa media de crecimiento anual de 12.3% que contrasta con 6.5 de la leche pasteurizada. En la frecuencia de consumo de la población objetivo ocupa el 14° lugar.

LECHE Y DERIVADOS.

Conocida es la importancia nutricional de la leche especialmente por el alto valor proteínico y por el significado que como nutriente tiene para la población infantil. No obstante, el consumo de leche en México -particularmente en el período 1976-1979-, muestra tendencias cada vez más críticas. Se estima que para este último año el consumo aparente per cápita difícilmente alcanzó el 50% del volumen recomendado por la FAO (0.550 ml diarios). En cuanto a la capacidad nacional para atender la demanda se estima que de un déficit de 4 665 millones de litros en 1977, se pasó a un faltante de 5 000 mi-

llones de litros en 1979; es decir; aproximadamente un 40% de la leche requerida para el país no está siendo cubierta.

En años recientes se han realizado un gran número de investigaciones acerca de la problemática que presenta la leche; sin embargo, para los fines de este trabajo interesa destacar algunos aspectos -- que presenta este producto en la rama industrial.

Tres son las subramas que clasifican el procesamiento industrial:

- a) Pasteurización, rehidratación, homogeneización.
- b) Leche condensada, evaporada y en polvo.
- c) Fabricación de crema, mantequilla, queso.

Dentro de la industria alimentaria la rama industrial de lácteos ha ido decreciendo; en 1970 participó con el 4.9% del valor agregado; en 1975 disminuyó a 4.7% y para 1979 representó el 4.5%.

Por otra parte, el comportamiento de las subramas ilustra acerca de la orientación que en este campo está adoptando el aparato productivo. Mientras que la producción de leche pasteurizada creció a una tasa media anual de 6.5% en 1976-1979, en este mismo período el volumen de la producción de leche consumida fresca creció sólo al 5.5 y los quesos, crema y mantequilla observó una tmc de 10.0%.

Nótese que la producción de menor crecimiento es la consumida -- fresca no obstante que es esta la que ocupa un lugar preferente en -

la población objetivo (18° lugar) en tanto que la pasteurizada ocupa el 34° lugar.

En cuanto al grado de concentración la situación no es muy diferente a la que muestran otros productos. Así, mientras que 330 pequeñas empresas (73.0%) aportaron el 9% del valor de la producción de la rama industrial en 1975, las grandes empresas (41 en total) -- aportaron el 63.0% y las medianas el 28%. Para 1979 las pequeñas re presentaron el 74% de las empresas existentes y aportaron el 7.0% -- del valor de la producción en tanto que las grandes representando el 8.0% de las empresas alcanzaron una aportación de 68.0% del valor de la producción.

En la subrama de pasteurización, rehidratación, homogeneización y envasado también se da la concentración ya que sólo cinco empresas (LALA, ALPURA, CHIPILO, ESTRELLA DE XALPA y BOREAL) controlan aproximadamente el 70% de la producción. 30/

GALLETAS CORRIENTES.

Este producto lo consume fundamentalmente la población urbana y rural de menores ingresos. Se estima que en los grupos sociales cuyos ingresos componen la población objetivo, las galletas corrientes se encuentran dentro de los considerados como super básicos. Sin em bargo, el volumen de su producción, con excepción de 1977 que se in-

30/ Estudio de la rama industrial de la leche. Dirección General de Análisis de Ramas Económicas. SPP. México, 1980. Pág. 37.

crementó en 25.0% respecto al año anterior, en los dos años subsiguientes la tasa anual del volumen producido ha estado decreciendo - siendo de 6.2% en 1978 y de 0.3% en 1979. En contraste con el decreciente incremento de la producción de galletas corrientes, las talletas finas experimentaron incrementos anuales de 13.9% y 5.0% en 1978 y 1979 respectivamente. Este contraste se aprecia también en términos absolutos ya que a pesar de la importancia que las galletas corrientes tienen en el consumo popular, el volumen de su producción - en 1979 fue de 122 156 toneladas frente a 100 918 toneladas de galletas finas.

PASTAS ALIMENTICIAS.

Las pastas forman parte de los superbásicos de la población objetivo y ocupan el 7° lugar en la frecuencia de consumo; sin embargo, - su producción muestra una tendencia decreciente (5.6% en 1977; 2.2% - en 1978; y -3.2 en 1979). En números absolutos la producción de - - 1979 es inferior en 4 116 toneladas a la registrada en 1978.

ENLATADOS DE SARDINA.

Este producto no ocupa una posición relevante dentro de la canasta de consumo actual de la población objetivo del SAM pues la frecuencia de su consumo le ubica en un 47° lugar; sin embargo se trata de un producto de alto valor nutritivo y que en su tipo no presenta problemas de conservación y en función de lo cual, se encuentra dentro de los principales productos recomendados por el SAM especialmente para hacerlo llegar a la población rural.

Empero, durante el trienio el comportamiento de la producción de enlatados de sardina muestra una situación crítica ya que en promedio la tasa media de crecimiento del volumen de producción ha sido de 18.2%.

En la producción de enlatados las empresas paraestatales (Productos Pesqueros Mexicanos e Industrias Pesqueras Paraestatales del - - Noroeste) cuentan con la mayor capacidad instalada ya que con el - - 20.4% de las empresas poseen el 51.6% de la capacidad instalada. - - Aunque en términos generales la industria pesquera ha estado trabajando con un bajo nivel de aprovechamiento de la capacidad, en la de productos enlatados la industria paraestatal registra un mayor grado de aprovechamiento (47.7%) en tanto que la planta enlatadora del sector privado lo hace a 36.6%.*

Las investigaciones realizadas recientemente indican que el sector privado tiene preferencia por invertir en la industria reductora generadora de insumos para la producción de alimentos balanceados y en mucho menor escala lo hace en la industria enlatadora.

ACEITES Y MANTECA VEGETAL.

Ambos productos son de consumo generalizado y están considerados como superbásicos dentro de la canasta actual de la mayoría de la población. Sin embargo, el comportamiento de la producción no ha respondido con suficiencia a los requerimientos de estos productos.

* Industria Pesquera. SPP. Dirección General de Análisis de Ramas Económicas. México, 1980. Pág. 3.

Los datos disponibles sobre la producción indican que en cuanto a los aceites la tasa media de crecimiento anual durante el trienio-1976-1979 fue de 3.9% nivel este que contrasta con el café soluble y que en el mismo período presentó una tmc de 14.4% o la producción de refrescos y aguas gaseosas, 12.3%. En cuanto a la manteca vegetal - su producción mostró una tmc en el período de 4.0%.

Hacia 1979, la planta industrial productora de aceites y manteca vegetal tenía una capacidad anual de molienda de 4.2 millones de toneladas de oleaginosas y una capacidad de producción de aceites y -- grasas de 1.3 millones de toneladas. Sin embargo, tanto por insuficiencias de materia prima como por resistencias del sector privado a incrementar la oferta, la planta industrial en 1979 se aprovechó sólo en 65% en aceites y 75% en mantecas.

En lo que se refiere al abasto de la materia prima, "la industria de alimentos balanceados ha crecido extraordinariamente en la -- última década por lo que sus requerimientos de pastas oleaginosas ha aumentado constantemente. Se estima que la demanda de este insumo -- ha sido del orden de 8% anual y los atractivos precios que se pagan -- por los alimentos balanceados han inducido a varias empresas a utili -- zar semillas principalmente frijol de soya, exclusivamente para la -- obtención de pasta integral con el consecuente perjuicio en la pro -- ducción de aceite y grasas vegetales para consumo humano"*.

* Rama Industrial de Aceites, Margarinas y otras Grasas Vegetales - Comestibles. Evaluación, Situación Actual y Perspectivas.

SPP. Dirección General de Análisis de Ramas Económicas México. -- 1980. Pág. 31.

Frente a esta subutilización de la planta industrial y desvío de materia prima, resalta el incremento de 6% anual en la demanda y un consumo aparente de 11.0 kg por habitantes en tanto que en los países industrializados ha sido de 30 a 35%. Aunque el nivel de consumo existente se considera aceptable nutricionalmente, hay que tomar en cuenta que estos porcentajes no corresponden al consumo real.

Por otra parte, la concentración de capital también se presenta en estos productos; en 1975, 47 empresas consideradas como pequeñas y medianas y que representaron el 56.6% de las existentes, participaron con el 62.6% del valor de la producción. Para 1979 el panorama reflejó mayor grado de concentración ya que las pequeñas y medianas (50.4%) participaron con el 33.1 del valor de la producción y -- las grandes (49.6%) participaron con el 66.9%.

HARINA DE TRIGO.

La harina de trigo es un insumo básico para la producción de alimentos básicos como el pan y las galletas considerados como superbásicos por el SAM. Sin embargo diversos factores permiten visualizar que su disponibilidad se ha ido restringiendo en los últimos años a consecuencia de diversos factores.

En primer lugar cabe señalar que el país ha estado produciendo volúmenes decrecientes de trigo. En 1977, con una superficie cosechada de 709 000 hectáreas la producción fue de 2.4 millones de toneladas de trigo y fue necesario importar 493 000 toneladas para cubrir la demanda nacional. En 1978 la superficie cosechada fue de --

759 000 hectáreas, la producción a 2.6 millones de toneladas y se importó 508 mil toneladas. Para 1979, la superficie cosechada bajó a 632 000 has, la producción fue de 2.2 millones de toneladas y se importó 1.4 millones de toneladas es decir poco más de la tercera parte de la demanda nacional se cubrió con importaciones.

En segundo lugar cabe señalar que el ritmo de crecimiento de la producción de harinas, (2.5 tmc de 1975 a 1979) es menor que el observado por el crecimiento de la población.

La industria privada productora de harina no se ha mostrado dispuesta a incrementar el uso de la planta disponible argumentando la rentabilidad restringida por controles de precios. El gobierno federal, en un intento por evitar que decrezca la producción de harinas ha estado suministrando subsidios crecientes a los industriales hasta alcanzar la cifra de 4 000 millones de pesos en 1979.*

En cuanto a la propiedad sobre los medios de producción, se observa una marcada concentración que ha tendido a acentuarse durante los últimos cinco años. En 1975, el 0.7% de los establecimientos -- aportaron el 33.5% del valor de la producción total mientras que un poco más del 99.0% de los establecimientos aportaron el 65.5% restante. Para 1979, el 0.7% representado por 58 establecimientos, participó con el 39.1% del valor de la producción; en cambio, en este mismo año el 99.3% de los establecimientos participó con 60.9% del va--

* Política de Transferencias y Subsidios. Comisión Interinstitucional. SPP. 1980.

de la producción:*

HARINA DE MAIZ.

Producto este de consumo popular que ocupa el 8o. lugar en importancia de los alimentos complementarios dentro de la canasta de consumo actual identificada por los estudios del SAM.

La producción de harina de maíz se originó como una respuesta al problema de la conservación de la masa de nixtamal. Las ventajas de su utilización ha llevado a una creciente participación en la producción de tortilla comercial: en 1971 participó con el 7.6% y para 1979 esa participación fue de 10.7%.

A pesar de su importancia, la tasa media de crecimiento anual de producción entre 1976-1979 fue de -0.4%. La capacidad instalada total es aprovechada en un 75% y para dar una idea del grado de concentración basta señalar que una sola empresa particular (HASECA) controla el 60% del mercado correspondiendo 38% al sector público.

En resumen, el comportamiento que en los últimos años presentan los anteriores indicadores de la actividad industrial en lo que a los alimentos se refiere, pone en evidencia un hecho ampliamente conocido: el aparato industrial no está interesado en atender las necesidades sociales que en este renglón se presentan.

* Rama Industrial del Trigo. Análisis de su Evolución, situación Actual y Perspectivas. SPP. Dirección General de Análisis de Ramas Económicas. México 1980. Pág. 10.

VOLUMEN DE LA PRODUCCION DE ALGUNOS ALIMENTOS INDUSTRIALIZADOS 1976-1979

CUADRO No. 8

PRODUCTO	UNIDAD DE MEDIDA	1976	T.C.A. %	1977	T.C.A. %	1978	T.C.A. %	1979	T.C.A. %	T.M.C. 1976-1979
EMBUTIDOS DE TODAS CLASES	Tons.	23 741	37.5	27 678	16.6	31 558	14.0	35 203	11.5	20.0%
ACEITUNAS	Tons.	572	-40.7	1 284	124.5	2 123	65.3	2 615	23.2	43.0%
CHICHAROS ENLATADOS	Tons.	6 893	70.3	7 099	3.0	6 434	-9.4	7 850	22.0	21.5%
PRODUCTOS DE TOMATE	Tons.	45 435	30.8	30 147	-33.7	33 131	9.9	50 575	52.7	15.0%
CAFE SOLUBLE	Tons.	9 551	21.8	7 398	-22.6	11 197	51.4	11 987	7.0	14.4%
CAFE TOSTADO Y MOLIDO										
REFRESCOS Y AGUAS GASEOSAS	Lts.	3 875.2	-12.0	4 392.1	13.3	5 199.2	18.4		17.4	12.3%
LECHE PASTEURIZADA	Lts.	1 527.6	4.5	1 794.1	17.4	1 980.7	6.3	1 871.4	-2.0	6.5%
QUESOS, CREMAS Y MANTEQUILLAS.	Lts.	1 261.6	3.9	1 502.0	19.0	1 854.3	23.4	1 737.0	-6.3	10.0%
GALLETAS CORRIENTES	Tons.	91 790	4.0	114 695	25.0	121 750	6.2	122 156	0.3	8.8%
GALLETAS FINAS	Tons.	109 532	31.2	84 516	-22.8	96 255	13.3	100 918	5.0	6.8%
PASTAS	Tons.	119 083	1.3	125 497	5.6	128 497	2.2	124 381	-3.2	1.5%
ENLATADOS DE SARDINA	Tons.	25 979	-25.0	17 773	-31.6	17 732	-0.2	14 875	-16.1	-18.2%
ATUN	Tons.	4 313	-40.0	2 840	-34.0	6 249	20.0	6 947	3.2	-51.0%
ACEITE VEGETAL	Tons.	313 700	6.0	312 100	-0.5	332 200	6.1			3.9%
MANTECA VEGETAL	Tons.	171 624	1.8	183 797	7.0	189 738	3.2			4.0%
HARINA DE TRIGO	Tons.	2 430.7	0.5	2 611.0	7.4	2 615.4	0.1	2 668.8	2.0	2.5%
HARINA DE MAIZ	Tons.	364 075	-8.3	380 407	4.5	404 704	6.4	386 331	-4.5	-0.4%

FUENTES: Coordinación General del Sistema Nacional de Información.- Dirección General de Estadística.- Estadística Industrial 1975-1979. Método de Ponderación Asimétrica de los Indicadores I.N.N.-S.A.M. 1980.- Estudio de la Leche-D.G.R.E.-S.P.P. 1980.

11/IX/1980.

de los alimentos, amerita reconocer el carácter heterógeno de los -- agentes económicos que intervienen en este campo, diferenciar sus móviles y el papel que desempeñan en materia de alimentos.

En primer lugar, cabe distinguir la existencia de un sector moderno del comercio que, ubicado principalmente en las grandes zonas urbanas y expandido en las décadas recientes paralelamente al crecimiento y consolidación de las clases media y alta, encuentra en su seno el núcleo principal de sus consumidores.

Este grupo del sector comprende las grandes cadenas comerciales, mismas que funciona con altos y eficientes niveles técnicos y administrativos; para abastecerse, predominantemente, utilizan las compras directas a los productores agrícolas e industriales, hecho que se traduce en una considerable reducción de sus costos de operación; recibe la mayor parte del total del financiamiento bancario canalizado a este sector a la vez que, comparativamente con el pequeño comercio, paga tasas de interés mucho más bajas. Por otra parte, es el grupo de establecimientos comerciales que dispone de los sistemas -- más avanzados de información mercadológica y de difusión y cuenta -- con organización y representación cuya fuerza y peso político específico permite a sus agremiados influir en muy diversos niveles y campos de la estructura social y política; su móvil fundamental es la obtención de ganancia y no obstante operar con costos comparativamente inferiores a los del comercio popular, las diferencias de precios no son realmente significativas toda vez que en la mayoría de los casos se fijan en base a las unidades más ineficientes del sistema. Representa el 20% de los establecimientos* dedicados al comercio, rea-

realiza el 82% de las ventas netas del sector y aporta el 80% del producto comercial. 31/

El otro grupo está formado por lo que se denomina pequeño comercio; representa el 80% del total de establecimientos* de los cuales el 60% están dedicados a la venta de abarrotes. La mayoría cuenta con espacios menores de veinte metros cuadrados y generan utilidades netas mensuales inferiores al salario mínimo. Aunque de este tipo de comercio existen establecimientos en todo el país puede afirmarse que predominan en el medio rural y las zonas marginadas de las grandes ciudades en donde radica el núcleo principal de sus consumidores integrado por los sectores obrero, popular y campesinos de menores ingresos. El nivel técnico y administrativo del pequeño comercio es altamente ineficiente y ello se explica fundamentalmente por la naturaleza y el grado de dependencia de las relaciones que tiene establecidas con bodegueros, mayoristas y otras variedades de intermediarios que financian sus operaciones a altas tasas de interés y con elevados precios de abastecimiento. El pequeño comercio genera el 20% del producto comercial y realiza el 18% de las ventas del sector. Cabe aclarar que con este porcentaje de ventas, el pequeño comercio distribuye el 76% de alimentos y abarrotes en tanto que las grandes tiendas distribuyen aproximadamente entre el 15 y 18% de estos productos. 32/

En cuanto a la fuerza del trabajo empleado en este grupo de esta

31/ Programa Quinquenal del Sector Comercio, 1979-1982 SPP. Pág. 7.

* NOTA. Establecimientos de comercio al menudeo.

32/ Plan Nacional de Empleo 1980-1982. Programa de apoyo al Pequeño-Comercio. Comisión Consultiva del Empleo. México 1979.

blecimientos, las fuentes estadísticas no son del todo confiables en vista del número variable de miembros de la familia que trabaja en los mismos; en consecuencia, es posible que se trate de una cifra mucho mayor de la censada en los últimos años. Cabría también añadir que la mayoría de ellos no tiene por móvil fundamental la ganancia sino la supervivencia familiar.

Por lo que se refiere a la integración orgánica de los pequeños-comerciantes puede decirse que es relativamente débil y debido a ello su capacidad de negociación, en términos generales no les permite hacer valer con eficacia sus intereses frente a otros agentes económicos.

Además de los grupos mencionados, el sector comercio también está constituido por la red de intermediarios, transportistas, almacenistas y bodegueros al cual se encuentra asociado el pequeño comercio abarrotero y detallista ya sea de establecimientos aislados o de locatarios de diversos tipos de mercados. El núcleo más importante del país que forma parte de esta red de intermediación se encuentra en los mercados de la Merced y Jamaica de la Ciudad de México. En estos mercados proliferan prácticas monopólicas y especulativas que se extienden tanto hacia los consumidores como a los productores de todo el territorio nacional. Su vinculación con los sectores productivos se realiza a través de múltiples redes de intermediación local, regional y nacional, mediando entre los productores de artículos agrícolas esenciales para la alimentación y los consumidores de escasos recursos tanto urbanos como rurales. En el medio rural uno de sus nexos más importantes es el cacique, quien ha venido cumpliendo-

una función económica de intermediación que lo asocia, por una parte, a los productores agrícolas y por otra, a las redes regionales y nacionales de intermediación.

El comercio practicado en el medio rural es el que opera a los precios más altos de todo el país; los artículos de consumo básico que requieren los campesinos para subsistir son pagados a precios -- que reducen su capacidad adquisitiva y ello naturalmente repercute -- en forma negativa en la dieta alimenticia y en la calidad de la vida del hombre de campo*. Sin embargo, esto no sólo afecta al productor rural y sus familias por la vía del consumo de productos alimenticio sino también por la vía de la adquisición de otros artículos, tales como los instrumentos de trabajo e insumos para la producción, cuyos precios presentan características similares. Finalmente, en el otro sentido de la relación comercial --la venta de sus cosechas--, los productores de alimentos agrícolas también se ven afectados en la relación de precios. En resumen, a través de las relaciones de intercambio y sus mecanismos, el comercio rural desempeña una función depredadora de la capacidad productiva de los campesinos y realiza una -- sistemática extracción del excedente que generan.

Cabe destacar que diversos análisis que se han realizado acerca de la pérdida del dinamismo del sector agropecuario coinciden en la interpretación del papel que en este desenlace ha jugado el proceso y sistema de comercialización y se hace ver que uno de los factores-

Ver cuadro No. 9.

C U A D R O No. 9
 PRECIOS QUE RIGEN EN EL MERCADO PARA LOS PRODUCTOS
 EN LAS ZONAS MARGINADAS

P R O D U C T O		Precio Oficial Zonas Indígenas	Precio Mínimo Zonas Indígenas	Precio Máximo Zonas Indígenas
Maíz	Kg.	2.90	4.50	8.00
Azúcar Stándard	Kg.	2.40	6.00	12.00
Frijol	Kg.	9.50	12.00	16.00
Sal Molida	Kg.	2.00	3.00	6.00
Arroz en bolsa	Kg.	9.50	12.00	14.50
Galletas marías	18 Grs.	3.00	4.00	5.00
Pastas para sopa	200 Grs.	2.00	3.00	5.00
Galletas animalitos	200 Grs.	2.50	3.00	5.00
Leche evaporada	410 Grs.	6.00	6.80	9.00
Aceite de soya	Lt.	26.30	32.00	42.00
Harina de maíz	Kg.	6.00	11.00	17.00
T O T A L		72.10	97.30	139.50

FUENTE: Programa CONASUPO - COPLAMAR. 1980.

que ha influido en esta situación, ha sido la falta de sólidas formas de organización de los productores y las consecuencias que ello trae al debilitar su poder de negociación. Con excepción de los grandes productores que cuentan con modernos sistemas de infraestructura física para comercializar y modernos procedimientos de información de mercado, la mayoría de los productores del campo se encuentran en desventaja ante la intermediación comercial a través de la cual se impide la retención productiva de los excedentes económicos que generan.

A la vez, la acción del sector público encaminada a modernizar y regular la actividad comercial en el campo pierde eficiencia debido a que la debilidad de negociación de los productores tienen su raíz en los fuertes lazos de dependencias que mantienen con los agentes intermediarios encargados de financiar la mayor parte del proceso productivo y de comercialización.

Por otra parte, la magnitud del aparato comercial no sólo se expresa en el número y tipo de establecimientos, sino también por la proliferación de vendedores ambulantes que de la venta de una gran diversidad de artículos obtienen ingresos que podrían clasificarse de infrasubsistencia, se trata de actividades bajo las cuales realmente se esconde el desempleo, el empleo disfrazado y dejan ver las limitaciones del sistema para ofrecer opciones de empleo en los sectores productivos.

Finalmente, forma parte del sector la intervención del Estado, la cual, para hacer frente a la problemática que presenta el comer-

cio de alimentos ha venido creando e implementando diversos instrumentos de política y ha puesto en operación distintos programas. La evolución que esta intervención ha experimentado durante las últimas décadas podría claramente identificarse dentro de dos grandes tipologías. Por una parte la predominantemente normativa y/o reglamentaria de la actividad comercial y, por otra, la intervención directa en operaciones de compra-venta o elaboración industrial con propósitos de regulación del mercado de productos básicos.

En la medida en que la intervención del primer tipo ha sido insuficiente para resolver los problemas que presenta el proceso y sistema de comercialización, se ha ido incrementando la intervención en operaciones de compra-venta o elaboración industrial, en particular a través del sistema CONASUPO. 33/

Como puede apreciarse, en la situación hasta aquí presentada se encuentra latente una problemática que puede resumirse de la siguiente manera:

a) Excesivos márgenes de comercialización.

Es este uno de los problemas fundamentales ya que el número de operaciones que intervienen desde la producción hasta el consumo final de alimentos es de tal magnitud que repercute en grandes incrementos en los precios; de todo ello los primeros perjudicados son los

33/ El análisis programático de la intervención del Sector Público-Federal en la actividad comercial se presenta en el capítulo -- tercero.

productores por que no participan del incremento de los precios y -- los consumidores porque tienen que pagar en el precio de compra los costos de todas esas operaciones.

b) Estructura polarizada.

La polarización de la estructura comercial forma parte de los -- procesos generales de concentración y centralización del capital y -- de la distinta proporción con la que los grupos y clases sociales -- participan en la distribución del producto social. Por un lado, la -- concentración del ingreso en ciertos estratos sociales actúa como es -- timulante de la inversión en actividades comerciales asociadas geo -- gráfica y económicamente a las necesidades de estos estratos; tal es el caso de las grandes cadenas comerciales; también cabría mencionar al respecto, la orientación que en el país tiene la inversión extran -- jera directa. Del otro lado de la estructura polarizada se encuen -- tra el pequeño comercio (la mayoría de los establecimientos del - - país) para atender a los sectores sociales de menores ingresos.

La estructura polarizada de la actividad comercial, a la vez que refleja la desigual distribución del ingreso, la fomenta en vista de que los costos de operación del comercio incorporados en los precios de venta son menores para el comercio moderno que para el resto de -- los establecimientos.

c) Intermediación agro-comercial.

La falta de organización, capacitación, estructura física, infor -- mación, asistencia técnica, etc., de los productores agrícolas para --

comercializar sus productos aunada a los lazos que tienen establecidos con la estructura caciquil, les impide mejorar los términos de sus relaciones de intercambio. Este es un problema importante porque está significando el deterioro de la capacidad productiva de alimentos.

Por otro lado, la carencia de organización eficiente así como de otros recursos, del pequeño y mediano comercio, los mantiene dependientes de la estructura de intermediación y les impide concertar -- acuerdos directos con los productores agrícolas.

d) Intermediación agroindustrial.

En aquellos productos agropecuarios que experimentan un proceso de industrialización también se presenta una intermediación depredadora del ingreso de los productores; un ejemplo claro de esta intermediación es el caso de la leche y huevo.

e) Intermediación comercio-industrial.

El pequeño y mediano comercio es el que fundamentalmente padece la dependencia en relación a los bodegueros, transportistas y mayoristas que, contando con instalaciones físicas y recursos financieros, se encargan de realizar compras directas a los productores industriales. La existencia de esta intermediación constituye un problema porque además de obstruir cualquier intento de planificación, -- financia al pequeño comercio con altas tasas de interés que finalmente recaen en el precio de venta a los consumidores.

II.5 OTROS FACTORES: Se consideró útil completar este panorama general introduciendo el tratamiento de otros factores no menos importantes y que también intervienen en la determinación de la situación alimentaria y nutricional. El primero de estos alude al uso de los recursos financieros y el lugar que a este respecto ocupan aquellas actividades vinculadas con la producción de alimentos. Sin embargo, dado que el problema de la alimentación no depende de manera exclusiva del financiamiento a la producción o del volumen de esta, también se incluye el análisis de algunos indicadores que estarían reflejando la medida en que las necesidades se traducen en demanda efectiva y su estructura; a este propósito está orientado el apartado del empleo, el ingreso y el gasto familiar.

II.5.1 LOS ALIMENTOS EN EL USO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS.

Los recursos financieros juegan un papel muy importante en la estructura y orientación de la actividad económica. El Plan Global de Desarrollo señala que para lograr las metas de crecimiento y combatir la inflación "se intensificará la canalización de recursos crediticios a los sectores básicos de la economía a fin de estimular la expansión de la oferta interna de bienes y servicios". Añade que dará "tratamiento preferencial a los sectores que promuevan el empleo y la producción de bienes social y nacionalmente necesario". 34/

34/ PGD. Tomo I, pág. 120-121. Nota: Cabe mencionar que aunque el PGD se elaboró en 1980, ya desde su discurso de Toma de Posición, JLP había definido propósitos de política financiera semejantes.

Aunque la información financiera analizada no permita identificar con precisión cuál es el monto exacto de los recursos financieros totales canalizados hacia aquellas ramas de la producción vinculadas directamente a los alimentos, es posible -en términos relativos- identificar el lugar que estos ocupan en el uso de los recursos financieros así como apreciar las ramas de actividad que han sido beneficiadas en mayor proporción.

El comportamiento de la inversión total, pública y privada es -- uno de los indicadores macroeconómicos muy frecuentemente utilizados para hacer referencia e inferir de ello juicios acerca del mayor o -- menor grado de dinamismo supuestamente adquirido por la economía.

De acuerdo a este indicador y esquema de razonamiento, ciertamente la economía del país y durante el período 1977-1979, ofrece un panorama de reactivación. La tasa de crecimiento anual de la inversión total en 1977 fue de -8.4 y pasó a 15.8% y 18.0% en 1978 y 1979 respectivamente. Por lo que se refiere a la inversión privada, habiendo sido de -15.6% en 1977 pasó a ser de 13.0% en 1978 y de 18.0% en 1979.

La inversión pública, en 1977 creció a una tasa anual de 2.4% y subió a 19.1% y 18.0 en 1978 y 1979 respectivamente. 35/

Como se puede apreciar, el nivel de la inversión total, pública y privada ha estado incrementándose y si con base en este indicador-

35/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982-Anexos.

nos adhiriéramos al esquema de razonamiento usual que por analogía - infiere conclusiones optimistas, seguramente llegaríamos a los mismos resultados.

Sin embargo, a través del análisis del crédito recibido por los distintos prestatarios y acudiendo a niveles de información un tanto más desagregados, las preferencias que el sistema bancario en su conjunto tiene ante las distintas, actividades y ramas, nos acerca a -- conclusiones un tanto diferentes de aquellas que se apoyan en indicadores muy agregados.

A continuación se presenta un panorama general del crédito otorgado por el sistema bancario total así como el correspondiente a la banca nacional, por una parte y a la banca privada y mixta por otra. Se destaca el crédito recibido por la industria manufacturera y a la actividad agropecuaria por ser estas áreas donde se ubica la producción de alimentos.

a. Crédito otorgado por el Sistema Bancario Total.

Del total de créditos recibidos por las distintas actividades, - correspondió 28.9%, 30.3% y 29.9 a la industria manufacturera y actividades agropecuarias en 1977, 1978 y 1979 respectivamente. En cambio a servicios, comercio e industria de la construcción 35.7%, 37.8 durante cada uno de los mismos años. Solo la actividad comercial recibió el 12.7% del total de créditos de 1977 ascendiendo a 13.8% en 1978 y 15.9% en 1979, nivel y tendencia que es superior al lugar ocupado por la actividad agropecuaria y a la que correspondió el 11.7%-

en 1977; 13.9% en 1978 y 13.4% en 1979. (Ver cuadro No. 10)

b) Créditos otorgados por la Banca Nacional.

Del total de créditos otorgados por la banca nacional, correspondió a la actividad agropecuaria e industrial manufacturera 26.9%, -- 30.4% y 31.8 durante 1977, 1978 y 1979 respectivamente. A comercio, servicios e industria de la construcción correspondió el 22.3%, -- 22.0% y 20.9% del total de créditos otorgados por la banca nacional durante cada uno de los mismos años. Cabe señalar que las tendencias que se aprecian en los dos grupos de actividades, reflejan reducciones progresivas del crédito otorgado a los servicios e incrementos paralelos en el crédito otorgado a las actividades agropecuarias. (Ver cuadro No. 10)

c) Créditos otorgados por la Banca Privada y Mixta.

De los créditos otorgados por este tipo de banca, correspondió a la actividad agropecuaria e industria manufacturera 31.2% y 28.6% en 1977, 1978 y 1979 respectivamente. En contraste con la tendencia decreciente antes indicada los créditos otorgados al comercio, servicios e industria de la construcción observan una tendencia ascendente al pasar de 50.2% en 1977 a 50.7% en 1978 y 53.4% en 1979. De todos los créditos recibidos a través de la banca privada y mixta destaca el lugar ocupado por el comercio tanto por la proporción como por la tendencia ya que en 1977 recibió el 24.5%; en 1978 24.8% y -- 26.2% en 1979 (Ver cuadro No. 10).

Cuadro No. 10

CREDITO RECIBIDO POR ALGUNOS PRESTATARIOS A TRAVES DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA Y NACIONAL (1977-1979)

CONCEPTO	1977			1978			1979		
	TOTAL	Banca Privada Y MIXTA	Banca NACIONAL	TOTAL	Banca Privada Y MIXTA	Banca NACIONAL	TOTAL	Banca Privada Y MIXTA	Banca NACIONAL
Manufacturas	17.2	21.9	12.9	17.3	20.3	14.1	16.5	17.9	14.6
Servicios y otras actividades.	16.0	15.9	16.1	16.6	16.4	15.5	16.9	18.6	14.6
Agropecuario	11.7	9.3	14.0	13.0	10.0	16.3	13.4	10.7	17.2
Comercio	12.3	24.5	0.9	13.8	14.8	1.4	15.9	26.2	1.5
Ind. Construcción	7.4	9.8	5.3	7.4	9.5	5.1	7.0	8.6	4.8

PARTICIPACION DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA E INDUSTRIA MANUFACTURERA COMO PRESTATARIOS DEL TOTAL DE CREDITO OTORGADO A TRAVES DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA Y NACIONAL. (1977-1979).

AÑOS	TOTAL	BANCA PRIVADA Y MIXTA	BANCA NACIONAL
1977	28.9	31.2	26.9
1978	30.3	30.3	30.4
1979	29.9	28.6	31.8

PARTICIPACION DEL COMERCIO, SERVICIOS E INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION COMO PRESTATARIOS DEL TOTAL DEL CREDITO OTORGADO A TRAVES DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA Y NACIONAL. (1977-1979).

AÑOS	TOTAL	BANCA PRIVADA Y MIXTA	BANCA NACIONAL
1977	25.7	50.2	22.3
1978	37.8	50.7	22.0
1979	39.8	53.4	20.9

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada en el IV Informe de Gobierno; Anexo 1. Estadístico-histórico. - Pág. 266-270.

En resumen durante el periodo 1977-1979 se observa:

- i. Un comportamiento irregular en los créditos que la actividad -- agropecuaria e industria manufacturera recibieron a través del sistema bancario en su conjunto.
- ii. Una mayor participación y constantes incrementos en el crédito en el crédito recibido por actividades como comercio, servicios e industria de transformación.
- iii. Para la banca privada y mixta es evidente y creciente la preferencia de los créditos a la actividad comercial y de servicios.

II.5.2 EL EMPLEO, EL INGRESO Y EL GASTO FAMILIAR.

EMPLEO.

Como se apuntó anteriormente, el problema alimentario y nutricional no sólo guarda relación con la capacidad para producir los bienes de consumo requeridos por una población que en 1979 observó una tasa de crecimiento de 2.9% y que en 1980 llega aproximadamente a 68 millones de habitantes. Para que las necesidades sociales se traducan en demanda efectiva es indispensable que la sociedad sea capaz de generar empleos al ritmo que la población lo demanda y que las remuneraciones al trabajo permitan la adquisición de los bienes necesarios para lograr una adecuada alimentación.

Al respecto, aunque las estadísticas no son la excepción (ya que

unas son incompletas y otras contradictorias) se intentará escribir brevemente la situación existente en materia de empleo, dando por su puesto que la solución estructural a este problema supera las posibilidades de la formación socioeconómica vigente en el país.

En 1978, de una población total de 65.8 millones de habitantes, - 24.9 era menor de 12 años y 40.9 millones era mayor de esa edad. La población económicamente activa se estimó en 17.4 millones de los -- cuales 16.2 millones era población ocupada y 1.2 millones población- desocupada.

Para 1979, de una población total de 67.9 millones, la población menor de 12 años bajó ligeramente en números relativos respecto al - año anterior (37.9% en 1978 y 37.6% en 1979), pero en números absolu- tos se incrementó en 578 mil habitantes. Semejante comportamiento - se observó en la población potencialmente activa (mayor de 12 años)- la cual pasó de 40.9 millones en 1978 a 42.3 en 1979. En cuanto a - la población económicamente activa, en este año fue de 18.1 millones de personas de las cuales se calcula que 16.9 se encontraban ocupa-- das y 1.1 millones desocupadas 36/.

En el IV Informe de Gobierno, el Lic. José López Portillo expre- só que entre 1977 y 1979 se crearon 1 millón 800 mil nuevos empleos- 37/ de los cuales se crearon en 1979, 700 mil empleos. En conse- - cuencia se infiere que en los dos primeros años de la administración,

36/ Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 / Anexos.

37/ IV Informe de Gobierno. Informe Complementario, Pág. 193.

el total de nuevos empleos fue de 1 millón 100 mil. Sin embargo esta cifra parece muy elevada si se toma en cuenta que en 1975 se registró una p.o. de 14 millones 355 mil y en 1978 la p.o. fue de 15 millones 497 mil y la diferencia de nuevos empleos en este periodo sería de 1 millón 101 mil empleos, cifra esta equivalente a la señalada por el Presidente, pero para el periodo 1977-1978 38/. De ser correcta la información del Lic. López Portillo, implicaría afirmar que en los dos últimos años de la anterior administración no se generaron nuevas plazas.

Independientemente de estas dificultades que presenta la información oficial, un periodo de tres años (1977-1979) es demasiado reducido para deducir tendencias en la generación de nuevos empleos. Empero, cuando se está hablando de una población potencialmente activa de 40.9 millones de personas en 1978 y de 42.3 en 1979 resultan menos significativas las diferencias de algunos cientos de miles de nuevas plazas; aspecto en lo que no concuerdan las mismas fuentes -- del gobierno federal 39/.

Por otra parte es más importante tomar en cuenta otro concepto -- de difícil cuantificación como lo es el subempleo que las estadísticas oficiales registran dentro del concepto de la población ocupada -- no obstante que representan el 47% de la p.e.a., es decir, 8.2 millo

38/ Programa Nacional de Empleo. 1980-1982. Comisión Consultiva -- del Empleo 1980. Tomo I. Anexos.

39/ Se entiende por "población potencialmente activa" a las personas de 12 años y más que están en facultades para desempeñar algún tipo de trabajo. cfr. "Algunos conceptos básicos sobre la ocupación" Subdirección de Programación del Empleo. SPP 1980, - Pág. 4.

nes de subempleos en 1978 y 8.5 en 1979 40/. Esto quiere decir que cerca de la mitad de la población ocupada se encuentra en niveles de ingreso considerados como insuficientes para satisfacer necesidades sociales básicas como la alimentación.

Ciertamente que de la proporción de subempleados que se registra en la población ocupada no se puede inferir en forma mecánica que el millón 800 mil nuevos empleos generados entre 1977 y 1979 a que alude el Lic. López Portillo, corresponda una determinada cantidad a la categoría de subempleados. Pero como las estadísticas oficiales no llegan a cuantificar este tipo de categorías en forma desagregada, se acudirá a otra vía de análisis a fin de formular ciertas apreciaciones acerca del carácter de los nuevos empleos generados.

Por tales propósitos se utilizará el "Índice de Informalidad" como instrumento del análisis ocupacional.

Del total de la población ocupada en 1978 (15.5 millones) en el sector agropecuario se ocupó 38.7% servicios 33.3%; manufacturas - 18.4%, gobierno 8.2%.y en la industria extractiva se ocupaba 1.2%. Comparando esta estructura porcentual con la registrada en 1975, se concluye que la tasa de crecimiento anual más dinámica fue la de los empleos generados por el gobierno (8.83%) siguiendo en importancia decreciente la del sector agropecuario que fue de 2.33%; servicios -

40/ Programa Nacional de Empleo, Op. cit. Pág. 42.

41/ NOTA: Se entiende por "Índice de Informalidad" a la proporción de empleos que no reúne las características de permanencia, ingreso y prestaciones sociales necesarias. Por sectores dicho índice es: comercio 49.3%; servicios domésticos 78.9%; construcción 59.4%; confección de ropa 56.5%; agropecuario 67.8%. Programa Nacional del Empleo. Op. Cit. Pág., 49.

1.78% y manufacturas e industria extractiva 1.72% y 0.38% respectivamente, como se ve en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 11
POBLACION OCUPADA POR SECTORES 1975-1978.

	P. O. 1975	P. O. 1978	%	Tasa Media de creci- miento. 1975-1978.
Agropecuario	5 602 565	6 033 392	38.7	2.33
Extractivas	188 098	190 289	1.2	0.38
Manufacturas	2 711 579	2 854 657	18.4	1.72
Servicios	4 897 182	5 163 451	33.3	1.78
Gobierno	997 192	1 285 400	8.2	8.83
TOTAL	14 396 616	15 497 189	100.0	2.48

FUENTE: Programa Nacional del Empleo, 1980-1982. Tomo I.

En números absolutos del total de nuevas plazas que se crearon en el periodo 1975-1978 (1 millón 100 mil), 26.1 las aportó el gobierno; 24.4 fueron aportadas por el sector servicios; 36.4% por el sector agropecuario y 13.1% las aportaron de manera conjunta la industria manufacturera y extractiva. Ahora bien, si al total de empleos creados en el periodo se le aplica el "Índice de Informalidad", tendremos que, 30.6% de las plazas generadas entra dentro de la categoría de subempleo no obstante que las estadísticas le ubiquen como ocupados.

CUADRO No. 12
 APLICACION DEL INDICE DE INFORMALIDAD EN ALGUNOS DE LOS EMPLEOS CREADOS EN EL PERIODO 1975-1978.

	Número de empleos	I.I.	Número de Plazas
Comercio	110 792	49.3%	54 620
Agropecuario	400 827	67.8%	271 760
Servicio doméstico	10 548	78.9%	8 322
Construcción	5 025	59.4%	2 985
T O T A L	527 192	100.0%	337 687 = 30.6%

FUENTE: Programa Nacional del Empleo 1980 - 1982. Tomo I.

Es muy posible que el número de los empleos creados en estos -- años y que no reúne las condiciones mínimas de permanencia, seguridad e ingreso, sea mucho mayor pues habría que tomar en cuenta que -- el Índice de Informalidad no se aplicó al resto de los sectores y actividades por falta de información además de suponer que todas las -- plazas generadas por el gobierno no presentaron informalidad, supuesto muy discutible si se considera que la eventualidad de algunas de -- las contrataciones como sucede en el caso de Petróleos Mexicanos.

En cuanto a los empleos generados en 1979, la situación es la -- siguiente: su distribución por sectores indica que los que más empleos generaron fueron el industrial 24,4%; asentamientos humanos -- 19.3%; comercio 15.5% y educación 12.0%. Un segundo grupo de sectores con relativamente inferior contribución fueron comunicaciones y --

transportes 5.15%; salubridad y seguridad social 8.19%; turismo 5.0%; pesca 2.88% y agropecuario 2.57%. Finalmente, el D.D.F., administración, defensa y laboral aportaron conjuntamente el 5.0% del total de empleos que se crearon en 1979.

CUADRO No. 13

**NUMERO DE EMPLEOS GENERADOS EN 1979 Y PORCENTAJE DE PARTICIPACION
(Miles de Personas)**

SECTORES	EMPLEOS GENERADOS	% DE PARTICIPACION.
PRIMER GRUPO		
Industrial	161 000	24.43
Asentamientos Humanos	127. 000	19.27
Comercio	102 000	15.47
Educación, cultura, ciencia y tecnología.	79 000	11.98
SEGUNDO GRUPO		
Comunicaciones y transportes.	34 000	5.15
Salubridad y asistencia	54 000	8.19
Turismo	33 000	5.00
Pesca	19 000	2.88
Agropecuario	17 000	2.57
TERCER GRUPO		
D.D.F.	20 000	3.03
Administración y defensa	12 000	1.82
Laboral	1 000	0.15
T O T A L	659 000	99.94%

FUENTE: Subdirección de Programación del Empleo. Dirección General de Programación, S.P.P., Julio 1980.

No obstante que se carece de información completa acerca de cuántas de las plazas creadas en 1979 correspondieron al sector público-

y cuántas al sector privado, la información disponible acerca de la anterior distribución porcentual permite sacar algunas conclusiones:

- a) En el primer grupo se estima que de los empleos creados en el sector industrial, por lo menos 30 600 fueron aportados por PEMEX y CFE. En asentamientos humanos no se dispone de información acerca de aportación del sector público y privado, pero se presume que es mayoritaria la participación del sector público debido al fuerte impulso que se le ha dado a programas tradicionalmente generadores de empleo como el de construcción y mantenimiento de la vivienda. En cuanto al aporte del sector comercio cabe distinguir dos procedencias: la tradicional y numerosa aportación del pequeño comercio (subempleo) y el impulso a la intervención del sector público a través de los programas de distribución de alimentos y ampliación de la infraestructura comercial.
- b) En el segundo grupo de sectores, aunque también se carece de información desagregada, se estima que en el sector comunicaciones y transportes fue un poco mayor la aportación del sector privado. En cambio en el sector salud y seguridad social la mayor parte de los empleos fueron aportados en orden de importancia por I.M.S.S., S.S.A., ISSSTE y D.I.F. En cuanto al sector pesquero, se estima que de los 19 000 empleos generados en este año, 66.2% fueron aportados por el sector público y dada la importancia que esta actividad tiene en el sector social (cooperativas) es muy factible que la participación del sector privado haya sido casi nula.

c) Finalmente, 31 000 empleos creados en los sectores laboral, administración y defensa y DDF procedieron todos del Gobierno Federal.

En resumen, en materia de empleo es posible formular las siguientes conclusiones:

-La calidad del empleo generado en los últimos tres años revela continuidad de antiguas tendencias en el sentido de que una alta proporción corresponde realmente a la categoría de subempleo siendo esta población de 8.5 millones en 1979 que sumadas a 1.1 millones de la desocupación abierta da un total de 9.6 millones de personas, cifra esta equivalente a 50% de la población económicamente activa.

-La ubicación de las nuevas plazas generada en 1979 revela que con excepción de una parte en el sector industrial, casi las tres cuartas partes del total fueron aportadas por el sector público federal y el sector social (pequeño comercio y cooperativas pesqueras) y el resto el sector privado.

De la reducida aportación de empleos de parte del sector privado, la mayor parte correspondió al subsector manufacturero, productor de bienes de consumo duradero 42/.

EL INGRESO Y EL GASTO FAMILIAR.

Sobre el ingreso y su concentración se han publicado recientemente

42/ Información Económica. Producción y Ventas del Sector Industrial. Cuaderno Mensual No. 24, Banco de México, S.A. Febrero 1980, Pág. 53.

te diversos trabajos y estadísticas oficiales 43/. Por su parte el titular del Poder Ejecutivo ha reconocido en sus informes anuales -- que la situación a este respecto es sumamente crítica 44/ y no obstante que los datos disponibles no alcanzan a cubrir la situación -- prevaliente en los dos últimos años, se ha considerado conveniente incluir algunas anotaciones sobre la cuestión en virtud de la relación tan estrecha que ello guarda con la estructura del gasto familiar y con la alimentación.

De acuerdo con información sistematizada y recientemente publicada, en 1977 existían en el país alrededor de 11 millones 100 mil hogares que a un promedio de 5.54 miembros por familia y de acuerdo a la cifra de población proporcionada en 1980 por el Plan Global de Desarrollo para 1979, el total de hogares existentes en México ascendió a 12 millones 256 mil familias.

Analizaremos en primer lugar el comportamiento observado en la distribución del ingreso entre 1968 y 1977 para posteriormente proyectar las tendencias estructurales hacia 1979.

Para 1977, mientras 5.5 millones de hogares (50% del total) con menores ingresos (déciles I a V) reciben solamente el 16.7% del ingreso total, 555 mil hogares (5% del total) de ingresos más altos, recibieron el 25.45% del ingreso.

42/ Enrique Hernández Laos y Jorge Córdova: "Patrones de distribución del Ingreso en México". Ponencia presentada en el Tercer Congreso Nacional de Economistas. México, D.F. 1979. También véase "La Distribución del Ingreso y el Gasto Familiar en México", Coordinación General del Sistema Nacional de Información, S.P.P. 1979.

44/ IV. Informe de Gobierno. Informe Complementario 1980, Pág. 19.

CUADRO No. 14

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR DECILES DE HOGARES

	HOGARES ^{1/}		INGRESO	
	% Simple	% Acumulado	% Simple	% Acumulado
I	10	10	1.08	1.08
II	10	20	2.21	3.29
III	10	30	3.23	6.52
IV	10	40	4.42	10.94
V	10	50	5.73	16.67
VI	10	60	7.15	23.82
VII	10	70	9.11	32.93
VIII	10	80	11.98	44.91
IX	10	90	17.54	62.00
Xa.	5	95	12.54	74.54
Xb.	5	100	25.45	100.00
TOTAL	100		100.00	

1/ Cada decil representa 1 millón 111 mil hogares.

FUENTE: "La Distribución del Ingreso y el Gasto Familiar en México"
Op. cit. Pág. 36.

Diez años antes, en 1968 el 30% de los hogares más pobres recibieron 6.5% del ingreso; nivel semejante al recibido por la misma proporción de hogares de 1977.

En cambio, los hogares con ingresos medios incrementaron su participación de 35.43% en 1968 a 38.39% en 1977 y los de más altos ingresos pasaron de 58.88% en 1968 a 55.08% en 1977 ^{45/}. Es decir, --

^{45/} "La Distribución del Ingreso...", Op. cit. Pág. 37.

fueron las clases medias las que registraron mejoría en el nivel de ingresos; hecho éste que coincide con el comportamiento de otros indicadores como la inversión y el empleo en el sector servicios, y el crecimiento del aparato de la administración pública.

Si las causas estructurales que determinaron la anterior distribución del ingreso no se lograron modificar durante 10 años (1968- - 1978) es difícil creer que lo hubiesen alterado sustancialmente en el período 1977-1979. En tal virtud y aplicando las mismas tasas de participación, se llega a la conclusión de que en 1980 son 3 millones 676 mil hogares de más bajos ingresos los que reciben sólo el -- 6.52% del ingreso; 6 millones 128 mil hogares de ingresos medios reciben el 38.39% y 2 millones 451 mil hogares el 55.08%.

De acuerdo a esta proyección, la situación actual ofrece un panorama en términos de participación en el ingreso, semejante respecto a la existente en años anteriores ya que las cifras sólo han aumentado en números absolutos.

En cuanto al gasto familiar, se estima que la estructura de éste guarda una estrecha relación de dependencia con el ingreso ya que a nivel nacional, la estructura del gasto es la siguiente:

CUADRO No. 15
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO A NIVEL NACIONAL
(Promedio nacional)

PORCENTAJE DEL GASTO	DESTINO DEL GASTO
44.66%	Alimentos y bebidas
11.75%	Transporte y comunicación
10.53%	Prendas de vestir, calzado y accesorios.
8.19%	Enseres domésticos, muebles, accesorios y mantenimiento.
6.53%	Alquileres, electricidad, comestibles.
4.86%	Otros bienes y servicios.
3.99%	Esparcimiento.
3.25%	Cuidados médicos y conservación de la salud.
2.08%	Educación.
4.17%	Se transfiere a otros hogares.

FUENTE: "La Distribución del Ingreso y el Gasto Familiar", Op. cit. Pág. 28.

Como puede apreciarse a nivel nacional es notoria la participación mayoritaria del gasto familiar destinado al consumo de alimentos y bebidas.

Sin embargo, la anterior composición porcentual corresponde al promedio nacional, ya que a nivel desagregado la participación de los alimentos en el gasto total de cada familia es muy diferente dependiendo ello del nivel de ingreso. Así, por ejemplo en 1977, el 30% de las familias existentes en el país (las más pobres) habiendo-

recibido sólo el 6.52% del ingreso, destinaron el 64.2% a gasto en alimentos; en cambio 20% de los hogares más ricos, habiendo recibido 55.08% del ingreso, destinaron a la alimentación en promedio sólo -- 11.4% de sus ingresos 46/.

Lo anterior revela que a poco más de la tercera parte de los hogares más pobres del país, apenas si les alcanza para cubrir sus gastos en alimentos, y la situación de interdependencia entre nivel de ingresos y gasto se vuelve más dramática si se observa a qué tipo de alimentos destinan 35 millones de mexicanos ese 64.2% de sus ingresos. Por ejemplo, el maíz y el frijol representan el 36% del gasto en alimentos y los ocho productos de mayor frecuencia en el consumo -- representan el 61.0%.*

46/ "La Distribución del Ingreso..." Op. cit., Pág. 49.

* Jitomate, frijol, cebolla, chicle fresco, azúcar morena, maíz en grano, pasta para sopas y manteca de puerco. SAM. Primer Planteamiento de Metas de Consumo y Estrategia de Producción de Básicos para 1980-1981. Oficina de Asesores del C. Presidente de la República. Marzo de 1980.

III. LA INTERVENCION DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA CUES- TION ALIMENTARIA

Algunos Antecedentes

La intervención de la autoridad pública en las cuestiones alimen-
tarias tiene en México una larga tradición; sin embargo los antece-
dentes más inmediatos se localizan poco antes de iniciarse la ges-
tión del General Lázaro Cárdenas. A continuación se enumeran algu-
nos de los instrumentos de gobiernos más relevantes creados en las -
últimas décadas; cabe señalar que cada uno de estos instrumentos ten-
dió a desempeñar una función cuya orientación fue asignada a partir-
de las políticas económicas imperantes en cada período gubernamen-
tal. 1/

-Almacenes Nacionales de Depósito, 1934

-Comité Regulador del Mercado de Trigo, 1937

-Compañía Exportadora e Importadora, S.A. 1937

-Comité Regulador del Mercado de Subsistencias; 1938.

-Comités Consultivos de Artículos de Consumo Necesarios; 1938.

1/ G. Esteva. "La Experiencia Reguladora de los Mercados de Subsís-
tencias en el Período 1970-1976". Inédito. pág. 1-15.

- Comités de Vigilancia del Comercio; 1940.
- Nacional Distribuidora, S.A., 1941
- Decreto Reglamentario de la Ley de Monopolios; 1942
- Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; 1950.
- Decreto de 1942 que confiere facultades a la Secretaría de Economía en materia de precios de alimentos básicos.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. 1961.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, 1965.
- Juntas de Defensa de la Economía Popular, 1974
- 14 Medidas de Acción. Comisión Nacional Tripartita; 1974.
- Instituto Nacional del Consumidor; 1975
- Ley Federal de Protección al Consumidor; 1975
- Procuraduría Federal del Consumidor; 1975
- Lineamientos para el Desarrollo de un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición; 1976

No es el objeto de este trabajo adentrarse en el análisis de la naturaleza y funciones desempeñadas por cada uno de estos instrumentos de la acción del sector público; sin embargo, se ha creído conveniente citarles porque dan una idea general de la tendencia a incrementar la presencia del gobierno en los problemas relacionados con -

la cuestión alimentaria. Por otra parte, parece útil mencionar que su evolución en el curso de las últimas décadas permite apreciar algunos de los siguientes rasgos distintivos:

- a) A medida que la intervención estrictamente jurídico-normativo ha sido insuficiente para regular el mercado tiende a ser necesaria su combinación con instrumentos que cumplen funciones comerciales (compra-venta, almacenamiento y regulación).
- b) Conforme a la intervención del sector público en sus dos tipos antes señalados, ha llegado también a ser insuficiente se ha tenido que añadir otro tipo de instrumentos cuya creación lleva el propósito de incidir directa o indirectamente en el aparato productivo. Unas veces para estimularlo o bien otras para subsanar su incapacidad para atender plenamente la demanda.
- c) Cuando la distancia entre necesidades sociales y pautas de producción ha llegado a generar y/o anidar conflictos sociales, el sector público se ha visto obligado a incorporar nuevos instrumentos o bien a desarrollar los existentes (aumentos en los montos de financiamiento directo, orientación al consumo, foros de negociación tripartita, etc.)
- d) Durante el tiempo transcurrido de la administración de JLP, uno de los rasgos característicos ha sido cubrir integralmente la problemática de la alimentación; especialmente a partir de 1980 con la creación del Sistema Alimentario Mexicano.

III.1 OBJETIVOS Y METAS DE LA ADMINISTRACION 1976-1982 EN MATERIA - DE ALIMENTACION Y NUTRICION

La definición de objetivos y metas en materia de alimentación y nutrición ha sufrido algunas modificaciones desde que asumió el poder el Lic. José López Portillo, hasta 1980. Durante estos tres años y medio, la administración pública ha avanzado en los niveles de precisión cualitativa y cuantitativa de esta categoría. Al iniciarse la gestión, los planteamientos vertidos a este respecto tenían aún un carácter general y abstracto. 2/

A mediados de 1978, la SPP generó un documento en el que se plasmaron los primeros avances en este sentido y en el cual se plantea que "cada habitante del país deberá tener asegurada una alimentación que le permita ingerir diariamente 2 750 calorías, 52 gramos de proteínas vegetales y 28 gramos de proteínas de origen animal". 3/

Los planes y programas de los diversos sectores administrativos que se elaboraron en el segundo semestre de 1978 y primero de 1979 no lograron superar este nivel de la definición en materia nutricional; en cambio abundan las referencias cuantitativas en lo que a metas de producción y/o distribución de alimentos se refiere así como las inferencias conceptuales acerca de su posible impacto en el mejoramiento de la situación nutricional de la población. Empero, ta-

2/ Supra. pág. 13

3/ "Estimación de los Mínimos de Bienestar y el Costo de Alcanzarlos". SPP. 1978; pág. 8. Inédito

les inferencias carecieron de fundamentación -entonces como ahora- - en virtud de la inexistencia de coeficientes técnicos que permitieran demostrar que las metas operativas (de producción y/o distribución de alimentos) se convertirían en niveles cuantificados de mejoras nutricionales.

No es sino hasta mediados de 1979 que se logra dar un paso significativo en la definición cualitativa y cuantitativa de objetivos y metas nutricionales. Avances en materia de información oficial e investigaciones regionales, vinieron a representar un apoyo importante al desarrollo de la conceptualización y cuantificación de metas nutricionales. 4/ Durante 1979 y parte de 1980 intensivos trabajos - del Comité de Balance de Oferta y Demanda constituido en torno a la Oficina de Asesores del Presidente, hicieron posible materializar -- los siguientes resultados.

- Determinación de la canasta de consumo actual (CCA) de los estratos sociales, de menores ingresos.
- Determinación de la canasta básica recomendable a nivel Nacional - (CBR).
- Determinación de la canasta básica recomendable para la población objetivo (CRB para 35 millones de habitantes).

4/ Primera Observación de la "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1977". SSP, Coordinación General del Sistema Nacional de Información. México 1979. Así como Encuestas Nutricionales en México. Vol. III; Estudios en Grupos Especiales. - INN-CONACYT. México 1977.

-Calificación ponderada de los alimentos de la CBR en base a varios indicadores tales como frecuencia en el consumo, proporción del gasto familiar, disponibilidad, aporte calórico, precio y valor nutritivo. 5/

Cabe señalar, que, aunque la meta general se conservó en sus niveles de normatividad establecidos en años anteriores, la selección y combinación ponderada de los productos y la población, han sido sin duda avances de gran significación comparados con los parámetros que existían al inicio de la administración. Teóricamente, estos avances servirían de base para la toma de decisiones por parte de las dependencias que manejan instrumentos y programas relacionados con los alimentos básicos.

III.2 INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA Y PRINCIPALES PROGRAMAS

III.2.1 INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

Son numerosos y de muy diversa naturaleza los instrumentos de política económica de que dispone el gobierno federal y cuya operación repercute en el comportamiento de los agentes, factores y variables que influyen en forma directa o indirecta en las cuestiones de la alimentación. Por otra parte debe reconocerse que en casi todos los documentos globales o sectoriales de la Administración 1976-1982, en los capítulos correspondientes a instrumentos de política o a estra

5/ Método de Ponderación Asimétrica de los Indicadores, SPP. Dirección General de Programación, Unidad de Nutrición, México, 1980.

tegrías, aunque con diferentes conotaciones todos hacen referencia o destacan su contribución a los mínimos de bienestar o la alimentación básica de la población.

Por el carácter conceptual de este tipo de categorías no es difícil encontrar congruencia respecto a los objetivos declarados de la política económica y del programa general de gobierno.

En cuanto a los programas, subprogramas y proyectos específicos que llevan a cabo las diversas dependencias del sector público federal, se encontró que es numerosa la gama de estas acciones que guardan una relación directa o indirecta con los problemas de la alimentación.

Es a este nivel donde se localiza la parte más crítica del quehacer del sector público dado que los instrumentos de política se operan a través de programas o subprogramas. Por su parte, la definición conceptual de los primeros no representa problema alguno en tanto que la observancia concreta de tales definiciones -a través de programas y subprogramas- involucra de manera directa a la burocracia que los pone en ejecución.

Las incongruencias no sólo se dan en forma "vertical" es decir -entre las definiciones conceptuales establecidas en los más altos niveles de jerarquía y la ejecución operativa de los programas; también se observa de manera "horizontal" en la ausencia de congruencia programática y operativa intra e intersectorial, es decir en la falta de una programación que establezca parámetros, niveles y mecanis-

mos de coordinación.

Sabido es que en la realidad, los factores y variables que interviene en la determinación de un fenómeno son múltiples, interactúan y con diferente peso específico, espacialidad y temporalidad. De acuerdo a esta característica, la operación de instrumentos de política gubernamental y en general las acciones programáticas deberían contemplar su combinación y congruencia al nivel de varias categorías entre las cuales destaca: la naturaleza de la acción; orientación estratégica y magnitud de la acción; temporalidad y espacialidad; grupos - meta y magnitud de los recursos presupuestales que con sumará cada programa.*

Sin embargo, lo que se observa en la realidad es la ausencia de todos estos elementos y es por eso que difícilmente puede afirmarse que exista la congruencia entre lo que se declara y lo que se hace.

La situación antes descrita adquiere gran importancia en el campo de la alimentación; el hecho de que hasta el tercer año de gobierno no se haya logrado una estrategia integral para atacar los problemas de la alimentación (SAM) da una idea de la complejidad de los factores y circunstancias internas y externas al sector público que tendrían que afrontarse para que la acción gubernamental contribuya a -

* Romeo González, "Guía Metodológica para el Análisis de Congruencia Intra e Intersectorial de Programas". Mayo, 1980.
"El Análisis de Congruencia en los Programas del Sector Público". Septiembre, 1980.

mejorar los niveles nutricionales de la población. 6/ El propio titular del Poder Ejecutivo ha admitido la existencia de graves incongruencias en las acciones programáticas que el gobierno federal ha estado llevando a cabo para resolver en parte los problemas de la alimentación popular. En este sentido, el Presidente explica la incongruencia como un "mal necesario" que se originó en el hecho de que al inicio de la administración a su cargo no quedó otra alternativa que actuar de esa manera pero añade que urge establecer los vínculos y compatibilizaciones programáticas -intra e intersectoriales- que den mayor eficacia al uso de los recursos que el gobierno federal destina a los problemas de la alimentación. 7/

Sería interminable el material analítico que se podría exponer en lo que corresponde a la ausencia de congruencia entre orientaciones de política y operación concreta de instrumentos y programas. Por tal motivo se ha creído conveniente centrar la atención en un selecto grupo de estos ya que dada su importancia, sirven de objeto analítico para los fines de este trabajo.

LA POLITICA DE GASTO PUBLICO

Es este uno de los más importantes instrumentos de la política económica cuya orientación fue apuntada desde el principio de la administración y que adquirió precisión en 1980 en los planteamientos-

6/ En apartado posterior se describe y analiza el Sistema Alimentario Mexicano.

7/ Intervención del C. Presidente José López Portillo en la Primera Reunión del SAM. Mayor de 1980 (Intervención no publicada).

que en este sentido se incorporaron al PGD.

Dentro de los propósitos esenciales que al nivel de las definiciones señala el PGD cabe destacar los siguientes:

- Reorientación sectorial y regional del gasto de tal forma que se logre un crecimiento acelerado de los sectores prioritarios, se disminuyan las diferencias en el desarrollo regional y se atienda a los sectores marginales.
- Determinación de volúmenes del gasto compatibles con los objetivos de control de la inflación, desarrollo equilibrado y fomento a los sectores productivos.
- Racionalización del gasto mediante el perfeccionamiento del sistema de planeación-programación, presupuestación y evaluación. 3/

Toda la acción que lleva a cabo el gobierno federal consume recursos y analizar su distribución en todos los ámbitos sería congestionarse en un universo de cifras que en la misma documentación oficial no es fácil de correlacionar a no ser en niveles muy agregados.

Por otra parte, es conveniente tomar en cuenta que las posibilidades de analizar de qué manera la política de gasto, en su definición conceptual se ve reflejada en el ejercicio real del gasto, han disminuido a raíz de 1979 cuando entró en operación la Ley de Correspon-

8/ Plan Global de Desarrollo. pág. 96

bilidad en el Ejercicio del Gasto Público.

Sin embargo, otra vía de análisis puede servir para sustentar las reservas que se tienen acerca de la observancia práctica de los lineamientos de política de gasto arriba mencionados:

- A. El instrumento fundamental en el cual el gobierno federal ha hecho recaer los propósitos de aplicación de la política de gastos es la planeación-programación-presupuestación y este instrumento se encuentra incipientemente desarrollado y su introducción se enfrenta a la inercia burocrática que presiona hacia la asignación y ejercicio de los recursos de acuerdo a entidades y unidades administrativas y no de acuerdo a la presupuestación por programas.
- B. La enorme distancia que media entre los planteamientos generales del Plan Global de Desarrollo y las especificaciones técnicas del proceso y sistema de presupuestación anual, ha impedido que los primeros normen la orientación de los segundos. Al respecto, cabe mencionar que todos los sectores administrativos y dependencias que los integran sostienen que los recursos presupuestales que solicitan son necesarios para cumplir su parte de contribución a la realización del Plan Global de Desarrollo o del Sistema Alimentario Mexicano. 9/ Las incongruencias que en este sen-

9/ En 1980. Almacenes Nacionales de Depósito, Institución ubicada en el Sector Comercio, solicitó para 1981 recursos fiscales por 5 000 millones de pesos; se consideró suficiente otorgarle 1 500 millones ya que de acuerdo a un estudio realizado por SPP, con este volumen de recursos cubrían las necesidades de almacenamiento de granos básicos.

tido se presentan son de todo género y magnitud; baste señalar como ejemplo que muchas entidades, se les "recorte" o no se les "recorte" sus presupuestos, es frecuente que al final de cada año, invariablemente informen haber cumplido con los requerimientos de metas que les demandó el PGD o los objetivos del Plan Sectorial correspondiente.*

- C. No obstante que uno de los propósitos de la política de gasto señala la necesidad de canalizar mayores recursos hacia las zonas-deprimidas, el cumplimiento de este propósito se enfrenta a varias limitantes entre las cuales la más importante es la referente a la capacidad para ejercer arriba de cierto nivel presupuestal.
- D. A pesar de los esfuerzos que el titular del Ejecutivo ha desplegado para descentralizar la toma de decisiones en lo que a la asignación del gasto se refiere lo cierto es que este se sigue decidiendo y ejerciendo centralmente en una proporción mucho mayor.

LA POLÍTICA TRIBUTARIA Y DE ESTIMULOS FISCALES

Este instrumento de la política económica también ha estado ocupando un papel destacado en la administración del Lic. López Portillo, particularmente a partir del segundo semestre de 1980 en --

* La experiencia de elaboración del "Tomo Programático de la Cuenta Pública 1979" es revelador de este tipo de incongruencias.

que se ponen en operación algunas modalidades fiscales tendientes a servir de apoyo a los objetivos en materia de alimentación.

De la misma manera que ocurre con la política de gasto, la tributaria experimenta cambios diversos en su concepción durante el período 1976-1980. Nos referimos aquí a las medidas adoptadas en el campo de análisis que nos ocupa: Al nivel de las definiciones, el PGD establece que adoptará una orientación de política fiscal encaminada a "lograr una distribución equitativa de los gravámenes sobre personas, sectores, y regiones; a reducir distorsiones y aumentar el ahorro; a racionalizar el comercio exterior; a neutralizar los efectos de la inflación sobre el sistema impositivo..." etc. En cuanto al otorgamiento de estímulos fiscales, la política respectiva señala que es su propósito "orientarla hacia el fomento de la inversión, la promoción del empleo, el impulso a la producción de bienes estratégicos, la descentralización industrial y el fortalecimiento de la balanza comercial. 10/

Al nivel de las acciones vale la pena mencionar y analizar aquellas que la propia administración ha destacado como las más relevantes para atender la prioridad básica que nos ocupa.

-DECRETO que establece el otorgamiento de estímulos fiscales para fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales - (D.O.6-III-1979).

10/ PGD. Tomo I, pág. 113-115

Los estímulos fiscales a que alude este decreto consisten en créditos contra impuestos federales los cuales se harían constar en certificados de Promoción Fiscal (CEPROFI) expedidos por la SHCP. Al respecto no se localizó información específica y cuantificada de cuantos y cuáles han sido los CEPROFI gestionados por los particulares; sin embargo, en una evaluación del Programa de Productos Básicos realizada por SECOM en 1978, se encontró que la aplicación de estos estímulos no se tradujo en los resultados esperados inicialmente en virtud de que los términos del decreto aluden a una gama muy amplia de actividades industriales y no sólo a las referentes a productos alimenticios para consumo humano y/o insumos agropecuarios. En el universo de actividades industriales beneficiadas con CEPROFI y consideradas en el citado decreto se incluían maquinaria y equipo para la industria petrolera y petroquímica, industria eléctrica, industria minero-metalúrgica, construcción, aparatos y accesorios de uso doméstico, etc.

Con esta acotación se desea precisar que si bien la aplicación de esta política de estímulos fiscales tomó en cuenta la necesidad de fomentar la producción de alimentos, lo hizo sólo en forma indirecta ya que su propósito original fue el fomento del empleo y la inversión en atención a la etapa de "reactivación" de la economía clasificada por la política económica general. Es muy posible que los industriales que promovieron la obtención de este beneficio fiscal hayan sido aquellos que se dedican a las actividades de mayor rentabilidad y que se registran en el capítulo anterior.

-DECRETO mediante el cual se exime de IVA a una lista de 29 produc-

tos alimenticios industrializados (D.O./29/VIII/1980).

Debemos admitir que la aplicación de este decreto reducirá sin duda el precio al que el público adquiere una serie de productos; sin embargo es necesario ver dos limitantes que presentan respecto a los destinatarios de los beneficios:

- a) La primera de estas limitantes consiste en las dificultades de que el sistema de vigilancia haga respetar su aplicación.
- b) Con excepción de 3 productos de los 29 (café tostado y molido, aceite vegetal y pastas alimenticias) el resto de los productos exentados de IVA son de baja o nula frecuencia en el consumo y proporción del gasto familiar de la población de menores ingresos.

-DESGRAVACION de impuestos sobre la renta a partir de septiembre de 1980. La disposición establece lo siguiente:

-Hasta 100% al estrato inmediato superior al salario mínimo.

-De 64 mil a 70 mil pesos anuales, desgravación hasta 76.6%.

-De 76 mil pesos a 93 mil anuales, desgravación en 55.7%.

-Dos veces el salario mínimo, desgravación de 36.2%.

-Tres y cuatro veces el salario mínimo, desgravación de 29.98% y --- 23.6% respectivamente.

Sin lugar a dudas la aplicación de esta medida de política tributaria redundará en beneficio de amplios núcleos de la población al

incrementarse los ingresos monetarios disponibles; empero, es pertinente hacer notar que sus beneficios se circunscriben a un sector de la población semejante del beneficiado con el decreto antes mencionado y seguirán quedando fuera la inmensa mayoría que recibe ingresos por abajo del salario mínimo (subempleados) y aquellos registrados en la categoría de desempleo abierto.

-DECRETO por el que las Dependencias del Ejecutivo Federal aplicarán y/o promoverán apoyos y estímulos a la producción, distribución o abasto de los productos básicos de consumo generalizado y los que demanda la población que recibe ingresos hasta por tres veces el salario mínimo. (D.O.9/IX/1980)*

Este decreto es la más reciente disposición del Poder Ejecutivo en cuanto a estímulos y apoyos a la solución de los problemas de la alimentación. Por la naturaleza de las medidas que contempla es de tipo multisectorial y dentro de sus planteamientos conviene destacar los siguientes:

- a) Establece cinco categorías de productos básicos (I. Alimentos, II. Abarrotes no comestibles, III. Ropa y calzado, IV. Artículos del Hogar y V. Utensilios escolares).

La lista de alimentos (categoría I) comprende todos los produc--

* Aunque el contenido de este Decreto no corresponde de manera exclusiva a la política tributaria, debido a que la ubicación administrativa de su aplicación es la SHCP, se ha considerado conveniente incluir su tratamiento en este subcapítulo.

tos que forman parte del consumo de todos los niveles de ingreso, incluso los de más bajos ingresos tales como maíz en grano, jitomate, arroz, frijol, aceite comestible y tortilla de maíz entre otros.

Señala que "cuando la oferta de productos básicos elaborada por las actividades industriales prioritarias de categoría II, por las condiciones del mercado requiera ser incrementada a una tasa superior a la considerada en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial..". La SEPAFIN "podrá darle el tratamiento de la categoría I (alimentos) y aumentar el crédito fiscal por nuevas inversiones hasta 20% de su monto..." "La disposición agrega que este tratamiento preferencial estará condicionado al cumplimiento de compromisos en relación a incrementos en el porcentaje de la capacidad instalada total destinada a la producción de básicos, sobre las cantidades mínimas establecidas, de acuerdo a lo señalado en cada programa de fomento específico". *

Además de los CEPROFI a que se refiere el Decreto del 6 de marzo de 1979, el Decreto del 9 de septiembre añade lo siguiente:

Art. 4. Fracc. I

"No pagarán el Impuesto al Valor agregado, quienes enajenen los productos básicos alimenticios industrializados a que se refiere el Decreto que concede exenciones en el IVA, publicado en el "Diario -

* Subrayado nuestro.

Oficial" de la Federación del día 29 de Agosto de 1980".

Art. 4. Fracc. II

"Crédito de 3.3% sobre el precio de venta, contra impuestos federales, a los productores de bienes básicos, conforme a las disposiciones que para tal efecto dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Art. 4. Fracc. III

"Crédito de 10% sobre el monto de las nuevas inversiones en activos fijos, contra impuestos federales, a los productores de los bienes básicos relacionados con el artículo 3o. destinados directamente a mejorar o ampliar sus propios aparatos distributivos y de comercialización, conforme a las disposiciones generales que para tal efecto dicten las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio".

En relación a estos aspectos del decreto cabe hacer las observaciones siguientes:

-En la lista de alimentos (categoría I) que serán objeto de trato preferencial en el otorgamiento de estímulos, se incluyó a productos que no son prioritarios para la población objetivo del SAM (café soluble, embutidos en cualquier presentación, frutas y legumbres industrializados, productos lácteos industrializados y puré de tomate), y cuyo volumen de producción ha observado una de las tasas de crecimiento más altas dentro de la rama alimentaria por correspon--

der así al interés empresarial*. Con esta observación se desea llamar la atención acerca del hecho de que nuevamente se dejó abierto el margen de flexibilidad que los empresarios industriales demandan de los criterios con los que se aplica el otorgamiento de estímulos.

-Por otra parte, el depositar facultades en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para que cuando considere que las condiciones del mercado recomienden darle a las actividades industriales de Categoría II**, el tratamiento preferencial establecido para los artículos de la Categoría I***, constituye una medida que tiende a evitar la aplicación indiscriminada de estímulos; sin embargo, siendo esta una pretensión racional que busca o intenta que no se deforme aún más la estructura de la oferta, hoy debemos señalar que los niveles de ganancia que para los industriales representa la producción de detergentes y jabones ha hecho innecesaria que requieran de mayores estímulos ya que además de contar con un mercado asegurado y condicionado por la publicidad, han contado también con las compras del sector público (Diconsa e Impecsa) para colocar fuertes volúmenes de este tipo de artículos.

-El decreto establece que para el otorgamiento de estímulos se acudirán a la formalización de acuerdos mediante los cuales los industriales se comprometerán a elevar en determinado porcentaje el uso de la

* Cfr. Supra, pág. 66-69

** Abarrotes no comestibles: detergentes de uso doméstico, jabón de lavandería, jabón de tocador.

*** Alimentos y productos pesqueros

capacidad instalada. En este sentido se pueden señalar dos limitaciones a las que se enfrenta tal medida:

- a) Sobre el uso de la capacidad instalada sólo se dispone de información agregada pero no al nivel de unidades productivas.
- b) Las posibilidades de que los industriales cumplan con el compromiso de incrementar el uso de la capacidad instalada depende -entre otras cuestiones y en el caso de productos como el aceite vegetal, harina de maíz, harina de trigo, masa de maíz, tortillas, galletas y huevos de que CONASUPO les abastezca con suficiencia de materias primas.

-En otra parte de su contenido (Artículo 5o.) el Decreto establece que en los casos de los productos básicos "que por sus características particulares de estructura, calidad y presentación puedan calificarse indistintamente como básicos o suntuarios, sólo serán considerados como básicos aquellos susceptibles de ser adquiridos por la población del país a que alude el artículo 1o. de este decreto..."* Aquí también se observa flexibilidad extrema en la disposición gubernamental pues conocida es la existencia de hábitos de consumo --condicionado por el peso de la publicidad y en virtud de lo cual, --si de lo que se trata es de mejorar su nivel nutricional no se debió someter la solución de controversias entre lo que se entienda --por básicos o suntuarios, a "aquellos susceptibles de ser adquiri--

* Artículo 1o. "ingresos equivalentes hasta tres veces el Salario-Mínimo General que corresponde a la zona denominada "Distrito Federal Area Metropolitana".

dos por la población".

Además de las incongruencias y limitaciones antes mencionadas cabría añadir otros problemas -aparentemente de orden operativo- a los que se enfrentaría la aplicación de las medidas contempladas en el Decreto en cuestión; al respecto, el Artículo 60. de esta disposición señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público promoverá el establecimiento de un fideicomiso que se denominará Fondo de Garantía y Fomento de la Producción, Distribución y Consumo y para cuyos efectos se creará un Comité Técnico que se encargará de llevar a cabo todas las medidas consideradas en el decreto. Sobre este particular es pertinente aclarar que en ninguna parte del decreto se establece quienes integrarán este Comité Técnico con atribuciones que implican tomar decisiones sobre funciones que por ley, el ejecutivo federal ha delegado en diversas Secretarías de Estado. Es de suponer que por la naturaleza del Comité Técnico, sus integrantes serían los funcionarios que se encuentran al frente de cada una de las Secretarías involucradas. Teóricamente ello implicaría que se estarían sentando las bases formales para lograr la coordinación interinstitucional; empero, es difícil creer que el mecanismo propuesto llegue a correr una suerte diferente a la que han corrido tantos -- creados con ese mismo propósito. En la administración a cargo del Lic. José López Portillo se han creado por decreto una gama amplísima de mecanismos de coordinación interinstitucional sin que se haya logrado superar la falta de coordinación en la ejecución de medidas y programas y es que las causas que originan este fenómeno de la administración no se encuentran en la falta de disposiciones, acuerdos o decretos. En el país se está librando una lucha económica y polí-

tica y un reacomodo de fuerzas que se refleja al interior del estado de la siguiente manera:

En cumplimiento de una regla o principio del sistema político, todos los colaboradores del Presidente expresan y reiteran coincidir y conducirse bajo la filosofía política y la política económica dictada por el Primer Mandatario, sin embargo, en la orientación concreta de los instrumentos y recursos por ellos administrados, cada uno actúa de manera no pocas veces diferente y según sean los vínculos políticos que tengan establecidos o quieran establecer con los representantes de las diversas fuerzas económicas, sociales y políticas existentes en el país.*

POLITICA FINANCIERA

El sistema financiero desempeña un papel importante en el comportamiento de la economía particularmente por lo que se refiere a la canalización de recursos para el financiamiento de las inversiones. Desde este punto de vista toca a la política financiera dictar las orientaciones, normas y medidas que regulan el sistema financiero.

* Nota. Para dar una idea de la magnitud que ha alcanzado el problema de la Coordinación Interinstitucional en el campo de los alimentos, son interesantes (aunque no lo excluyen del problema) las declaraciones recientes del Sr. Jorge Chapa dirigente de la CONCANACO: el Programa de Productos Básicos "no ha podido instrumentarse, porque ninguna autoridad ha tenido una respuesta concreta a las peticiones de los industriales y comerciantes en cuanto al abasto de materias primas para la fabricación de básicos". Añadió que "ya no es culpa nuestra: la intención ha sido buena, pero no podemos luchar contra sistemas burocráticos ya establecidos..." - El Sol de México. 13 Oct. 1980. pág. 1

Un esbozo de esta política se planteó el inicio del régimen del Lic. López Portillo y alcanzó explicitación en 1980 a través de las definiciones que sobre este particular se plasmaron en el PGD el cual, - entre otras cuestiones contempla las siguientes:

"Para lograr las metas de crecimiento y combatir la inflación, - se intensificará la canalización de recursos crediticios a los sectores básicos de la economía a fin de estimular la expansión de la oferta interna de bienes y servicios". Añade y precisa que las autoridades financieras "fortalecerán los instrumentos de orientación selectiva del crédito, para dar tratamiento preferencial a los sectores que promuevan en el empleo la producción de bienes social y nacionalmente necesarios. 11/

Son numerosas las instituciones e instrumentos legales que intervienen en la operacionalización de la política financiera. Para los fines del análisis de la problemática referente a la alimentación interesa destacar el comportamiento observado por las operaciones de crédito y la medida en que estas indican algún grado de cumplimiento de los lineamientos de política financiera arriba citados.

De acuerdo a la visión retrospectiva que se intentó dar en capítulo anterior de este trabajo 12/ se concluyó que efectivamente la banca nacional ha ido incrementando su aportación a través del crédito

11/ PGD. Tomo I. pág. 120-122

12/ Supra. Cap. II.5.1. Los Alimentos en el uso de los recursos financieros. pag. 99.

to otorgado a los sectores directamente productivos en donde se ubica la producción de alimentos. Así, por ejemplo, del total de los créditos otorgados por la banca nacional, a la actividad agropecuaria y producción manufacturera correspondió 26.9% en 1977; 30.4% en 1978 y 31.8 en 1979. Por otra parte es necesario mencionar que para 1980, a través de la banca oficial el gobierno federal presupuestó canalizar recursos financieros por 167 000 millones de pesos que se destinaron al Programa de Productos Básicos y el SAM. 13/

Al nivel agregado de las magnitudes y tendencias del crédito de la banca nacional en el período 1977-1979 y del volumen presupuestado para 1980 en materia de alimentos básicos todo parece indicar que sí se está observando congruencia respecto al lineamiento de política financiera a que se hizo mención. Empero, las cosas no producen la misma impresión en lo referente al comportamiento de la banca privada; en este sentido serían suficientes algunos datos comparativos: el volumen de recursos que para 1980 estima canalizar el gobierno federal al campo de la alimentación apenas representa 9.9% más que el total de créditos otorgados por la banca privada y mixta a la industria de la construcción en 1979 (151 927.3 millones) y 36.0% menos que el total de créditos que este mismo tipo de banca otorgó a las actividades comerciales (464 363.8 Millones).

El hecho de que la banca privada muestre preferencias excepcionales por financiar a las actividades comerciales no es más que una

13/ IV Informe de Gobierno. Informe Complementario. 1980. pág. - 91.

de tantas características que adopta la lógica del mercado de dinero. Para quienes deciden el uso de los fondos bancarios resulta más atractivo invertir en aquellas actividades que resultan más rentables no importa que se trate de un sector tan improductivo e irracional como el del comercio.

De lo anterior se concluye que, si bien se aprecian algunos esfuerzos del gobierno federal tendientes a llevar a la práctica una política financiera que fomente la producción de alimentos básicos, también se observan -por parte del gobierno- serias limitaciones para normar y condicionar la orientación que la banca privada le asigne a los recursos financieros de que dispone.

POLITICA DE PRECIOS

La fijación, inspección y vigilancia de precios oficiales en productos básicos es otro de los instrumentos de la política económica. El establecimiento de precios es facultad de la Comisión Nacional de Precios (CONAPRE) de representación multisectorial en tanto que su operación, inspección y vigilancia esta a cargo de la Secretaría de Comercio.

Con algunas diferencias de matiz realmente insignificante, la definición de la política de precios ha sido la misma desde el inicio de la administración. En resumen, la conceptualización de esta política señala dos propósitos difícilmente conciliables en la práctica como son:

- a) Garantizar a los empresarios un nivel de utilidades que no desaliente la producción.
- b) Garantizar a los sectores populares el acceso a los alimentos básicos.

Por otra parte y ante las presiones y polémicas que la existencia y uso de este instrumento ha suscitado, el régimen ha manifestado que la fijación de precios será inflexible y su aplicación estará apoyada en estudios previos en los que se habrá de fundamentar si procede o no la autorización de aumentos en los alimentos.

La operación de este instrumento ha mostrado serias dificultades tanto por lo que se refiere a la fijación de los precios como por lo que atañe a su observancia de parte de quienes producen o distribuyen alimentos.

En lo que se refiere al primer aspecto, los representantes industriales periódicamente han hecho pronunciamientos, en el sentido de que los precios oficiales constituyen un freno al desarrollo de la producción en virtud de que implica limitar el nivel de utilidades considerado por ellos como aceptables. En cuanto a la observancia de los precios el sistema de inspectores de SECOM y las facultades que esta Secretaría tiene para la aplicación de multas hasta por medio millón de pesos y clausura en caso de reincidencia, no han sido suficientes para frenar la especulación y las alzas inmoderadas en los precios de venta al consumidor. En efecto, a pesar de que el Banco de México informó que el índice nacional de precios al consumi

dor se incrementó en 12.1% durante el primer trimestre de 1980, de acuerdo a otras fuentes, se infiere que dicho índice es muy general y no revela el comportamiento específico por producto. A continuación se mencionan algunos incrementos de precios registrados en 1980 así como otros fenómenos especulativos:

- En Azcapotzalco y Xochimilco el frijol se vende a precios que duplican el precio oficial de 17.60 pesos/kg.

- En tiendas de autoservicio, de 82 productos, 58 aumentaron su precio; 18 bajaron y 10 permanecieron. De los que bajaron no fueron más allá del uno por ciento y comprende a productos no básicos. Entre los que subieron, los promedios de incremento fluctúan entre 20% y 30% y comprenden café 20%; aceites comestibles 15%; cereales 30%.

- En los mercados públicos el tomate rojo aumentó en 40%, el verde 75% en promedio; lechugas y vegetales 40%; el chile 70% y frutas en 20%. 14/

- El precio del huevo se desplomó de 22.50 el kg a 15.50 al mayoreo; sin embargo el consumidor no recibió este beneficio porque los comerciantes no están dispuestos a vender a precios inferiores al oficial (22.50) y reclaman ganancias hasta de 44% en cada kilogramo.

- La tortilla ha empezado a escasear. El Presidente de la Cámara Na-

14/ Estadísticas del Congreso del Trabajo. Excélsior 13 de Junio, 1980.

cional de la Industria de la Producción de masa y tortilla expresó que esa industria se encuentra en crisis y que ésta se debe a que CONSAUPO ha restringido las entregas de mafz, por lo que se han visto obligados a recurrir al mercado negro donde el kilo se ofrece a 7 pesos.

-El pan de dulce se ha incrementado hasta en 200%. Al respecto, la-SECOM solicitó a las amas de casa que cuiden sus compras de pan dulce, ya que este producto, junto con los pastelillos, pasteles y --pays no tienen propiedades alimenticias. 15/

-Según una encuesta realizada en zonas marginadas por el Instituto Nacional de Nutrición en 1979 como base del Programa CONASUPO-COPLA MAR, se encontró que los precios de 11 productos de mayor consumo se vendieron a 95% arriba del precio oficial.

Son muchos los cambios que ha experimentado los precios oficiales de los productos básicos durante el tiempo transcurrido de la administración 1976-1982. En su más reciente informe, la Comisión Nacional de Precios señala que existen por lo menos 12 solicitudes de aumento entre cuyos productos afectados se encuentra el huevo, masa, tortilla de mafz, leche y pan de sal. 16/

A pesar de que los hechos antes señalados provocan serias dudas-

15/ Uno Más Uno. 8-V-80. pág. 13

16/ Uno Más Uno. 20-VII-1980. pág. 12

acerca de la eficacia del control de precios, desde otro enfoque analítico interesa resaltar la importancia que este instrumento adquiere en el contexto del conflicto existente entre empresarios y consumidores pues si bien es cierto que su existencia frena relativamente las utilidades, es necesario tomar en cuenta que estas aparentes desventajas para los empresarios, son compensadas a través de otras vías:

- a) En el corto plazo, la relativa reducción de los niveles de ganancia ha estado compensada a través de otro tipo de estímulos como son los crecientes volúmenes de subsidio no siempre transparente en su destino.
- b) En el largo plazo, la combinación de estos dos instrumentos (control de precios y otorgamiento de subsidios) han contribuido a que el gobierno cumpla con una función "favorable al sistema económico imperante que hace respetar las líneas divisorias entre salarios y ganancias y que impide que el conflicto entre las clases desborde los términos de la negociación". 17/

Efectivamente el control de precios, con todo y sus inoperancias prácticas, ha sido un instrumento hasta cierto punto útil al gobierno general en el sentido de que su manejo ha contribuido a impedir que el conflicto entre las clases se desborde. Quizá a esta reflexión cabría añadir otra más en la cual admitiéramos que en la actualidad-

17/ Raúl Olmedo. Este enfoque interpretativo se desarrolla en una serie de artículos publicados en febrero de 1980 en el periódico Excelsior.

la agudización del conflicto social ha llegado a niveles que imponen límites no sólo a la función tradicionalmente desempeñada por instrumentos de política como el control de precios sino incluso a los propios mecanismos de negociación social.*

POLITICA DE SUBSIDIOS

Los subsidios y las transferencias que otorga el gobierno federal son un poderoso instrumento que ha tenido influencias considerables en el comportamiento de la economía. Algunos de los escasos estudios que existen al respecto, ubican su origen y evolución en el contexto de la política proteccionista que sirvió de apoyo e impulso al modelo de desarrollo "estabilizador". 18/

Para dar una idea de la magnitud de las transferencias y subsidios baste decir que su incremento anual entre 1970 y 1980 fue de -- 39.0%. En el primero de estos años la cifra fue de 16 100.0 millones de pesos. Se estima que esta cantidad representó el 12.2% del PIB y el 25.4% del presupuesto de egresos de la federación. 19/

De las distintas vías a través de las cuales el gobierno federal

* Nota: En 1978, la CTM acusó a la Comisión Nacional de Precios-ser foro de intereses empresariales y tomó la determinación de retirar a su representante.

18/ "Política de transferencia y subsidios". Estudio realizado en 1980 por una Comisión Interinstitucional bajo la Coordinación del Lic. José Ramón López Portillo.

19/ IV Informe de Gobierno del Lic. JLP, Informe Complementario - 1980. pág. 78

canaliza subsidios y realiza transferencias, es el gasto público el de mayor proporción; los cálculos sobre este particular indican que en 1980 representaron el 52.7% de la cifra total; a través de precios y tarifas 41.2% y por la vía financiera y de ingreso 7.1%.

No se localizó información anterior a 1980 acerca de la distribución específica por beneficiarios; la referente a este último año indica que del total de subsidios y transferencias, a la alimentación se canalizarán 80 400 millones de pesos, es decir 18.7% del total. A pesar de que es esta una de las más altas proporciones de participación en el total, se trata de un volumen que no corresponde al subsidio real recibido por los sectores sociales hacia los cuales está destinado en virtud de que incluye los crecientes gastos administrativos de las entidades encargadas de su operación y entre los cuales destacan los gastos de CONSAUPO.

Aunque han sido de gran importancia los subsidios como instrumento de la acción pública no es sino hasta iniciada la segunda mitad del periodo gubernamental del Lic. López Portillo, cuando se plantean los primeros principios de una política a seguir. Entre los principales problemas que fueron considerados como base para la definición reciente de política de subsidios cabe señalar los siguientes:

- a) Desconocimiento del impacto y contribución al cumplimiento de los objetivos de la política económica.
- b) Aplicación indiscriminada sin relación con las prioridades señaladas por la política económica.

- c) Limitaciones de los mecanismos de otorgamiento que han impedido su seguimiento y control.
- d) Otorgamiento disperso en distintas dependencias sin coordinación entre sí.
- e) Ausencia de lineamientos y mecanismos correctivos que comprometerían al sector privado en términos de producción, productividad, inversión, empleo, precios al consumidor final, etc.
- f) Desvinculación entre el otorgamiento de subsidios y una política económica de costos-precios utilidades-salarios.
- g) Dispersión de la capacidad negociadora del sector público frente al privado.

Ha sido hasta el IV Informe de López Portillo cuando se hizo público reconocimiento de todos los vicios e imperfecciones en esta materia y por primera vez se adopta en forma estructurada principios de política de subsidios. Los lineamientos de política planteados fueron los siguientes:

"Los subsidios se sujetan a un período de vigencia, después del cual, si no se demuestra su eficiencia y eficacia, deberán quedar automáticamente cancelados".

"Su selectividad áreas estratégicas, productores y consumidores débiles, quedará asegurada al otorgarlos en paquete".

"Su transferencia estará garantizada por medio de un registro -

Único de subsidios, que integre la información ahora dispersa y depure la contabilidad de los sectores central y paraestatal, para hacer más explícito el renglón de subsidios".

"Queremos que el pueblo de México tenga conciencia de cómo y para qué está subsidiada su economía: por eso, mediante campañas de sensibilización, revelamos con claridad la forma e intensidad de los subsidios".

"La eficiencia, y eficacia se afianzarán concertando programas--compromisos con los beneficiarios de los subsidios. De no cumplirse, el Estado exigirá la devolución de los recursos proporcionados".

"Se emprenderá una reestructuración a fondo de los subsidios que otorga CONASUPO".

"Proseguiré el programa escalonado de corrección y reorientación de los subsidios, aumentando los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que favorecen fundamentalmente los sectores de la población de medianos y elevados ingresos".

"Los recursos liberados se destinarán a dar apoyo al Programa de Productos Básicos y SAM." 20/

Por otra parte, es pertinente hacer notar que José López Porti-

Ello señaló que la aplicación concreta de esta política de subsidios no podrá llevarse a cabo en el corto plazo sobre todos los renglones y sectores de actividad hacia los cuales se canalizan subsidios. La nueva política se propone "fortalecer la capacidad de maniobra y negociación del estado para estimular o inhibir deliberadamente y con precisión ciertas actividades, así como el comportamiento de determinados agentes económicos" y su aplicación será en el "margen de lo visible".

Parece innecesario y además poco factible en términos cuantitativos, intentar una evaluación de lo ocurrido entre 1976-1980 en lo -- que a este instrumento se refiere; el propio Presidente reconoce que ha habido y hay incongruencias de todo género. En cambio cabe hacernos interrogantes y reflexionar un poco acerca de posibles respuestas.

¿Por qué hasta entrada la segunda mitad de la administración 1976-1982 se hace un reconocimiento integral de los vicios, fallas e incongruencias existentes en un instrumento de política que absorbe una cuarta parte del presupuesto de egresos de la federación?

¿Por qué hasta este momento se plantea una política estructural y explícita? Plantear -como lo ha hecho el Presidente- que los subsidios que se liberen de asignaciones injustificadas serán reasignados al Programa de Productos Básicos y el SAM ¿acaso no implica admitir que una buena parte del gasto público se ha estado ejerciendo en contraposición a los principios de política sostenidos teóricamente? ¿Por qué la nueva política de subsidios y transferencias sólo concier-

de materializarse en el "margen de lo visible"? ¿Qué posibilidades y obstáculos se habfan de enfrentar para que la nueva política se lleve a cabo plenamente y la asignación y operación de recursos sea congruente con los objetivos y prioridades del PGD?

Es la inquietud que suscita la situación actual y la perspectiva en materia de alimentos lo que lleva a plantearse las anteriores interrogantes cuya respuesta satisfactoria no es posible en el contexto de este trabajo; empero, se intentará ofrecer algunos puntos de vista a ese respecto.

El C. Presidente y sus colaboradores no ignoraban las irregularidades e incongruencias que desde antes del inicio de su administración ha presentado la canalización de subsidios y transferencias. En cada uno de los tres primeros informes de gobierno se pueden encontrar citas que hacen referencia a la necesidad de aplicar correctivos en ese sentido. Sin embargo un conocimiento específico y detallado sólo se tiene de algunas de las entidades del sector paraestatal (CONASUPO y CFE) pues en términos generales hasta los estudios que se ha ordenado realizar se han visto obstaculizados por la falta de colaboración para proporcionar la información oportuna, suficiente y adecuada. Es hasta un mes antes del IV Informe de Gobierno cuando la Comisión Interinstitucional coordinada por el Lic. José Ramón López Portillo, terminó un primer diagnóstico y una proposición de política de transferencias y subsidios; todos sus planteamientos fueron incorporados textualmente como lineamientos oficiales.

Pero tal vez este hecho sea insuficiente para explicar por qué -

hasta el IV Informe se adopta una política. Nuestra hipótesis es que hasta este momento maduraron otras condiciones y circunstancias:

- a) En primer lugar, una definición de política como la planteada al 10. de Septiembre, de llevarse a la práctica afectaría sin duda a aquellos intereses del sector privado nacional y transnacional que se han estado beneficiando desde hace tiempo con la tradicional forma de operar transferencias y subsidios. 21/. En los términos en que está formulada, la política de subsidios sólo podría extenderse en un momento en que los hidrocarburos han significado un fortalecimiento relativo de la capacidad financiera del estado.
- b) Es evidente que el relativo fortalecimiento del estado derivado del poder de decisión sobre los hidrocarburos, no surge en Septiembre de 1980; sin embargo, sí constituye un hecho que las posibilidades de que ejerza su función rectora de procesos económicos se encuentra menguada por la dispersión con la que se operan los diversos instrumentos de que dispone. El mejor ejemplo de ello está representado en el fracaso de todos los esfuerzos que de 1976-1979 presentó el Programa de Productos Básicos y la resistencia del sector privado a incrementar la oferta de los mismos.
- c) En cuanto a la creación de un Comité Interinstitucional del más al

21/ "La nacionalización de las empresas transnacionales que operan en México, no es factible: por el contrario, la política económica diseñada por la Secretaría de Hacienda y Banco de México, está encaminada a fortalecer y subsidiar a estos consorcios, en detrimento de los ingresos y el bienestar de la población del país". David Barkin. Excélsior, 23-Oct.-1980. pág. 6.

to nivel y que se encargará de coordinar la ejecución de medidas - derivadas de la nueva política revela dos cuestiones:

- i. La inoperancia de las entidades globalizadoras y mecanismos - intersectoriales de programación-presupuestación debido a la existencia de cabezas de sector con interpretaciones diferentes acerca de la política económica.
 - ii. Necesidad de centralizar en un foro técnico político coordinado por el C. Presidente, el poder de decisión sobre una cuestión de vital importancia en un momento en que se pone a prueba la disciplina de los colaboradores de primera línea.
- d) Por lo que se refiere a la interrogante de aplicar la nueva política sólo en "el margen de lo viable", es de tomar en cuenta que son varios los factores que a nuestro entender llevan al Presidente a adoptar esta táctica:
- i. Las modificaciones que se requiriera llevar a cabo impactarían de inmediato sobre el nivel de la inflación con la consiguiente agudización de las tensiones políticas y sociales; tal sería el caso del precio de venta de la gasolina, combustible diésel y azúcar entre otros o bien de las tarifas de metro y ferrocarriles nacionales. En materia de alimentos, las modificaciones requieren ser previamente programadas y concertadas con el sector industrial o de lo contrario también impactaría un renglón sumamente sensible al proceso inflacionario.
 - ii. En el orden técnico-administrativo, el sector público no se -

encuentra en condiciones de operar de inmediato la nueva política establecida pues ello amerita reestructuraciones en el orden operativo, informativo y de sistemas contables que hagan factible el registro único de subsidios.

- e) Por lo que se refiere a materializar plenamente todos los lineamientos de la política de subsidios recién diseñada, además de llevar a cabo las innovaciones técnico-administrativas a las que se refirió el Lic. López Portillo, las posibilidades y/o limitaciones se presentan en dos dimensiones temporales dependientes de un mismo aspecto: el político. En el corto plazo es decir en el tiempo que le queda al actual periodo administrativo, el margen de viabilidad de la política de subsidios estaría dado por los términos en que concluya la renegociación de las relaciones del gobierno federal y los agentes económicos del sector privado involucrados en los renglones operativos que se seleccionen para objeto de modificación de la mecánica de canalización de subsidios. En el mediano y largo plazo, es decir a partir de la próxima administración, la viabilidad de la política de subsidios e incluso la supresión progresiva de esta como instrumento de política, dependerá esencialmente de la estructuración de una correlación política de fuerzas distinta a la que ha dado vigencia y legitimación al modelo estabilizador.

III.2.2 PRINCIPALES PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL VINCULADOS CON LA ALIMENTACION

En este apartado se pretende analizar la intervención del sector

público al nivel de programas relacionados con la alimentación. Antes de adentrarnos en este propósito es pertinente hacer algunas aclaraciones relacionadas con el alcance y limitaciones de diverso tipo que están presentes en el desarrollo del análisis.

-La cantidad de programas y/o subprogramas del gobierno federal que influyen en la cuestión alimentaria comprende un espectro sumamente amplio y la mayoría de las entidades públicas que los llevan a cabo, no ofrecen información desagregada acerca de la naturaleza de las acciones que se contemplan en su interior.

-Las aperturas programáticas de cada sector administrativo han sufrido modificaciones anuales y aunque en muchos casos sólo se trata de cambios en la denominación o sus claves, este hecho y la ausencia de cuadros de conversión dificulta el seguimiento analítico de los programas.

-Con la introducción de la Ley de Corresponsabilidad en el Ejercicio del Gasto (1979) se otorgaron facultades a las cabezas de sector para hacer transferencias de recursos entre subprogramas sin más requisito que informar de ello a SPP. En cuanto a las transferencias de recursos entre programas se condicionó dicha facultad a que lo autorizara SPP. La medida adoptada ocasionó que algunos sectores redujeran al máximo el número de programas y aumentaran al máximo el número de subprogramas con el objeto de evitar trámites ante la Secretaría de Programación y Presupuesto. Debido a esto se perdió parte del control y seguimiento de muchas acciones y se forzó el agrupamiento de metas en unidades de medida no representativas de

la heterogeneidad de las acciones.

-Se da el caso de que la mayoría de los programas no cuentan con una estrategia explícita que permita apreciar en qué medida la concepción de cada programa es congruente con la de otros.

-Por otra parte, es pertinente tomar en consideración que la evaluación de programas se encuentra circunscrita al registro de la magnitud de las metas alcanzadas en un año respecto de las programadas, pero sin profundizar en las causas de las desviaciones.

-Finalmente el estado actual de la programación es incipiente y carece de coeficientes técnicos de conversión que permitan identificar -cuantitativamente el impacto de las metas operativas de los programas en los objetivos del PGD y por supuesto en aquellos referentes a lograr niveles nutricionales determinados.

Por las consideraciones antes indicadas, el desarrollo de este apartado acudió a un procedimiento selectivo; en primer lugar, se revisaron todos los programas registrados en 1979 por los Coordinadores de Sector ante SPP habiéndose llegado a los siguientes resultados:

-Del total de entidades y dependencias que integran el sector público federal, aproximadamente 35 tienen participación en algún aspecto de la cuestión alimentaria; destacan por su importancia las ubicadas en el sector comercio, el agropecuario y pesquero.

-Las 35 entidades y dependencias tienen a su cargo la realización de

programas de diversa índole de tal manera que no todos se relacionan con las cuestiones alimentarias. Al respecto se encontró que son aproximadamente 28 los programas que contribuyen a resolver algún aspecto de esta problemática.

-De los 28 programas identificados, 4 se refieren a la producción industrial directa de alimentos destacando en estos la participación de las filiales industriales de CONASUPO, UNPASA y Productos Pesqueros Mexicanos. Otros 15 programas comprenden acciones de apoyo y fomento a la producción en el sector agropecuario y pesquero destacando por su naturaleza los programas de comercialización rural a cargo de BORUCONSA y ANDSA; operación de precios de garantía, CONASUPO; creación de infraestructura y asistencia técnica en el medio rural a cargo de SARH y Departamento de Pesca; capacitación y organización de productores por medio de SRA, Depto. de Pesca, CECONCA y BANRURAL; Producción de Fertilizantes y semillas a cargo de FERTIMEX y PRONASE y otorgamiento de créditos y Seguro Agrícola a través de BANRURAL, BANPESCA y ANAGSA.

En cuanto a los estímulos y apoyos que el sector público proporciona a la industria privada productora de alimentos, resaltan los programas de estímulos fiscales a cargo de SHCP; abastecimiento de materias primas a la industria a precios subsidiados por medio de CONASUPO y otorgamiento de créditos a través del Banco de México, Nafinsa y Banca Somex principalmente. En la transportación de los enormes volúmenes de granos básicos, cabe señalar la participación de programas a cargo del sector Comunicaciones y Transportes por medio de Ferrocarriles Nacionales.

Finalmente, en el campo de la comercialización y orientación al consumo se dedican ocho programas que realizan diversas entidades entre las que se encuentran: en materia de reglamentación de Secretaría de Comercio; distribución al medio mayoreo y menudeo, DICONSA e Impulsora del Pequeño Comercio; orientación y procuración el Instituto Nacional del Consumidor y Procuraduría Federal del Consumidor y finalmente el Banco del Pequeño Comercio como oferente de financiamiento.

Como puede apreciarse, es amplio el espectro programático a través del cual el sector público interviene en las cuestiones de la alimentación, sin embargo, por su alcance y proporción del gasto que estos programas consumen, puede decirse que la mayoría son de importancia marginal y reducido impacto socio-económico de tal manera que los de mayor peso relativo son algunos de los que se realizan en la comercialización, producción industrial directa y de apoyo y fomento a la producción agrícola y pesquera.

A continuación se exponen y analizan los programas seleccionados; en algunos casos se dispuso de información cuantitativa correspondiente al período 1977-1979; en otros más se contó con las proyecciones que sobre estos programas han propuesto los Sectores Administrativos para 1981-1982. Por otra parte, y con el objeto de utilizar parámetros de confrontación, se consideró conveniente incluir en algunos casos definiciones oficiales de objetivos y políticas sectoriales; concluye este capítulo con una síntesis y análisis prospectivo de la estrategia más estructurada que en materia alimentaria haya generado el gobierno federal: el Sistema Alimentario Mexicano.

III.2.2.1 PROGRAMAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

"Toda inversión pública constituye un acto político, va impregnada por una orientación política general y nacional, y dirigida al beneficio inmediato de un grupo social o de varios a la vez". 22/

Como lo señala y añade el autor de esta cita, a los expertos, administradores, programadores y técnicos gubernamentales, frecuentemente se les olvida el carácter político que conlleva toda inversión pública y en su lugar, los informes oficiales sobre la marcha y evaluación de programas adquieren diferentes estilos entre los cuales - sobresalen el amontonamiento de cifras sobre variedades de proyectos, informes de velocidad y monto del gasto ejercido, etc. etc.

En efecto tal vez ningún sector de la administración pública sea tan representativo del comportamiento antes anotado, como el Sector Agropecuario. Si la programación de la acción del gobierno federal, en términos generales se encuentra incipientemente desarrollada, en el sector que ahora nos ocupa simplemente no se puede hablar de pro-

22/ Enrique Contreras Suárez. "El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural como Estrategia de Desarrollo de Regiones Temporales". Ponencia publicada en el Informe del V Congreso Mundial de Sociología Rural. México, Agosto de 1980. -- pag. 13.

gramación. 23/

Exceptuando los datos más agregados como son los recursos presupuestales totales asignados por el gobierno federal al sector agropecuario, el resto de la información es confusa, contradictoria, cambiante en cifras procedimientos de cálculo, categorías, etc., de un año a otro. Sin embargo, la impresión general que deja la lectura de los documentos oficiales es la de que aparentemente, esta parte del sector público observa la máxima de las congruencias posibles entre lo que hace y los objetivos y estrategias que para el caso se derivan del PGD y del SAM.

Empero son abundantes los estudios e investigaciones independientes y aún generadas dentro del propio sector público, en donde se cuestiona la política agropecuaria adoptada en las últimas décadas por el gobierno federal: iguales señalamientos se han hecho en numerosos foros realizados en los últimos dos o tres años. 24/ La recién

23/ En una evaluación realizada recientemente se dice que "la SARH no ha formulado a la fecha ningún verdadero programa sectorial constituyendo sus "llamados programas" tan sólo un agregado de acciones de sus diferentes Subsecretarías..." la información que proviene de sus 90 entidades coordinadas es deficiente, tanto desde el punto de vista programático como presupuestal". En función de estas y otras conclusiones de la evaluación se propone, entre otras cuestiones: "revisar la estructura programática tratando de adecuarla lo más posible a su funcionamiento y sobre todo a que refleje las acciones que el Sector realiza alrededor de las diferentes metas de resultado y también para que sea posible establecer alguna relación entre los costos y las metas operativas". SPP. Dirección General de Programación; Agosto, 1980.

24/ Reunión Nacional para el Desarrollo Rural organizado por la CTM. México 13-14 y 15 de Julio de 1979. V Congreso Mundial de Sociología Rural. Agosto, 1980. Seminario de Economía Campesina, Organizado por el Comité Promotor de Investigaciones para el Desarrollo Rural, durante 1977-1978.

te estrategia del SAM recoge el esfuerzo de la mayoría de estos planteamientos renovadores e incorpora en sus análisis la crítica que cuestiona la orientación del gobierno federal en materia agropecuaria. Pero también hoy más que nunca, la simulación y capacidad mimética capta los lineamientos de política agrícola que suponen apoyo prioritario a los campesinos temporaleros, para dar cobertura "ideológica" a programas y solicitudes presupuestales con orientación muy diferente a la declarada.

En el contexto de estas reflexiones y consideraciones se llegó a la conclusión de que habiéndose desarrollado ampliamente el análisis de la orientación que la acción gubernamental ha adoptado en el sector agropecuario y tomando en cuenta que en la administración 1975--1982 a nivel conceptual se afirma el surgimiento de una nueva orientación de política favorable a la economía campesina, se pensó que sería útil centrar la exploración y el análisis en el propio material programático.

La revisión de la información disponible llevo a la identificación de incongruencia de diverso género entre la política declarada al nivel conceptual y la distribución del gasto por programas toda vez que en estos debía reflejarse el orden de prioridad otorgado a aquellos de mayor importancia para la alimentación básica.

Las incongruencias identificadas se localizan tanto por lo que hace a ciertos datos de balance del último trienio (1977-1979) como -- por la distribución del gasto entre los programas que se proponen para el periodo 1980-82.

4. ELEMENTOS EVALUATORIOS DEL PERIODO 1977-1979

Al nivel de información agregada, la inversión pública federal - canalizada durante 1977, 1978 y 1979 al Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural fue de 26:0, 42:1 y 48:4 miles de millones de pesos respectivamente; cifras estas que representaron el 18.5%, 19.3% y 15.9% del total de la inversión realizada por el gobierno federal durante este trienio.

Del total de la inversión realizada en el sector agropecuario, correspondió a la agricultura el 80.7%, 67.7% y 76.2% en cada uno de esos años y el resto al subsector pecuario y forestal.*

Del total de los gastos de inversión realizados en 1978 y 1979 - destaca por su participación en el gasto y por su posible impacto en el fomento agrícola, el programa 0604FY INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA y en cuyo interior se encuentra el subprograma 01 y 02 correspondiente a grande y pequeña irrigación respectivamente. Al primero de estos, en 1978 le tocó una inversión por 5 330.8 millones de pesos y al segundo por 2 004.1 millones de pesos. Para 1979 la asignación a la grande irrigación fue de 6 897.2 millones de pesos y a la pequeña 3 118.3. 25/

* (Nota: Para información desagregada por subsectores véase IV Informe de Gobierno, Anexo I-Estadístico-Histórico, 1980, pág. 124-125)

25/ Clasificación Programática del Gasto 1978-1982, Programa de Acción del Sector Agropecuario, Anexo I, Julio de 1980, pág. 8

Como expresara el Lic. López Portillo en su IV Informe refiriéndose a los críticos del campo, "esto no se vale"; la expresión vale también para el propio sector público ya que como se verá más adelante, el Sistema Alimentario Mexicano considera que para apoyar a los temporaleros productores de granos, el énfasis debe estar puesto en la pequeña irrigación y no en la grande como de hecho se ha venido dando.

Los contrastes e incongruencias se observan en cualquier ámbito; otro ejemplo que cabe mencionar es la referente al gasto total corriente y de inversión asignado al Programa 060LX ORGANIZACION DE PRODUCTORES AGRICOLAS, el cual, no obstante estar considerado al nivel de las estrategias como de alta prioridad, en 1978 le correspondió la exigua cantidad de 16.7 millones de pesos y en 1979, de 55.9 millones.

Otro caso que cabe mencionar es el referente al programa 0604FW ASISTENCIA TECNICA AGRICOLA cuyo gasto total en 1978 fue de 1 220.3 millones de pesos y en 1979 de 1 917.6 millones de pesos; para 1980 se estima que el gasto llegará a 2 564.0 millones de pesos. A pesar de que las cifras indican que el gobierno federal está dando un apoyo creciente al fomento agrícola a través de la asistencia técnica, la incongruencia en este programa salta a la vista por el destino -- que en términos de tipo de productores salen beneficiados.

En este sentido, una profunda investigación recientemente realizada para el SAM concluye que "es mínimo el empleo de nuevos métodos (5%) que están adecuados a las condiciones de la economía campesina-

temporalera..., el modelo tradicional del servicio de extensión agrícola "ha ofrecido alternativas positivas a los agricultores interesados en producir para el mercado, que disponen de capital, fácil acceso al crédito para adquirir los insumos necesarios y recursos adecuados de tierra y agua". 26/

Por otra parte, en el uso de los recursos que el gobierno federal destina al sector agropecuario, los gastos administrativos es un aspecto que expresa el extremo al que han llegado en el presente vicios burocráticos que se arrastran desde hace décadas. Así, por ejemplo, los programas 0601 y 0602, ADMINISTRACION GENERAL Y PLANEACION Y PROGRAMACION respectivamente, consumieron recursos por valor de 10 226.6 millones de pesos en 1978 y 16 394.8 millones de pesos en 1979 cifras estas que representaron, el 24.4% y 33.8% del gasto total asignado al sector. Es decir, en un sector administrativo como el agropecuario y en el cual según las evaluaciones de SPP el estado de la programación es sumamente deficiente, se han gastado a ese propósito casi una cuarta parte del total asignado en 1978 y poco más de la tercera parte en 1979. 27/

En otro orden de acciones programáticas que merece reflexionar se encuentra el crédito agrícola. Aunque el costo de este programa administrativamente no se encuentra ubicado en los presupuestos antes mencionados sino en el Sector Financiero a través de BANRURAL, -

26/ Subproyecto: Extensión. Estudio del CIDER para el SAM 3-30-60 pág. 68

27/ "Clasificación Programática..." Op. cit. pags. 1 y 2

por su importancia para el desarrollo agrícola vale la pena también analizar algunos de los datos.

De los créditos de avío otorgados por BANRURAL en el trienio 1977-1979 correspondió al maíz 27.0%; arroz 3.8%; frijol 6.0% y trigo 12.4%. Por otra parte, el ajonjolí le tocó el 1.5%; al cártamo 4.7% y a la soya 4.5%. En cambio, el total de créditos otorgados al cultivo del algodón fue de 27.0% y el sorgo 13.9%.

Si bien debe reconocerse que es ascendente la tendencia de los créditos otorgados a productos esenciales para la alimentación, las prioridades reflejadas en los porcentajes de participación acumulada en el período no concuerdan con las declaradas al nivel de objetivos y metas pues paralelamente a la baja en la producción de maíz y frijol de estos años, se observa aún una privilegiada participación del algodón y sorgo en el total de los créditos otorgados (40.0%). Esto es importante destacarlo porque el primero no es tan prioritario como el maíz o el frijol y, el sorgo -y en parte la soya-, son productos que se utilizan como insumos para la alimentación pecuaria.*

Concomitantemente a las incongruencias a las que se ha hecho referencia, la producción nacional de granos sigue dependiendo fundamentalmente de las zonas temporales precisamente las menos favorecidas en la distribución del gasto por programas y en la orientación inadecuada de algunos de estos como el de Asistencia Técnica.

* Ver cuadro No. 16.

CUADRO No. 16
 CREDITO DE AVIO OTORGADO POR EL
 BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL
 (Millones de pesos)

	ARROZ	FRIJOL	MAIZ	TRIGO	AJONJOLI	CARTAMO	SOYA	ALGODON	SORGO	T O T A L
1 9 7 7	422	601	2 637	1 398	165	395	304	4 026	1 461	11 409
1 9 7 8	337	712	2 869	1 761	196	645	359	4 013	1 440	12 332
1 9 7 9	905	1 350	6 295	2 287	319	1 015	1 319	3 791	2 680	20 041
TOTALES:	1 664	2 663	11 801	5 446	680	2 055	1 982	11 830	5 581	43 782
	3.8%	6.0%	27.0%	12.4%	1.5%	4.7%	4.5%	27.0%	13.0%	

FUENTE: PASP. Sector Agropecuario. Tomo I. pág. 260-280

Consecuentemente, la política agrícola real tenía que verse en la necesidad de dar explicaciones llegado el momento en que quedasen al descubierto los resultados de la producción agrícola.

Casi al finalizar 1979 (nov) el Lic. López Portillo convocó a una reunión del Gabinete Agropecuario con el propósito de que sus colaboradores presentaran un balance de la situación observada en la agricultura. 28/

El informe presentado por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Ing. Fco. Merino Rábago realmente se concretó a describir el comportamiento de las superficies cultivadas por producto, los volúmenes de producción y las medidas de emergencia para hacer frente a los fenómenos climatológicos.

Al respecto expresó lo siguiente: "Quisiéramos destacar que las condiciones climáticas de este año han sido de las más severas de la historia del país. Situaciones parecidas, pero no tan graves, ocurrieron en 1953 cuando se presentó una prolongada sequía y en septiembre de 1974 cuando ocurrió una helada que dañó las siembras de maíz del estado de México y otras entidades del altiplano. En ninguna de estas ocasiones se conjugaron los dos fenómenos como en el presente año" "Con todo y la difícil situación, siguiendo sus instrucciones, hemos considerado la conveniencia de no presentar un panorama alarmista que únicamente serviría para que los acaparadores y

28/ Reunión de Gabinete Agropecuario. No. 1979. Intervenciones no publicadas ni dadas a conocer a la prensa.

especuladores aprovechen la ocasión en detrimento del consumidor y - del propio campesino".

En efecto, los factores climatológicos influyeron seriamente en el balance negativo de la producción agrícola, especialmente en los granos lo que originó que las primeras estimaciones de faltantes fueran del orden de 6 millones de toneladas. Sin embargo, no hubo en el informe del Secretario de Agricultura ninguna referencia que implicara analizar en profundidad la problemática del campo; todo el peso de las explicaciones apelaron a los fenómenos climatológicos; nada que hiciera sospechar ineficacia, ineficiencia y menos incongruencias de la política y programas agropecuarios.

Por su parte, el Lic. Enrique Díaz Ballesteros Director General de CONASUPO presentó un balance de producción-consumo de cuyo saldo concluye que en 1980 serán necesario realizar importaciones de granos por un volumen de 6 millones de toneladas de las cuales 2.7 millones corresponden a maíz. Entre otras causas, el Lic. Ballesteros también recomienda "aplicar la capacidad distributiva de CONASUPO, sobre todo a las áreas rurales de las zonas afectadas, con el fin de neutralizar los graves efectos que la baja producción ocasionará so-

bre la disponibilidad de alimento de la población rural.*

Otro alto funcionario del gobierno federal el Ing. Everardo Espino, ahora ex Director de Banrural, presentó un documento a esa reunión de balance y de cuyo contenido cabe destacar los siguientes pronunciamientos:

-Informó que el balance de producción de granos arroja un saldo mucho más negativo que el presentado por el Secretario de Agricultura y pronostica que las importaciones que será necesario realizar, alcanzan cifras superiores a las registradas en uno de los peores años (1975) cuando se compró en el exterior 3.9 millones de toneladas. Agregó que en una investigación realizada por BANRURAL se encontró que los campesinos de las zonas temporaleras afectadas en las heladas y sequías dejarían de percibir utilidades por aproximadamente 4 400 millones de pesos.

-"La p.e.a. en el sector agropecuario es de 7.3 millones de personas equivalente al 40.7% de la p.e.a. nacional. De los 7.3 millones se

* Nota: El C. Director General de CONASUPO, en diciembre de 1979 - presentó ante el Coordinador del Sector Comercio, Lic. Jorge de la Vega Domínguez, una autoevaluación del organismo a su cargo y en la que concluye y demanda un cambio radical en la política del gobierno federal en materia de producción de granos básicos. En igual sentido se pronunció el Secretario de Comercio en el Informe de Avance del Plan del Sector Comercio: "Una parte importante de los recursos públicos y privados destinados a la actividad se canaliza a los productores de distritos de riego y de las regiones de temporal más productivas, para financiar productos de explotación o para mercados nacionales de artículos no prioritarios. En consecuencia, se ha producido un déficit creciente en la producción de granos..." Inf. Avance. Secretaría de Comercio México 1979. pág. 27.

consideran empleados 2.3 y el resto, 5 millones son desempleados o subempleados".

- "Los precios medios rurales de 11 cultivos básicos a precios constantes y con base en los índices de precios implícitos del Banco de México, muestran que en todos los productos, los precios reales en 1979 son significativamente menores que los de 1949". Acusa que "este es el resultado de mantener inalterada una política de bajos precios a los alimentos básicos, sin referencia a sus costos reales de producción (salario mínimo rural). Para tener bajos salarios y favorecer el desarrollo industrial y de servicios, a costa del desarrollo rural".

- Añade que la política de gasto público no le ha dado la debida prioridad al sector agropecuario y que en iguales circunstancias se encuentra la política financiera y ofrece cifras que demuestra como ambas políticas han favorecido al sector industrial y de servicios.

Estos planteamientos evaluatorios es útil resaltarlos porque indican que los resultados de la política agropecuaria -medida exclusivamente en términos de producción- dista mucho de coincidir con las metas y objetivos de autosuficiencia alimentaria y también que dentro del grupo de colaboradores del C. Presidente no ha existido homogeneidad de criterios en el uso y orientación de los instrumentos de política que inciden en el medio rural.

LO QUE SE PROGRAMA PARA EL PERIODO 1980-1982

En abril de 1980 y luego en marzo del mismo año, se dá a conocer el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano respectivamente*; en ambos documentos pero especialmente en el segundo, se reconocen las desviaciones que ha habido en materia de política agropecuaria y por primera vez se ofrece una estrategia alimentaria en la que se hace ver la importancia económica, política y social de la autosuficiencia alimentaria y el papel que en su consecución habrá de jugar la política agrícola. En los lineamientos de esta es notoria la insistencia y el énfasis que se le da a recomendaciones específicas a fin de que los instrumentos y programas del gobierno federal se orienten en favor de los campesinos temporaleros.

Durante los siguientes meses posteriores a la presentación del SAM, múltiples reuniones se han efectuado entre el Presidente, Secretarios de Estado, Gobernadores, etc., y en las cuales el Presidente ha insistido en que los programas de los diversos sectores del gobierno federal se elaboren y/o ajusten atendiendo a la estrategia alimentaria del SAM. En el contexto de estas recomendaciones, en juicio de 1980 se inició un proceso de presupuestación-programación que comprendería los tres años restantes de la administración del Lic. López Portillo.

La tónica general de los programas que cada sector presentó ante

* Dada la importancia del SAM; su análisis se trata en apartado especial posterior.

la SPP indica que todos los colaboradores e integrantes del equipo gubernamental son partidarios del SAM. Por supuesto, las solicitudes presupuestales para el trienio por transcurrir, son consideradas como necesarias a fin de "responder al llamado que el C. Presidente-hiciera en torno a la prioridad alimentaria". En resumen, todos con el SAM.*

La Secretaría de Recursos Hidráulicos, como Cabeza del Sector Agropecuario no podría quedarse al margen del llamado presidencial; en su Programa de Acción 1980-1982 presenta un diagnóstico de la situación del sector agropecuario (1946-1976) y en el cual se analiza y cuestiona severamente en 300 cuartillas, la política adoptada por las administraciones anteriores y sólo destiná 17 cuartillas a describir el comportamiento de algunas variables durante el período 1976-1979. Al nivel de objetivos y estrategia sectorial, se adopta el enfoque campesimista de los lineamientos del SAM como podrá apreciarse a través de los siguientes planteamientos:

OBJETIVOS

- a. "Incrementar la producción agropecuaria del país a niveles suficientes que permitan la plena satisfacción en cantidad, calidad y precio de los requerimientos nutricionales de la población".

* Se dió el caso extremo de proponer la legitimación del latifundio a través de un convenio entre SRA y los ganaderos de Chiapas para que estos destinaran una parte de las tierras de "agostadero" a la producción de granos básicos.

- b. "Mejorar la capacidad productiva de los campesinos y elevar sus niveles de ingreso y condiciones de vida... generación de un mayor excedente agropecuario y retención y reinversión productiva del mismo..."
- c. "Lograr para 1982 la autosuficiencia en maíz y frijol, productos que componen fundamentalmente la dieta popular, y al mismo tiempo sentar las bases para en el mediano plazo superar los déficits del resto de los productos básicos".
- d. "... se pretende la creación de empleos remunerativos para los habitantes del medio rural..."
- e. "...sólo se deberán exportar los remanentes sin detrimento de la satisfacción de las necesidades de consumo y de las industrias nacionales..."
- f. "...establecimiento de una base productiva agroindustrial que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral cuya consecución evitará la transferencia de valor agregado del sector primario a otros sectores".
- g. "Establecer un patrón de desarrollo tecnológico agrícola que permita el adecuado uso de los recursos y factores productivos disponibles y que conviene la experiencia práctica de los productores con el desarrollo científico alcanzado por el país".
- h. "Contribuir a reducir el déficit externo y expandir la capacidad

de importación mediante el incremento de las exportaciones de -- origen agrícola, procurando que los productos exportados contengan el mayor valor agregado posible".

- i. "... dotación de infraestructura a superficies carentes de ella, que al hacer posible incrementar la productividad, mejoran el poder adquisitivo del campesino..."
- j. "Coadyuvar al logro de la autosuficiencia alimentaria colaborando desde dos puntos: una extensiva, mediante la incorporación a la producción de nuevas áreas con infraestructura de riego; de temporal y pecuario y, en forma intensiva, a través de la rehabilitación y mejoramiento de los suelos en explotación..."

Son estos algunos de los numerosos objetivos sectoriales que contiene el Programa de Acción del Sector Agropecuario para 1980-1982. Para lograr su consecución la SARH define y plantea una estrategia de cuyos lineamientos cabe destacar los siguientes:

- Impulsar prioritariamente el desarrollo de las zonas temporales -
vía el incremento en rendimientos.
- Introducir en las zonas prósperas de riego el aprovechamiento de -
los recursos con que ya cuenta mejorando su eficiencia.
- Destinar los mayores esfuerzos hacia las áreas marginadas, procurando una más justa distribución de los beneficios del desarrollo entre las regiones.

- Promover la organización campesina de orden superior mediante el fortalecimiento e integración de uniones y asociaciones, asumiendo el Estado solidaria y compartidamente los riegos en la producción.
- Impulsar la ampliación de las superficies dando atención prioritaria a las áreas de temporal, dentro de las que se encuentra el trópico húmedo.
- Complementar las anteriores acciones con el otorgamiento de créditos, obras de riego, abastecimiento de fertilizantes y semillas mejoradas con prioridad hacia las áreas productoras de alimentos básicos.
- Intensificar por parte del Estado la participación en el proceso de comercialización a través de un mejor control de precios y abastecimiento a las comunidades rurales tanto de alimentos básicos como de los insumos requeridos. 29/

ALGUNAS INCONGRUENCIAS OBSERVADAS

De acuerdo a los objetivos y estrategias antes anotadas, es evidente que al nivel de la distribución del gasto por programas, éste debería reflejar la prioridad otorgada a las zonas temporaleras ya que como se ha dicho de estas zonas dependerá la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo lo que se deriva del análisis de algunos de los más importantes programas es que la política agrícola real sigue

29/ Programa de Acción del Sector Agropecuario 1980-1982; Tomo Segundo, Cap. III y IV

siendo la adoptada en años anteriores. Así, por ejemplo:

- a. Para el programa 061FF, "Coordinación para el Desarrollo de los -
Distritos Agropecuarios", la Secretaría de Agricultura y Recursos
Hidráulicos solicita recursos presupuestales por 29 000 millones-
de pesos para el período 1980-1982. 30/

Cabe apuntar que la importancia de este programa se deriva de la necesidad de descentralizar la toma de decisiones en materia agropecuaria e impulsar la coordinación y la programación intersectorial a nivel de las regiones en que está clasificado el medio rural para fines de la acción gubernamental. Visto desde el lado de los campesinos la importancia de este programa estaría dado -- por la necesidad que existe de que las acciones del gobierno federal dejen de ser recetarios que se envían desde las oficinas centrales y en su lugar partan del diagnóstico específico de cada región o grupo de comunidades.

De haber congruencia entre programas y estrategia, entre palabra y acción, el énfasis de este programa debería recaer en los distritos de temporal; sin embargo, contrariamente a eso, de los 29 mil millones de pesos solicitados para este programa sólo corresponden a los distritos de temporal 13.0% en 1981 y 15% en 1982.- En cambio, la participación de los distritos de riego es de 87% y 85% en 1981 y en 1982 respectivamente.

- b. Para el programa 064F4. "Infraestructura para el Desarrollo Agrícola" la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica propone que se asignen recursos presupuestales por valor de 128 145.760 millones de pesos para el período 1980-1982. 31/ Sin embargo, de esta cifra (que es la que ocupa la mayor parte del total del gasto de inversiones en el sector) cooresponde 66% a Grande Irrigación, sólo 19% a Pequeña Irrigación y el resto a otros subprogramas de esta Subsecretaría.

Esta distribución del gasto sólo refleja continuidad de la política agrícola real y no es congruente con los objetivos y estrategias definidas de manera conceptual además de que se contrapone a los lineamientos del SAM que al respecto dicen lo siguiente:

"Las inversiones en pequeña irrigación tienen prioridad sobre las de gran irrigación para los propósitos del Sistema Alimentario Mexicano. Las primeras apoyan a la agricultura de temporal en las regiones rurales más desprotegidas del país incidiendo más directamente en la producción y consumo de maíz y frijol, cultivos predominantes en ella..." 32/

- c. Para el programa 0604FX "Organización de Productores" la SARH solicita recursos presupuestales por 2 615.8 millones de pesos para el período 1980-1982. De acuerdo con los lineamientos del SAM la

31/ PASP Tomo II.4 Requerimiento de Infraestructura Hidráulica para satisfacer las Metas de Resultado 1980-1982.

32/ CIDER-SAM. Subproyecto: Riego. SPP y Oficina de Asesores del Presidente. Junio 1980. pág. 76

organización de los productores temporales es pieza clave de la estrategia de producción-ingreso; empero, en un análisis que de este programa realizó la Secretaría de Programación y Presupuesto, se dice que el mayor monto del gasto del programa (96.6%) está orientado a programas no prioritarios, por lo cual el gasto debe ser reducido y orientado hacia el monto mayor para el subprograma de organización ejidal y comunal". 33/

- d. En cuanto al subsector pecuario, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos solicitó para el período 1980-1982 un presupuesto aproximadamente de 27 700 millones de pesos de los cuales 98.2% corresponde a los programas 0605GA "Asistencia Técnica Pecuaria"; 0702G6 "Producción y Transformación Agropecuaria" y el 0605GC "Infraestructura para el Desarrollo Ganadero". Lamentablemente, en la documentación oficial no aparece definida la naturaleza de las acciones comprendidas al interior de estos programas ni mucho menos la estrategia de cada uno de estos, sin embargo, se observa que el primero de estos programas absorbe el 71.6% -- del total del presupuesto pecuario planteado para el período y -- que dentro de dicho programa se encuentra ubicada la participación de la empresa Alimentos Balanceados de México a la que corresponde sólo el 17% del gasto al programa.

Al respecto, no se explica por qué esta reducida participación -

33/ Propuesta de Alternativas de Acción y de Gasto. Dirección General de Programación y Dirección General de Presupuesto. SPP. -- Agosto, 1980. Anexo 1, pág. 4

de ALBAMEX toda vez que la producción de alimentos balanceados - se encuentra monopolizada por compañías transnacionales. En -- nuestro concepto, siendo los alimentos balanceados el insumo de -- mayores impactos en los costos de producción de leche, carne y -- huevos, no se explica por qué esta reducida participación de -- ALBAMEX en el gasto.*

- e. Para el programa 6206FK "Planeación del Sector", la SARH solici- ta recursos por 30 604 millones de pesos para el trienio 1980- - 1982. Para el programa 0601GE, "Administración", se solicita un total de 42 310 millones de pesos que sumados a los 29 600 soli- citados para el programa 061FF "Coordinación para el Desarrollo- de los Distritos Agropecuarios" dan un total de 101 914 millones de pesos, es decir, 27.44% del total de los recursos solicitados- para el trienio.

Es decir, casi una tercera parte del total de presupuesto solici- tado para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se pro- pone destinar a la planeación, administración y coordinación.

Tal vez no sería motivo de preocupación el monto de recursos an- tes mencionados si no fuera porque proporciones semejantes se han -- gastado en el trienio transcurrido a la vez que las evaluaciones rea- lizadas por SPP acerca de la planeación del sector agropecuario de-- jan mucho que decir respecto a los logros obtenidos en esta materia.

* Nota: en 1979, la participación de ALBAMEX en el mercado fue de 7.5%.

En resumen, la orientación del gasto por programas en el sector agropecuario no sólo presenta serias incongruencias con respecto a los lineamientos de la política de gasto sino también con los lineamientos del Sistema Alimentario Mexicano y aún con las propias definiciones conceptuales que en términos de objetivos y estrategias contiene el Programa de Acción formulado por SARH.

Sin embargo, las incongruencias en este trabajo no son interpretadas como producto de la ineficiencia o falta de preparación de los funcionarios responsables de la ejecución de la política agropecuaria sino como la expresión de una situación política entre las clases y de la manera en que hacen valer sus intereses al interior de la administración pública. Al respecto, algunos estudiosos ubican el fenómeno desde el período administrativo del Lic. Luis Echeverría, por ejemplo, Gustavo Esteva plantea que "una variedad de fenómenos entre los que destacan la presión social de los campesinos y la crisis mundial de alimentos, propició, aparentemente, el triunfo de la posición de CONASUPO en la definición de la política global que se comprometió con el objetivo de la autosuficiencia. Otra correlación, empero, se hizo valer en el plano de la ejecución de la política". - 34/.

De ser correcta la interpretación del fenómeno de la incongruencia, estaríamos impelidos a suponer que las posibilidades de que los

34/ Gustavo Esteva. "Eslabonamientos locales-nacionales y la política de desarrollo rural en México" pag. 4
Informe de Avance de un Proyecto de Investigación Rural. Inédito.

instrumentos de la política agrícola realmente se orienten en favor de la llamada economía campesina dependerán de la fuerza política -- que a nivel local, regional y nacional lleguen a acumular los campesinos. Es cierto que la dependencia alimentaria representa una situación que hace más vulnerable la soberanía nacional frente al exterior y que ello ha llevado a declarar a la meta de la autosuficiencia como una meta fundamental desde el punto de vista de la soberanía pero internamente existen fuerzas asociadas al capital transnacional que no están dispuestas a sacrificar los privilegios que durante décadas han recibido a través del erario público.

III.2.2.2. PROGRAMAS EN EL SECTOR COMERCIO.

En este sector se realizan acciones programáticas en el campo de la producción industrial de alimentos, abastecimiento y regulación del mercado, distribución al medio mayoreo y menudeo, reglamentación del comercio y orientación al consumidor entre los principales. Son 32 las entidades coordinadas por la Secretaría de Comercio las que junto con esta participan en la operación de estos programas. Para el objeto de este trabajo, se han seleccionado los tres programas más importantes (Programa de Productos Básicos, Programa Alianza y Programa CONASUPO-COPLAMAR).

III.2.2.2.1 EL PROGRAMA DE PRODUCTOS BASICOS.

Al iniciarse la administración pública 1976-1982 y con el propósito de hacerle frente a los graves problemas que caracterizaron la situación en el año de cambio de poderes, el Presidente José López Portillo demandó de las diferentes fuerzas económicas y sociales, moderar sus pretenciones respecto al reparto del producto social; este llamado fue el que se conoció con el término de la "tregua". *

En el contexto de esta convocatoria los voceros de las centrales obreras mostraron moderación en las demandas salariales y los de las centrales campesinas hicieron otro tanto al postergar sus demandas de aumento a los precios de garantía.

* Cfr. Supra. Comportamientos solicitados por el C. Presidente. -
pág. iniciales.

En correspondencia a esta actitud, el Presidente López Portillo estableció el "Programa de Productos Básicos" que en el marco de la alianza para la producción, habría de ser el instrumento más importante a través del cual se conjugarían esfuerzos del gobierno federal, comerciantes e industriales tendientes a garantizar que la población tuviera acceso oportuno a un conjunto de productos de consumo necesario adecuados a su poder adquisitivo propiciando al mismo tiempo una eficiente utilización de la capacidad industrial instalada y de los sistemas de comercialización.

El Programa se instituyó por un decreto* en el cual se declaró como básicos 90 productos seleccionados y se otorgaron facultades a la Secretaría de Comercio para conceder a los productores y comerciantes que conviniesen en asegurar su producción suficiente y adecuada distribución, los estímulos siguientes:

- a. Compensaciones a los costos de producción y comercialización de los productos básicos con los de otros no básicos.
- b. Recomendaciones a las instituciones de crédito para que otorgaran financiamiento a los productores industriales.
- c. Facilidades para la importación de maquinaria equipo, materias primas, insumos y refacciones.
- d. Asesoría y orientación técnica.

* D.O.F. 24-1-1977

Cabe advertir que, a diferencia de lo que tres años después sería el esquema integrado del SAM y a pesar de la trascendencia del Programa de Productos Básicos, los instrumentos considerados en su primera etapa se circunscribieron al ámbito de la Secretaría de Comercio y no al conjunto de las Secretarías, Departamentos y empresas del Sector Público no obstante que muchas de estas han dispuesto de presupuestos y recursos legales en materia de alimentación.

El Programa principió a experimentar problemas desde los primeros meses en que arrancó su realización; el principal instrumento utilizado para promover la producción -el sistema de precios diferenciales- no fue evaluado previamente en sus posibles repercusiones y resultó así que su aplicación trajo las siguientes consecuencias:

-Guiados por el afán de lucro y no por compromisos morales, los industriales principiaron a orientar su capacidad cada vez más hacia la producción de artículos cuya presentación les permitía mayores márgenes de ganancia.

-Por el volumen de ventas y variedad de presentaciones, sólo las grandes cadenas comerciales pudieron operar la distribución de los productos seleccionados ya que el reducido margen de utilidad derivado de estos lo reponían en la utilidad de la venta de los no básicos.

-Como resultado de lo anterior desaparecieron del mercado los llamados productos básicos y en julio de 1977 el gobierno federal se vio obligado a abandonar el uso de este estímulo.

A los siete meses de iniciado el programa se introduce un nuevo mecanismo: financiamiento a la producción; para este propósito se destinó un cajón de crédito por cinco mil millones de pesos.

Las evaluaciones realizadas indican que este instrumento tampoco dió los resultados esperados pues sólo se ejercieron 700 millones, es decir el 14% y cuyos usuarios fueron las grandes empresas las cuales, como es sabido, por el capital y solvencia con que operan son tradicionalmente sujetos de crédito.

Cabe mencionar que los resultados obtenidos con otro de los estímulos utilizados -subsidio para la importación de equipo, materias primas y refacciones- no fueron muy diferentes a la de los anteriores ya que la dependencia encargada de otorgarlo (SHCP) lo aplicó en base a un criterio muy amplio referente a productos sociales y nacionalmente necesarios sin relación específica a los artículos señalados en el Decreto que creó el Programa de Productos Básicos.

Otro aspecto del Programa que no funcionó de acuerdo al esquema previsto fueron los mecanismos de coordinación para la firma de convenios con la industria privada y el comercio, algunas de estas causas fueron las siguientes:

-El poder de negociación comprendido en la firma de estos convenios, por parte del sector público, fue restringido al depositado en la Secretaría de Comercio y no se explica por qué ocurrió así en lugar de que participara todo el poder público, especialmente aquellas empresas y organismos como CFE y PEMEX cuya renegociación del subsi

dio en precios y tarifas hubiera sido mucho más importante que todos los instrumentos hasta ese momento contemplados.

-El aseguramiento de volúmenes a comprometer con los industriales - no podría darse a partir de medidas de carácter general, era indispensable la aplicación de estrategias específicas adecuadas a la - problemática de cada rama industrial.

De esta manera, durante el primer año de la administración no se logró cumplir con los objetivos del Programa y en consecuencia fueron los trabajadores y desde luego los campesinos quienes tuvieron que pagar el precio de "la tregua". Dadas estas circunstancias y - ante la inminencia del segundo informe de gobierno (junio 1978) el - Secretario de Comercio presentó ante JLP e integrantes del Gabinete - Económico, un diagnóstico y replanteamiento general del programa, - mismos que habrían de incluirse en el texto del informe del 10. de - Septiembre de ese año. Al respecto, al Presidente declaró: "Pese a las dificultades enfrentadas, muchas de ellas imprevisibles, que han impedido al Programa de Productos Básicos funcionar de acuerdo a los propósitos originales, seguimos insistiendo en la urgencia de su realización. Ello demanda una amplia coordinación intra e intersectorial por rama industrial. Seremos así más eficaces para armonizar - los diferentes instrumentos con que cuenta el Estado para incorporar la totalidad de la planta industrial y comercial del sector público y privado, a los objetivos de lograr mínimos de bienestar para todos los mexicanos. Se propiciará una estructura coordinada entre todas las entidades responsables de la administración de los instrumentos de acción y de las instancias comprometidas"

"Este renovado esfuerzo presupone la participación responsable de todos los sectores: de los empresarios, para que acepten restricciones en sus utilidades y eleven su eficiencia, supeditando el interés particular al común; y de los consumidores representados por los trabajadores del campo y la ciudad, para que nos tengan paciencia por vernos obligados a optar por un aumento en los precios, ante la alternativa de cerrar una fuente de trabajo o desaparecer un producto indispensable que posteriormente habría que importar". 35/

El replanteamiento que tres meses antes del informe presentara - el Secretario de Comercio, consistió en una nueva definición de objetivos del programa, de estrategia y de mecánica de operación en los siguientes términos:

OBJETIVOS

- a. "Hacer llegar los productos básicos en cantidad, oportunidad y a precios accesibles, al sector urbano y semiurbano y extender paralelamente los beneficios del programa al medio rural".
- b. "Compensar a los sectores obrero y campesino, tanto por su moderación en materia de salarios como por el mantenimiento del nivel de los precios de garantía, respectivamente".
- c. "Influir en el mercado y coadyuvar a regular y estabilizar las

35/ "Filosofía Política de José López Portillo". SPP.
SPP. Dirección General de Documentación y Análisis. México
1979 pág. 162.

fluctuaciones de precios".

d. "Contribuir a estimular y reactivar la actividad productiva de básicos del país, mediante la celebración de pactos dentro del marco de la Alianza para la Producción, con productores, distribuidores y comerciantes que garanticen su disponibilidad en cantidad suficiente, para cumplir los propósitos anteriores".

e. "Utilizar integralmente los instrumentos, la infraestructura y los servicios del estado para garantizar la efectividad de su aplicación a los propósitos del programa".

f. "Definir, de acuerdo con las atribuciones gubernamentales los compromisos programáticos de cada una de las dependencias y entidades que deban participar para apoyar el programa". *

En cuanto a la estrategia del programa formulado, consistió básicamente en proponer que se utilizara integralmente la capacidad de negociación económica del sector público. La realización del Programa se clasificó en tres etapas quedando comprendidos dentro de la primera, quince productos derivados del maíz, del trigo, de las oleaginosas como los principales; la segunda abarcaría otro grupo de productos alimenticios y ropa de trabajo y escolar quedando para la tercera abarrotos no alimenticios y enseres domésticos y escolares.

* Replanteamiento del Programa de Productos Básicos, SECOM. 1978.

La división del programa en tres etapas acumulativas se consideró como lo más conveniente en virtud de que en la primera de estas - el estado podía ejercer influencia en la producción y distribución - a través del abasto de materias primas industriales, financiamiento, almacenamiento, transporte, operación de plantas industriales oficiales y canales de distribución. En los supuestos de esta influencia, se hace mención al hecho de que la industria nacional productora de harinas de maíz, trigo, aceite, grasas comestibles y jabones depende de surtimientos oficiales. El grado de dependencia estimado fue de 60 a 75% en la industria productora de harina de maíz y 30 ó 40% en la industria aceitera y jabonera. Por otra parte, el nuevo programa tendría un significativo apoyo en la realización de la primera etapa, debido a la participación directa de las industrias oficiales.

Como puede verse entre el Programa de Productos Básicos formulado al inicio de la administración y el replanteado a mediados de 1978 se nota la existencia de concepciones y lineamientos sustancialmente diferentes. En primer lugar de un primer esquema apoyado en el otorgamiento de estímulos incondicionales y algunos de ellos francamente contraproducentes, se propuso pasar a otro esquema en donde se apela y apoya al programa en función del uso de la capacidad de negociación del sector público que se plasmaría en compromisos explícitos y cuantificables a contraer con los industriales y comerciantes particulares. Esta diferencia es importante señalarla porque marca una de las debilidades más notorias que ha venido arrastrando la estrategia general denominada Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción; es decir la ausencia de compromisos programáticos entre el sector público y el privado y el admitir que éste se limite a -

ofrecer declaraciones abstractas de supuesto respaldo al programa de gobierno,

Por otra parte y en congruencia con la estrategia sectorial, el programa de productos básicos reformulado proponía al Presidente que se involucrara al conjunto de todos los sectores administrativos a través de compromisos programáticos intersectoriales en los que se especificaran cualitativa y cuantitativamente los apoyos concretos que cada uno brindaría.

El último de estos planteamientos era y sigue siendo de la máxima importancia dada la falta de coordinación operativa entre las entidades y dependencias y el desfase de las funciones de la SPP como responsable de promover la congruencia intersectorial.

Pese a que el nuevo planteamiento del programa tomaba en cuenta aspectos vitales de la problemática como el uso pleno e integral del poder de negociación del estado frente al sector privado y el establecimiento con este de compromisos cuantificados, el siguiente año tampoco se lograron superar las dificultades del año anterior; se agudizaron las tensiones sociales y José López Portillo, en el mensaje dirigido a los trabajadores con motivo del Día del Trabajo en 1979 declaró: "El Programa de Productos Básicos que le ofrecí al movimiento obrero organizado como compensación inmediata y simultánea a su sacrificio, a la retención en sus aspiraciones salariales, esto lo digo con toda franqueza- no los hemos podido alcanzar a plenitud, por muchas razones, las que fueren aunque pudieran explicarse, de -

ninguna manera satisfacen. 36/

La impaciencia de los dirigentes de las grandes centrales, parecía estar llegando a su límite pues la inconformidad generalizada - estaba siendo factor importante en el avance de las agrupaciones obreras independientes. Dentro del gobierno federal nada ni nadie daba muestras de haber atendido a la nueva estrategia multisectorial del programa; aparte de los problemas técnico-administrativos es posible que una de las causas fundamentales de las muestras de inoperancia - de esta estrategia, fuese el hecho de que todos los colaboradores involucrados debían depositar en una sola coordinación la parte de poder por cada uno de ellos administrando. O bien, ninguno de ellos admitía ser portador de un poder de negociación que debía utilizarse para presionar al sector privado a que actuara contra su propia lógica. Hay elementos para considerar que estos supuestos estuvieron presentes; empero, independientemente de las causas que impidieron y siguen limitando la congruencia intra e intersectorial de acciones - del sector público, a mediados de 1979 el programa de productos básicos seguía en las mismas condiciones y no se apreciaban signos de colaboración de parte del sector privado para que incrementara la oferta de alimentos industrializados.

Ante este panorama, la Secretaría de Comercio, a través de la Subsecretaría de Regulación y Abasto inició en agosto de 1979 una estrategia consistente básicamente en ajustes a la planteada un año-

36/ "Filosofía Política de José López Portillo"
Op.Cit. pág. 162

antes y que circunscribiera las negociaciones con el sector privado al ámbito de los instrumentos ubicados en el Sector Comercio. Vendría a facilitar la viabilidad de esta estrategia el cambio de Director General del organismo más importante del sector, es decir, CONASUPO; bajo esta perspectiva se inició el "Programa Alianza" a través del cual se materializaría una alianza política entre el Sector Público-Comercio y representantes del Sector Privado.

III.2.2.2.2 EL PROGRAMA ALIANZA DE PRODUCTOS BASICOS.

Este programa comprendió inicialmente la producción y comercialización de 21 productos habiéndose posteriormente ampliado a 32 artículos; dentro de los objetivos que se trazó su creación cabe destacar los siguientes:

- Estimular la reorientación de la capacidad productiva de la planta industrial estatal y privada hacia los productos básicos.
- Apoyar el óptimo aprovechamiento y ampliación de la capacidad instalada de la pequeña y mediana industria.
- Garantizar a la planta industrial el acceso al mercado.
- Abastecer el mercado de consumidores de menores ingresos y a los que habitan en regiones y localidades marginadas, con suficiencia y oportunidad, calidad uniforme y a precios accesibles los productos básicos.

La experiencia dejada por los frustrados intentos realizados en los dos años primeros de la administración llevaron al sector responsable de este programa, a circunscribir su acción al ámbito de instrumentos por él operados. De los instrumentos sectoriales de mayor impacto esperado cabe señalar los siguientes:

- Aprovechamiento pleno y ampliación de las plantas de las filiales - de Industrias Conasupo, Leche Industrializada CONASUPO y Cafés, - Cafeterías de México; todas estas entidades coordinadas por Secretaría de Comercio.
- Utilización de la planta industrial oficial antes mencionada para - que produzca exclusivamente artículos de consumo básico.
- Canalización de toda la producción de la planta oficial hacia los - canales de medio mayoreo y menudeo del sector público (Sistema - DICONSA e IMPECSA).
- Celebración de convenios entre CONASUPO y la pequeña y mediana industria privada y en los cuales estos últimos se comprometan a destinar un porcentaje de su planta industrial a producir artículos marca Alianza y CONASUPO a colocar esta producción en el mercado a través de sus canales.
- Celebración de convenios entre CONASUPO y representantes de ramas - industriales para el abastecimiento de materias primas subsidiadas.
- Planeación y ejecución de campañas promocionales y publicitarias.

-Establecimiento de bases y mecanismos de vigilancia y control del Programa.

El Programa Alianza lleva un año de haber iniciado sus operaciones; como puede apreciarse, los instrumentos y estrategias que se han puesto en operación distan mucho de la amplitud y alcance de los concebidos en el replanteamiento del Programa de Productos Básicos al que nos referimos anteriormente.

Por otra parte, un balance del primer año del programa alianza arrojó los siguientes resultados:

-De la participación prevista del programa en el abastecimiento de la demanda nacional de los más importantes artículos de consumo popular,* muestran una oferta menor en 45.0% en promedio respecto a la propuesta inicialmente señalada como necesaria para atender con suficiencia la demanda de los grupos sociales de menores ingresos. En cambio 12 artículos, la mayoría de ellos poco o nada significativos para la alimentación superaron 136.0% en promedio los volúmenes contemplados en el programa. Cabe destacar dentro de estos la salsa catsup, chiles jalapeños, consome de pollo, jabón de tocador e insecticidas; sardinas en tomate y café; estos dos últimos de aportación exclusiva de la planta oficial.

-La participación de la planta industrial oficial en algunos de los productos ha sido; aceite vegetal 95.3%; harina de maíz 100.0%;

* Aceite vegetal, manteca vegetal, leche evaporada, galletas marías, galletas de animalitos y pastas para sopa.

harina de trigo, 100.0%; arroz comercial, 100.0%; frijol popu , 100.0% manteca vegetal 100.0%; leche evaporada 24.5%; mantecadas, 100.0%; pastas para sopa 79.0%; café molido 100% puro, 100.0%; café molido con azúcar, 100.0%; jabón de tocador, 17.0%; sal yodatada, - 100.0%; sardinas en tomate 100.0%; atún en aceite, 100.0%.

-La participación de la industria privada ha sido la siguiente: acei te vegetal, 4.7%; leche evaporada 75.5; galletas marías 100.0%; - galletas saladas 100.0%; galletas de animalitos 100.0%; pastas para sopa, 21.1%; gelatinas, 100.0%; consomé de pollo, 100.0%; jabón de tocador, 83.0%; salsa catsup, 100.0%; insecticidas, 100.0%;. 37/

Del análisis de estos porcentajes de participación y de la oferta deficitaria en el programa es posible sustraer algunas conclusiones:

-El sector privado con excepción de la leche evaporada y galletas - ha tenido una nula o escasa participación en los artículos alimenticios prioritarios y en cambio aprovecha el sistema oficial de distribución para colocar artículos y cuyos volúmenes de producción - los ha incrementado por encima de las necesidades del programa - (136.0% en promedio). En cuanto a la leche evaporada y galletas, - además de ser deficitaria la oferta respecto a lo previsto como necesario en el programa, los industriales que se ocupan de su producción reciben materia prima subsidiada de CONASUPO.

37/ IV Informe de Gobierno. Tomo Alianza para la Producción Sep. 1980. pág. 133-148.

-Es la planta industrial del sector público, la que ha cargado con el peso del programa, participa fundamentalmente en los artículos alimenticios prioritarios y su aportación es mayoritaria o única.

III.2.2.2.3 PROGRAMA CONASUPO-COPLAMAR.

Este programa intersectorial fue anunciado el 20 de noviembre de 1979; en la conformación de su diseño participaron principalmente CONASUPO y la Coordinación General de COPLAMAR de la Presidencia de la República.

A través de este programa se propuso la creación de un Sistema Integral de Comercialización a Zonas Marginadas con el objetivo explícito de hacer fluir productos básicos en calidad, volumen y precios adecuados. La meta general del programa aspira a cubrir el 60% de las necesidades que de estos productos tienen las comunidades más pobres del país. Estima que beneficiará a 10 millones de habitantes de estas zonas y de los cuales 3.3 viven en comunidades indígenas.

En términos operativos, el programa propuso una distribución anual de mercancías por valor de 4 865 millones de pesos cantidad esta que se calcula cubre el 35% del gasto total de esa población. Así mismo, se estima que generará un ahorro directo por 4 000 millones de pesos a los beneficiados con el programa.

Por otra parte, es conveniente hacer mención de otros aspectos del programa CONASUPO-COPLAMAR como es el hecho de que su formulación contó con la evaluación de casi todas las experiencias llevadas a

cabo por CONASUPO e Instituto Nacional Indigenista.

De igual forma dentro de los antecedentes y fundamentos del programa es de señalarse que previo a su formulación, se realizaron investigaciones de campo y gabinete acerca de las redes de comercialización, niveles nutricionales, hábitos de consumo, diferenciales de precios, estructura del gasto familiar, niveles de ingreso, estudios de factibilidad administrativa, financiera, etc.

En cuanto a su implementación el esquema propuesto señala que - operará a través de módulos autosuficientes en lo operativo, administrativo y en lo financiero (200 módulos cada uno con un subalmacén y 25 centros de distribución directa). El total de subalmacenes a instalar que se propuso fue de 200 dando una cobertura 6 096 centros de distribución colocados en 20 000 localidades aproximadamente.

Empero, el aspecto que cobra mayor relevancia del esquema de - este programa es el de la organización, supervisión y vigilancia previsto para cada centro de venta y subalmacén a través de comités de representantes designados por la propias comunidades.

El programa tiene aún algunos meses de haberse iniciado y por lo mismo es difícil plantearse una evaluación con información oficial; - sin embargo, de acuerdo a entrevistas realizadas en forma directa se obtuvo la siguiente información.

-Se encuentran retrasadas las metas de construcción de subalmacenes - a cargo de SAHOP.

- Se han presentado problemas críticos de coordinación operativa al nivel de subalmacenes entre el personal de DICONSA y el de COPLAMAR.
- Algunos centros de venta ya instalados están operando al 40 ó 50% de su capacidad por insuficiencia en el abasto de alimentos.
- Algunos de los centros ya instalados han caído en manos de los caciques de las comunidades.

Las gestiones realizadas ante funcionarios públicos para conocer el estado del programa no arrojaron información acerca de los informes obtenidos en forma directa; sin embargo existen elementos para suponer que el programa se está enfrentando a estos y muchos otros problemas.

En primer lugar, cabe mencionar que entre el personal operativo de DICONSA predominan los enfoques contables y administrativos en tanto que en el personal de COPLAMAR predominan los enfoques económicos y social-antropológicos y aunque ambos dependen de una sola Coordinación General, cada grupo de personal mantiene vínculos con sus respectivas dependencias y realizan funciones diferentes y susceptibles de conflictos; a los primeros corresponde la parte de coadministración del abasto y distribución y a los de COPLAMAR la de promoción y organización de las comunidades.

- En segundo lugar, es muy posible que los centros instalados no estén siendo abastecidos en los volúmenes previstos en virtud de que dependen del Programa Alianza y como se pudo apreciar anterior-

mente, este programa se está viendo en serios problemas para cubrir las metas de producción previstas inicialmente.

-Por último no es una novedad el hecho de que las acciones del sector público en el campo, traigan como consecuencia un reforzamiento de las estructuras políticas de dominación existentes en las comunidades en función de lo cual, las perspectivas de que se cumpla con el propósito del programa referente a la participación, dependerá del poder organizado que lleguen a conquistar las propias comunidades.

III.2.2.3 PROGRAMAS EN EL SECTOR PESCA

Por la naturaleza de este sector, todas las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal guardan una relación directa con la alimentación. Debido a la situación crítica que ha estado presentando la producción agrícola de alimentos, el gobierno ha cifrado grandes expectativas en soluciones a la alimentación procedentes del sector pesquero.

Durante el período 1977-1980, algunas de las acciones emprendidas por el gobierno federal han sido las siguientes:

-Elaboración de un diagnóstico general de la actividad pesquera y en base a éste, un plan en el que se contemplan objetivos, metas, medios e instrumentos.

-Creación del Departamento de Pesca, responsable de la ejecución del plan y de cumplir con la función coordinadora por parte del gobierno federal.

-Creación del Banco Nacional Pesquero como organismo financiero.

Respecto a los objetivos sectoriales que han sido establecidos para normar la orientación de los programas, se advierte una clara congruencia con los problemas fundamentales que presentan las pesquerías existentes en el país. Por ejemplo, en el caso de las pesquerías de consumo masivo, la política pesquera señala como objetivo alcanzar la captura máxima sostenible a altos niveles de eficiencia y productividad. En cuanto a las pesquerías de autoconsumo local el objetivo planteado consiste en impulsar la generación de empleo y la elevación del nivel de vida de los productores.

Por otra parte, en lo referente al grupo de pescaderías orientadas a la producción de insumos industriales el objetivo alimentario es en dos sentidos: evitar que se destinen al consumo animal aquellas especies aptas para el consumo humano y aumentar el aprovechamiento de desperdicios para la producción de alimentos balanceados. Por último, en cuanto a las pescaderías de alto valor comercial el objetivo de los programas del gobierno federal consiste en promover la diversificación de capturas y el aprovechamiento de la capacidad ociosa,

De acuerdo a los planteamientos del Departamento de Pesca, el conjunto de estos objetivos se resume en uno sólo: "maximizar la

contribución del sector a la autosuficiencia alimentaria del país - entendida esta en su doble connotación:

- a. Asegurar la autodeterminación del país, en relación con el abastecimiento de alimentos básicos.
- b. Asegurar un nivel nutricional adecuado para el conjunto de la población, en especial la de menores recursos..." 38/

No es en el plano conceptual en donde se observan las limitaciones; en cualquiera de los documentos oficiales generados en la administración 1976-1982 referentes al sector pesca, la definición de objetivos y estrategias muestra una nítida congruencia con las prioridades nacionales así como con los problemas que presenta el sector. De igual manera, se observa congruencia en la distribución del gasto de acuerdo a la importancia de los programas entre los que cabría - destacar captura, acuacultura, industrialización y comercialización los cuales entre 1978 y 1979 absorvieron más del 60/ de la inversión federal programada para el sector que ascendió a 3 680.00 millones - en el primero de estos años y 5 480.00 en 1979.

Los problemas se observan al nivel de la capacidad del sector - para ejercer el presupuesto programado y cumplir con las metas, igualmente programadas.

Así, por ejemplo el Departamento de Pesca, en 1978 le correspondió un presupuesto programado de 1 627.0 millones de pesos, sin em-

38/ SAM-Pesca. Op.Cit. pág. 15

bargo, ejerció únicamente 1 195.0 millones, o sea el 73.4%. Para 1979, del presupuesto programado, fue de 3 283.0 millones pero sólo ejerció únicamente 1 867.0 millones o sea 56.8%.

En cuanto a Productos Pesqueros Mexicanos, el presupuesto programado de 1978 fue de 8 199.8 millones de pesos, sólo ejerció 6 057.4 millones o sea 73.8%. Para 1979, el presupuesto programado fue de 10 250.6 millones y sólo ejerció 7 920.5 millones equivalentes al 77.2%. Las diferencias más grandes entre el presupuesto programado y el ejercido durante 1978 y 1979 por ambas entidades corresponde al gasto de inversión que en el primero de estos años fue de 1 828.9 millones habiéndose ejercido sólo 890.0 millones, o sea el 48.6%. En 1979 la inversión total programada para el sector fue de 3 680.0 pero sólo se ejercieron 2 380.0 millones. En este año al Departamento de Pesca le correspondió un presupuesto de inversión programada de 2 170.0 millones habiendo ejercido sólo 35.4%, es decir 769.0 millones de pesos (Ver cuadro No. 17).

En resumen, las anteriores cifras indican que sistemáticamente, el gobierno federal ha programado presupuestos para el Sector Pesca que este no ha podido ejercer.

Aunado a lo anterior, las metas alcanzadas en los programas de 1978 y 1979 son menores que las previstas. De 65 733 toneladas programadas en 1978 sólo se alcanzó el 44.0%.

De los programas más importantes realizados en 1978 por Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., el programa de Captura sólo

CUADRO No. 17

RESUMEN DEL GASTO DEL SECTOR PESQUERO

1978 - 1979

(Millones de Pesos)

	1978						1979					
	Programado			Ejercido			Programado			Ejercido		
	Total	G. Corri ente	G. Inver sión	Total	G. Corri ente	G. Inver sión	Total	G. Corri ente	G. Inver sión	Total	G. Corri ente	G. Inver sión
T o t a l	<u>9 826.8</u>	<u>7 997.9</u>	<u>1 828.9</u>	<u>7 253.4</u>	<u>6 363.4</u>	<u>890.0</u>	<u>13 533.6</u>	<u>9 853.6</u>	<u>3 680.0</u>	<u>9 787.5</u>	<u>7 402.1</u>	<u>2 835.4</u>
Departamento de Pesca	1 627.0	649.0	978.0	1 196.0	730.0	466.0	3 283.0	1 113.0	2 170.0	1 867.0	1 098.0	769.0
Productos Pesqueros												
Mexicanos	8 199.8	7 348.9	850.9	6 057.4	5 633.4	424.0	10 250.6	8 740.6	1 510.0	7 920.5	6 304.1	1 616.4

FUENTE: Dirección General de Programación. SPP.

se alcanzó a cubrir el 44.0% de las metas; Industrialización 66.5%;- Comercialización, 61.0%.

En el siguiente año, 1979 se programó capturar 161 645 toneladas pero sólo se alcanzaron a cumplir 67 490 toneladas es decir, 41.7%. En el Programa de Industrialización, la empresa paraestatal programó 135 252 toneladas pero sólo se industrializó 56.3% de lo programado.

En cuanto al programa de comercialización la diferencia también es negativa ya que de 155 089 toneladas que se programó comercializar sólo se comercializaron 92 628, es decir, 59.7% (Cuadro No. 18).

El balance de estos programas es importante en virtud de que permite formularse algunas expectativas. Al respecto, cabe mencionar que la meta general que se ha propuesto el Sector Pesca del gobierno federal es llegar a 1982 con una producción nacional de 2.4 millones de toneladas que representan un incremento de 138% respecto a la captura en 1979 de un millón siete mil toneladas, año este en el cual el consumo per-cápita ascendió a 5kg anuales. De cumplirse la meta-programada para 1982, se estima llegar a un consumo per-cápita de 12 kg anuales equivalentes a 32.8 gramos per-cápita diarios.

Hay elementos para reconocer que las decisiones adoptadas por el gobierno federal apuntan en dirección al cumplimiento de esta meta pero también hay otro tipo de factores que permiten suponer que a pesar del esfuerzo no será posible alcanzarla.

Dentro de los primeros elementos cabría citar el incremento, sin

CUADRO No. 18

PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS, S.A. DE C.V.

METAS PROGRAMADAS Y ALCANZADAS

(Toneladas)

NOMBRE DEL PROGRAMA	METAS 1978		METAS 1979	
	PROGRAMADAS	ALCANZADAS	PROGRAMADAS	ALCANZADAS
Captura	149 413	65 773	161 645	67 400
Industrialización	173 321	115 383	135 252	76 211
Comercialización	134 893	82 208	155 089	92 628

FUENTE: Dirección General de Programación. SPP.

precedentes, de recursos que estima invertir el Departamento de Pesca y que ascienden a 6 881 millones en 1980; 11 120 millones en 1981 y 6 848 millones en 1982. Cifras estas que contrastan notablemente con la inversión programada en 1978 (1 649.0 millones) y en 1979 (3 680.0 millones) 39/. También cabe mencionar que la contribución del sector a las metas nutricionales del SAM se aprecian por el énfasis que se dará a los programas industriales de la línea seco-enlatados que facilitan su distribución en el medio rural y los cuales representan el 74% de la meta de la producción industrial pesquera propuesta para 1982.

Sin embargo, la producción industrial depende de la captura y en esta el sector público participa sólo en 18% de la producción total. Por otra parte, habría que tomar en cuenta el rezago de las metas alcanzadas en 1978 y 1979 así como el hecho de que los proyectos de inversión previstos para 1980-1982 "requieren de ciertos períodos para alcanzar los niveles de eficiencia que hagan factible la consecución de la meta. Los retrasos que actualmente se observan en la instrumentación de los proyectos se consideran determinantes para asegurar que no podrá alcanzarse el nivel previsto en el Programa de Acción". 40/

39/ Programa de Acción del Sector Pesca 1980-1982
Presupuesto solicitado.

40/ Alternativas de Acción y de Gasto para el Sector Pesca.
1980-1982, SPP. Dirección General de Presupuesto y Dirección -
General de Programación, 1980. pág. 13.

III.3 EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

III.3.1 ALGUNOS ASPECTOS DEL CONTEXTO EN QUE SURGE EL SAM.

La elaboración del Sistema Alimentario Mexicano estuvo a cargo de un grupo de intelectuales integrantes del cuerpo principal de Asesores del C. Presidente de la República identificados de tiempo atrás con la corriente de política agropecuaria conocida como opositora a la tesis de las "ventajas comparativas" y partidarios de la política de "autosuficiencia alimentaria". En el esfuerzo de elaboración del Sistema Alimentario Mexicano este grupo actuó como promotor, coordinador y supervisor de estudios y proyectos que estuvieron a cargo de varias decenas de especialistas que laboran en distintas dependencias gubernamentales, centros de investigación del sector público y de otros pertenecientes a las instituciones académicas.

Es necesario reconocer que quienes elaboraron el esquema del SAM tienen el mérito de haber recogido e incluido las tesis de una amplia corriente política e intelectual que en diversos foros sindicales, campesinos y académicos, durante los últimos cinco años ha hecho aportaciones analíticas y ha formulado alternativas de solución acerca de la problemática rural y de las cuestiones alimentarias.

Empero, una vez hecho estos reconocimientos es también necesario intentar reflexionar acerca de algunos de los factores que crearon la coyuntura que hizo posible la oficialización de la estrategia planteada por el SAM con el fin de evitar incurrir en el error de interpretar las manifestaciones que se dan al interior del gobierno, al margen de los procesos económicos, políticos y sociales. A efecto

de considerar dichos factores y la manera como influyeron, a continuación se ofrecen algunos puntos de vista.

-La baja producción de granos alcanzada en 1979 y atribuida a veces de manera parcial a factores climatológicos fue el detonador de una problemática cuyas causas fundamentales se encuentran en la continuidad del modelo de crecimiento que subordinó el sector agropecuario al crecimiento industrial, la agricultura a la ganadería y la agricultura de granos básicos a la de exportación llevando así al extremo el distanciamiento del aparato productivo respecto de las necesidades sociales; naturalmente todo este proceso -como se ha dicho tantas veces no ha sido ajeno a la dinámica de las relaciones de dependencia hacia el exterior. En este marco de referencia, la crisis agrícola es quizá el fenómeno que refleja con mayor nitidez la crisis y límites del modelo económico en su conjunto.

A la insuficiencia de la oferta interna de alimentos se viene a sumar la incertidumbre de conseguirlos en un mercado internacional manipulado. Por otra parte, las expectativas de recuperación económica cifradas en la explotación y exportación de hidrocarburos, se ven oscurecidos por el ritmo acelerado de procesos inflacionarios que agudizan el conflicto social; los impactos de la crisis agrícola y la falta de los alimentos de consumo masivo, a finales de 1979 y principios de 1980 llegan a convertirse en una amenaza para la estabilidad política del sistema.

A todo esto se añade el hecho de que la magnitud de las importaciones de granos pone en crisis el sistema logístico de internacion-

debido a la incapacidad del sistema de transporte, el congestionamiento de puertos, el déficit de almacenamiento y el incremento de los costos de operación. Al respecto, en los medios gubernamentales se llega a entender que el programa de importaciones de alimentos para 1980, se logró asegurar con base en acuerdos y medidas estrictamente coyunturales.

-Concomitante a lo anterior, en el medio rural continua el deterioro de la capacidad productiva de las unidades de producción campesina - situación que trae como consecuencia no sólo una disminución de su aportación a la oferta nacional de granos sino incluso también incapacidad para autoalimentarse; aumenta así la emigración al exterior y a los centros urbanos, se incrementa el desempleo y el subempleo, la desigualdad en la distribución del ingreso, desnutrición y demanda de servicios a costos más elevados.

-El contexto en el que se ubica el surgimiento del SAM también presenta aspectos políticos los cuales pueden clasificarse como externos e internos. Dentro de los primeros cabría destacar la mayor vulnerabilidad política en un período de fuertes tensiones internacionales en el que tanto alimentos como energéticos constituyen armas estratégicas. En el orden interno, la incorformidad social en el campo presiona fuertemente sobre los aparatos de intermediación política y amenaza con desbordar en forma generalizada la capacidad de gestión y negociación de estos. En el medio urbano, la paciencia controlada de las bases obreras presiona sobre la dirigencia gremial como resultado de la ausencia de una respuesta satisfactoria a los compromisos contraídos al inicio de la administración en lo que al -

Programa de Productos Básicos se refiere.* De esta manera, la legitimidad del Estado Mexicano se ve aún más deteriorada justamente en un momento en el que aumenta la insistencia de que asuma el papel rector de los procesos económicos.

-En este sentido cabe señalar que el SAM surge en circunstancias que se caracterizan por una gran dispersión de los instrumentos de política que confluyen a las cuestiones alimentarias; falta de unidireccionalidad y ausencia de coordinación institucional tanto a nivel nacional como regional lo que refleja no sólo la manera en que presionan las distintas fuerzas socioeconómicas sino también el apresuramiento de la lucha por la sucesión presidencial apenas a la mitad de la gestión del Lic. José López Portillo.

-A este somero repaso de algunos de los aspectos en los que se ubica la institucionalización de la estrategia del SAM habría que añadir dos factores más, uno de tipo circunstancial y otro de naturaleza estructural. En cuanto al primero, el 18 de marzo de 1980 el Lic. López Portillo daría a conocer definiciones en materia de energéticos y en consecuencia parecía impostergable que en esta ocasión también se dieran definiciones sólidas y estructuradas en cuanto a los alimentos. Por lo que se refiere al segundo de estos factores, disputa por el destino de las divisas obtenidas de la exportación de petróleo ha traído consigo mayor capacidad de gestión de

*Nota Es pertinente mencionar que uno de los antecedentes del SAM de gran importancia fueron las posiciones de la CTM y el CT-vertidas desde 1978; parte sustancial de la nueva estrategia alimentaria recogió esos planteamientos.

parte del sector industrial que del sector primario, ha contado con políticas y planes más estructurados en un caso que en el otro y el SAM vino a representar una fórmula tanto política como presupuestal intentándose con ello un equilibrio.

111.3.2 CONTENIDO BASICO DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

El SAM ha sido definido como una estrategia de la política económica de carácter totalizador porque cubre todos los aspectos de la problemática alimentaria; las categorías básicas que lo integran se encuentran articuladas lógicamente de tal forma que hacen de este esquema al instrumento de la programación más elaborado con que cuenta hasta ahora la administración pública.

A continuación se presenta una síntesis de los planteamientos vertidos en cada una de las categorías del SAM así como de las primeras medidas concretas que se han tomado al respecto. Se cierra este apartado con algunas reflexiones en torno a la instrumentación del conjunto de medidas que contempla el esquema y de sus perspectivas.

a. OBJETIVOS

La estrategia del Sistema Alimentario señala objetivos muy diversos; sin embargo, todos estos son desagregaciones de dos objetivos generales que se propuso el Proyecto y Programas de Gobierno desde el 10. de diciembre de 1976. Por una parte, el "logro de una adecuada y autosostenida producción y consumo de alimentos populares con -

un propósito redistributivo del ingreso" 41/; en este sentido el objetivo se asocia al de Justicia Social entendida ésta como el derecho de todos los mexicanos a tener acceso a los mínimos de bienestar.

En segundo lugar, el SAM a través de la autosuficiencia alimentaria se propone contribuir al objetivo de independencia económica y política toda vez que la dependencia alimentaria ha sido considerada como un factor de vulnerabilidad de la soberanía del país.

b. METAS DE CONSUMO

A manera de expresión cuantitativa del primero de los objetivos, las metas de consumo presentan el volumen en gramos de diversos productos que se propone para la población del país.

Antes de especificar las metas de consumo es interesante mencionar la metodología que sirvió de base para su determinación cualitativa y cuantitativa. Por una parte, se elaboró un perfil nutricional cuyo propósito fue "fotografiar" el consumo de la población tanto en su promedio nacional como en núcleos específicos del medio urbano y rural a fin de saber el déficit protéico y calórico; en seguida se comparó la estructura del consumo actual con los resultados de las encuestas nutricionales de los últimos veinte años y de esta confrontación se sacaron cambios y tendencias observadas en la estructura del consumo.

41/ Primer Planteamiento. Op.Cit. pág. 3

Complementariamente al proceso anterior, se definió como Población Objetivo a "una expresión dinámica que adquiere diferentes modalidades en el tiempo y por regiones. Esta población la integran quienes no alcanzan en la actualidad a cubrir los mínimos normativos nutricionales de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas. Para 1979 - esta población era de 35 millones de mexicanos" 42/. Así mismo y con el objeto de establecer magnitud y temporalidad a la acción, se definió una Población Objetivo Preferente compuesta por 19 millones de personas; 6 millones en el medio urbano y 13 en lugares que se denominaron zonas críticas.

Con los anteriores elementos metodológicos, se procedió por aproximaciones sucesivas a la determinación de metas cualitativas y cuantitativas de consumo representadas en lo que más tarde sería uno de los instrumentos principales de la programación: la Canasta Básica- Recomendable en sus dos expresiones, una CBR nacional y otra para la población objetivo preferente.

De acuerdo a la composición por producto y en gramos de cada una de las canastas, tanto la primera como la segunda cubren las 2 750 calorías y los 80 gramos de proteínas recomendadas por el Instituto Nacional de la Nutrición. En cuanto al costo, se estima que la Canasta promedio nacional tendría un precio de \$16.00 y la recomendable para la población objetivo de \$13.00 diarios por persona a precios de 1980. 43/

42/ Ibidem. pág. 9

43/ Ibidem. pág. 15

En lo que a esta etapa se refieren se hicieron cálculos en términos presupuestales llegándose a la conclusión de que hacer llegar la Canasta Básica Recomendable a la Población Objetivo Preferente (19 millones) tendría un costo en subsidio de 27 000 millones de pesos adicionales a los 85 000 millones que en 1980 se han estado canalizando a la producción y el consumo. Según las estimaciones realizadas por el SAM, el subsidio adicional, aplicado a los canales de distribución del estado permitiría reducir hasta en 50% el precio de venta final de la canasta básica de la población objetivo preferente. 44/

c. METAS DE PRODUCCION

Las metas de producción señaladas por el SAM han estado en permanente ajuste en el caso de algunos productos y de primeras estimaciones en el caso de otros.

44/ Ibidem. pág. 17

PRINCIPALES METAS DE PRODUCCION PROPUESTAS
POR EL SAM*
(Miles de toneladas)

PRDUCTO	1980	1981	1982
Arroz	570	609	650
Frijol	1 167	1 319	1 492
Mafz	11 566	12 286	13 050
Trigo	3 143	3 259	3 379
Sorgo	4 474	4 608	4 746
Soya	448	474	500
Cártamo	530	564	600
Ajonjolí	131	136	143
Captura de productos- del mar	1 345	1 879	2 400
Ind. Pesquera	340	532	665

*FUENTE: SAM-CIDER y SAM-Depto. Pesca

Se consideró que estos volúmenes de producción conducirían a la autosuficiencia en mafz y frijol en 1982 y del resto de los productos para 1985. En la meta de captura de productos pesqueros se calcula que los volúmenes propuestos permitirán cubrir un consumo per cápita de 25 gramos diarios que se establecen en la CBR como promedio nacional.

d. ESTRATEGIA

El lineamiento general de la estrategia que propone el SAM hacer ver la necesidad de orientar parte del aparato productivo hacia el mercado interno haciendo recaer el esfuerzo y los estímulos en las zonas temporales y en el sector social de la producción pesquera;-

resalta la importancia del cambio tecnológico gradual y acorde con las posibilidades de estas regiones e insiste en la importancia vital que tendrá la participación y organización de los productores 45/. En cuanto a la transformación industrial, la estrategia del SAM señala que es necesario reorientar el aparato productivo hacia la producción creciente de los alimentos de la CBR, añade que se deberá dar apoyo preferente a la industria nacional en clases industriales fundamentales para la CBR y que se encuentran controladas por capital extranjero. 46

En forma resumida y clasificada la estrategia del SAM está constituida de las siguientes políticas básicas:

- Inducir un cambio tecnológico que permita aprovechar el potencial productivo del temporal agrícola y ganadero.
- Adecuar la red estatal de comercialización a las características y requerimientos de los diversos productores primarios. Desarrollar una infraestructura de caminos y ampliar y racionalizar los servicios de transporte.
- Estimular la producción a través de precios de garantía adecuados y de subsidios selectivos a insumos y servicios.
- Promover agroindustrias integradas de coparticipación campesina en-

45/ *Ibidem*. pág. 20-22

46/ Medidas Operativas Agropecuarias y Pesqueras, Estrategia de Comercialización, Transformación, Distribución y Consumo de los productos de la CBR.OACP. Mayo 1980 pág. 76-80.

los sistemas de producción a los que está ligada la población objetivo del SAM, como productores y consumidores a la vez.

- Aprovechamiento de los canales de distribución como vías altamente selectivas de subsidios al consumo alimentario.
- Reorientación de los hábitos de consumo distorsionados por la publicidad, la cual induce a consumos poco nutritivos. 47/

e. LINEAMIENTOS OPERATIVOS

Debido al carácter multisectorial de las estrategias y políticas planteadas por el SAM, se ha previsto la observancia de una serie de lineamientos operativos entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Los sectores administrativos agropecuarios, pesca, comercio e industria deberán adecuar sus programas y planes a la estrategia del SAM y en la asignación de recursos deberán dar prioridad a las zonas geográficas y grupos de población definida por el Sistema.
- Los programas estatales de inversión que elaboren los COPRODES deberán observar el orden de prioridades señalados por el SAM.
- Los sectores administrativos involucrados deberán adecuar sus sistemas de programación, operación, control e información para garanti-

47/ Lic. José Antonio Ugarte, Jefe de Asesores del C. Presidente. - Intervención en la Reunión Nacional del SAM. El Mercado de Valores, Año XL, No. 39; Sept. 1980 pág. 948.

zar el cumplimiento de programas y proyectos prioritarios.

-A fin de identificar obstáculos y llevar un control de avances, se efectuarán reuniones periódicas del C. Presidente.

-Creación de un fondo financiero para destrabar asignaciones presupuestales de gasto público; financiar estudios y proyectos de inversión.

-Transferir los programas y recursos PIDER a los Gobiernos Estatales a través de los Convenios Unicos de Coordinación.

-Participación de los Gobernadores y Presidentes Municipales en la solución de cuellos de botella y desviaciones que se detecten a nivel político e institucional.

-Papel destacado a la organización técnica e institucional de las representaciones de SARH en los distritos de temporal. 48/

f. PRIMERAS ACCIONES

Este es quizá el aspecto sobre el cual la información disponible no es muy clara debido a circunstancias que se abordan en el siguiente apartado de reflexiones; sin embargo, se tiene la certeza de que las siguientes acciones ya se decidió ponerles en operación a partir del presente año.

48/ "Medidas Operativas..." Op.Cit. pág. 21-25

- Venta de fertilizantes al 70% de su precio comercial.
- Venta de semillas mejoradas y criollas tratadas al 25% de su precio.
- Abaratamiento de 14% a 12% en las tasas de crédito al cultivo de maiz y frijol.
- Ampliación en 74% la superficie acreditada de maiz y en 17% la de frijol.
- Seguro agrícola con disminución del 9% al 3% el costo de la prima.
- En caso de siniestro, pago de 40% adicional al monto asegurado.
- Realización de obras de infraestructura para mejorar la calidad productiva de la tierra.
- Apliación del servicio de cooperación técnica que presta el Estado.
- Aumento en los precios de garantía.
- Apertura de nuevas tierras al cultivo. 49/
- Decreto por el que las Dependencias del Ejecutivo Federal aplicarán y/o promoverán apoyos y estímulos a la producción, distribución o abasto de los productos básicos de consumo generalizado. D.O. 9-IX-80.
- Decreto por el que expropián 505 000 hectáreas en Tamaulipas.

49/ Lic. Antonio Ugarte. Intervención en la Reunión Nacional del SAM. Op.Cit. pág. 949

III.3.3. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DEL SAM.

-Es el primer planteamiento de estrategia de política económica en esta materia que se haya elaborado y que comprenda integralmente todas las fases de la problemática alimentaria así como todos los niveles de las categorías programáticas; desde la definición de objetivos, metas de resultado, metas operativas, estrategias, políticas, hasta lineamientos de orden operativo. Esto representa ya un contraste respecto de formulaciones que tanto en la administración del Lic. López Portillo como en anteriores, o bien cubrían sólo parcialmente algún aspecto de la cuestión alimentaria o carecieron de suficiente articulación lógica en el nivel programático.

-Ante las incompatibilidades crecientes entre las pautas de producción y necesidades sociales, el SAM reivindica la importancia de las formas de acumulación social y admite que su éxito dependerá de manera fundamental de la participación social; así mismo, hacer ver el error en que se ha incurrido al no respetar las formas de organización social existentes en las comunidades rurales. En una historia institucional llena de paternalismos e imposiciones este planteamiento representa un avance por lo menos conceptual de primer orden.

-Aunque a tres años de haberse iniciado la administración del Lic. López Portillo, se incorpora la presencia de los campesinos en el esquema de la estrategia general de desarrollo definida como la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción. Esto es

los sistemas de producción a los que está ligada la población objetivo del SAM, como productores y consumidores a la vez.

- Aprovechamiento de los canales de distribución como vías altamente selectivas de subsidios al consumo alimentario.
- Reorientación de los hábitos de consumo distorsionados por la publicidad, la cual induce a consumos poco nutritivos. 47/

e. LINEAMIENTOS OPERATIVOS

Debido al carácter multisectorial de las estrategias y políticas planteadas por el SAM, se ha previsto la observancia de una serie de lineamientos operativos entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Los sectores administrativos agropecuarios, pesca, comercio e industria deberán adecuar sus programas y planes a la estrategia del SAM y en la asignación de recursos deberán dar prioridad a las zonas geográficas y grupos de población definida por el Sistema.
- Los programas estatales de inversión que elaboren los COPRODES deberán observar el orden de prioridades señalados por el SAM.
- Los sectores administrativos involucrados deberán adecuar sus sistemas de programación, operación, control e información para garanti-

47/ Lic. José Antonio Ugarte. Jefe de Asesores del C. Presidente. - Intervención en la Reunión Nacional del SAM. El Mercado de Valores, Año XL, No. 39; Sept. 1980 pág. 948.

a) Una de las limitaciones a que se enfrenta el SAM es su instrumentación programática, es decir, se trata del complicado y difícil proceso de adecuación mediante el cual los recursos e instrumentos de política administrados por cada sector tendrían que ser ajustados a las orientaciones señaladas por el SAM. A este respecto, si bien algunas de las medidas acordadas por el C. Presidente son adicionales a las acciones normalmente efectuadas por el Sector Público, la mayoría de las proposiciones que contiene el SAM suponen un proceso de adecuación de los programas vigentes. Entendemos este proceso como difícil y complicado en virtud de que implica modificar la distribución del gasto por programas en los casos que no reflejan el orden de prioridades señaladas por el SAM; supone también modificar la orientación de instrumentos de política del sentido que han observado durante décadas y estos cambios afectan vínculos existentes entre grupos de la burocracia política dirigente y grupos empresariales del campo y de la ciudad. En el caso de las acciones del gobierno federal que se ha previsto llevar a cabo a través de los gobiernos estatales, la observancia de las estrategias del SAM implicaría que algunas de estas autoridades estuvieran dispuestas a modificar sus relaciones con caciques locales o incluso afectar a sus propios intereses.

b) Tomando en cuenta que la participación y la organización de campesinos y pescadores está considerada como aspecto fundamental de la estrategia, la observancia de este lineamiento se enfrenta al paternalismo de los técnicos entendido este como un sistema de relaciones que se transmite a través de todos los niveles jerárqui-

- Venta de fertilizantes al 70% de su precio comercial.
- Venta de semillas mejoradas y criollas tratadas al 25% de su precio.
- Abaratamiento de 14% a 12% en las tasas de crédito al cultivo de maíz y frijol.
- Ampliación en 74% la superficie acreditada de maíz y en 17% la de frijol.
- Seguro agrícola con disminución del 9% al 3% el costo de la prima.
- En caso de siniestro, pago de 40% adicional al monto asegurado.
- Realización de obras de infraestructura para mejorar la calidad productiva de la tierra.
- Aplicación del servicio de cooperación técnica que presta el Estado.
- Aumento en los precios de garantía.
- Apertura de nuevas tierras al cultivo. 49/
- Decreto por el que las Dependencias del Ejecutivo Federal aplicarán y/o promoverán apoyos y estímulos a la producción, distribución o abasto de los productos básicos de consumo generalizado. D.O. 9-IX-80.
- Decreto por el que expropián 505 000 hectáreas en Tamaulipas.

49/ Lic. Antonio Ugarte. Intervención en la Reunión Nacional del SAM. Op.Cit. pág. 949

el SAM. Sin embargo, en el primero de estos casos existen limitaciones del sector paraestatal en cuanto a generar y ejecutar proyectos de inversión productiva al ritmo creciente de la demanda y en el segundo caso -la asociada- implica la existencia de una capacidad de cogestión o de autogestión de parte de los campesinos- que sólo se ha alcanzado en reducidos núcleos de población. Por otra parte, el desarrollo de esta capacidad se enfrenta a las estructuras locales y regionales de dominación política que incluso con la violencia se han opuesto a todo propósito de acción que se ampare en la Reforma Política.

- f) En términos generales, la estrategia del SAM supone una mayor participación del Estado en diferentes ramas de la actividad económica; en unas como promotor, en otras como productor y administrador de infraestructura física; en otras como ordenador o en el ámbito normativo. Al respecto el SAM enfrenta la oposición (en gran medida ideológica) de algunos grupos empresariales que han manifestado su inconformidad en ése sentido.*
- g) A pesar de todo lo antes expuesto debe reconocerse que existen factores y condiciones que permiten pronosticar algunos avances en la dirección señalada por el SAM. En primer lugar, cabe mencionar la disponibilidad de mayores recursos financieros como resultado de las divisas obtenidas por la exportación de hidrocarburo

*Nota. "Muchas de esas proposiciones chocan con un sistema, chocan con el desorden, chocan con un sistema relajado de libertad, resultado de nuestra economía de mercado.." JLP. Ibidem. - pág. 3.

ros; en segundo lugar, se dispone de un instrumento integral como el SAM y con el que no se contaba anteriormente; en tercer lugar, las condiciones internacionales obligan necesariamente al Estado-Mexicano a realizar un esfuerzo por lograr la autosuficiencia alimentaria; en cuarto lugar, hay que mencionar que en los últimos - dos años se ha ampliado el consenso en torno a que el desarrollo del país y/o la vigencia del sistema socioeconómico exige profundas transformaciones y apoyos a la economía campesina.

La confrontación analítica entre factores y circunstancias que - impulsan el avance del SAM y los obstáculos y limitaciones a que se enfrenta, permiten formular la hipótesis de que los logros y resultados que se obtengan en el corto plazo serán relativos y que las posibilidades de su cabal realización se encuentran insertas en la direccionalidad que asuma el proceso de transformación política del país.

IV. REACCIONES DE DIFERENTES FUERZAS ECONOMICAS Y POLITICAS ANTE LOS PROBLEMAS DE LA ALIMENTACION

Con el objeto de completar el enfoque analítico utilizado en este trabajo se ha considerado conveniente incorporar aquellos planteamientos, demandas o proposiciones que en los últimos dos o tres años han externado voceros de distintas agrupaciones obreras, campesinas y empresariales, así como de algunos partidos políticos.

IV.1 LA CTM Y EL CONGRESO DEL TRABAJO.

Las agrupaciones obreras que con mayor insistencia han formulado planteamientos y demandas relacionadas con los problemas que presenta la alimentación han sido aquellas que forman parte del Congreso del Trabajo. Es posible que ello se explique tanto por la fuerza que representan como por el lugar que sus pronunciamientos ocupan en los medios de difusión impresos en que se apoyó esta investigación.

En primer lugar cabe mencionar el acuerdo suscrito entre el C. Presidente de la República y el Congreso del Trabajo a principios de la administración y mediante el cual las organizaciones obreras se comprometían a moderar sus demandas salariales a cambio de que el gobierno federal garantizara el abasto de alimentos a través del Programa de Productos Básicos.

Sin embargo, no apreciándose resultados positivos en el funciona-

miento de este programa, al año de haberse pactado, es decir en 1960 la Confederación de Trabajadores de México promovió un foro de discusión y análisis de los problemas nacionales al que denominó Reforma Económica y a cuyo seno los dirigentes de la CTM llevarían sus planteamientos en torno a diversos tópicos entre los cuales destacó la atención otorgada a las cuestiones de alimentación.

Con motivo de la Reunión Nacional para la Reforma Económica, la CTM presentó una lista de demandas entre las cuales cabe citar las siguientes:

1. Establecimientos y reglamentación a nivel constitucional de la función social del capital y de la riqueza para el aseguramiento efectivo de las oportunidades de empleo para los mexicanos y del abasto suficiente del consumo básico de la población.
2. Configuración del Programa Nacional de Inversiones Prioritarias para el Aseguramiento del Consumo Social Básico de los Trabajadores.
3. Revisión y readecuación de la estructura de la producción nacional en función de los requerimientos reales, actuales y previsibles de los bienes y servicios de consumo socialmente necesarios.
4. Denuncia, exhibición y combate de la publicidad enajenante, falaz y consumista.
5. Estricta reglamentación de la propaganda comercial para impedir -

engaños, abusos y consumos superfluos.

6. Ruptura de la estructura monopólica de los sistemas de distribución y comercialización mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Distribución de Productos Básicos bajo la responsabilidad directa del Estado y la integración de su Consejo Nacional Directivo con la participación de la representación del Sector Obrero.
7. Organización generalizada de Cooperativas de Consumo de los Trabajadores y de Centros de Oferta Directa.
8. Establecimiento en todos los centros de trabajo con más de 25 trabajadores de tiendas artículos 103.
9. Provisión y abasto obligatorios de las Cooperativas de Consumo de los centros de oferta directa y de las tiendas artículo 103 por el Sistema Nacional de Distribución de Productos Básicos.
10. Ampliación urgente, mediante promociones directas de los sindicatos de la afiliación de los trabajadores a los sistemas y programas de acceso al crédito para bienes de consumo duradero.
11. Revisión de la estructura y amplitud de los programas de prestaciones de todos los contratos de trabajo individuales, colectivos y nacionales para compensar mediante su readecuación e incremento, los rezagos de los salarios nominales en relación con la pérdida-

de la capacidad de compra experimentada anualmente por dichos salarios a causa del alza inmoderada de los precios. 1/

Como puede observarse, las demandas comprenden prácticamente todas las fases del problema alimentario; sin embargo, veamos qué posibilidades existían de cumplirse estas demandas y de qué factores dependía o incluso sigue dependiendo su completa satisfacción.

Todas las demandas pero en forma especial la 1, 3, 5 y 6 implicaban afectar sustancialmente los intereses del capital en un momento en que el signo principal de las relaciones entre el estado y los empresarios era la recuperación de la confianza y la adopción de medidas de política tendientes a reactivar la economía. En consecuencia, era previsible que la mínima respuesta favorable de parte del gobierno a las demandas obreras alteraría irremediablemente el esquema adoptado. En lugar de las demandas planteadas por la CTM, el gobierno federal optó por una vía de dos vertientes: consolidar la intervención pública en el campo de la distribución y abasto y ofrecer un paquete de estímulos al sector privado para que incrementara la oferta de alimentos; como ya se abordó en el capítulo III.2.2.2.* lo segundo no -- dió los resultados esperados.

En cuanto a las demandas 7, 8, 9, su solución favorable dependía de dos condiciones básicas; la capacidad de las organizaciones obre-

1/ José Efrén Domínguez. "La Reforma Económica y los Imperativos de Consumo Básico de las Clases Trabajadoras" El Día, Testimonios y Documentos. 24-VII-1978.

* Supra. Pág. 218-232.

ras para promover y constituir formas sociales de distribución y consumo y de la capacidad del aparato productivo de responder a la demanda organizada bajo estas formas. Empero, cabe hacer notar que en el fondo del problema alimentario y de los planteamientos de la CTM quedaba obscura una cuestión fundamental: la crisis agrícola y la situación económica y social de los campesinos. Este hecho daba la impresión de que las centrales obreras no daban importancia al campesinado en la fuerza política considerada como necesaria para lograr resultados positivos de las demandas planteadas.

Un año después de efectuado este evento y ante el fracaso del Programa de Productos Básicos en lo que a la contribución del sector privado correspondía, la CTM convocó a la Primera Reunión Nacional para el Desarrollo Rural y a la que asistió el Lic. José López Portillo y la mayoría de su gabinete. Importante fue la participación y colaboración de asociaciones profesionales como el Colegio Nacional de Economistas y miembros de la Liga de Economistas Revolucionarios.

De las ponencias y discusiones llevadas a cabo en esta reunión se llegó a proposiciones sumamente trascendentes que superan en profundidad, amplitud y precisión política a las ofrecidas hasta el momento - por las propias centrales campesinas y otras agrupaciones del campo. - Del conjunto de estas proposiciones cabría destacar las siguientes:

-En base al Art. 27 Constitucional el Estado debe ejercer las más amplias atribuciones para imponer a la propiedad, las modalidades que dicte el interés público.

- La exigencia anterior se deriva de la Emergencia Nacional que constituye el problema alimentario.
- El estado debe intervenir para sustituir los sistemas de explotación extensiva de la ganadería por otros de tipo intensivo.
- Es necesario contar con un Plan de Desarrollo del Agro en el que los propios campesinos deberán participar amplia y decididamente; deberán reforzarse los mecanismos organizativos y administrativos que posibiliten esa participación campesina en el proceso de planeación y ejecución.
- Es necesario combatir con más vigor las formas ilegales de la actividad empresarial en la agricultura.
- Es necesario localizar y cuantificar las tierras que pueden ser incorporadas al cultivo, distinguiendo en particular las tierras agrícolas que actualmente se están destinando a la ganadería.
- Debe llevarse hasta sus últimas consecuencias el reparto agrario; pero los campesinos deben recibir, junto con la tierra una dotación de recursos productivos para trabajarla que incluya un paquete tecnológico adaptado a sus necesidades y que permita su capitalización.
- Los usuarios de las obras de infraestructura hidráulica deben pagar su precio justo. Los nuevos esfuerzos en esta materia deben orientarse hacia las tierras campesinas. Lo mismo debe hacerse con la investigación y la asistencia técnica.

- Debe eliminarse de las líneas de crédito oficial todos aquellos productos comerciales y de exportación y en su lugar canalizarse exclusivamente a los grados básicos para la alimentación.
-
- Debe apoyarse a todas las formas de organización campesina reconociendo sus diferencias y potencialidades y supere con los propios campesinos, sus limitaciones actuales.
- Nacionalizar las empresas extranjeras que operan en el agro.
- La alianza entre los campesinos y el Estado podrá ser la clave del desarrollo del campo.
- Más intervención del Estado en el abasto y la comercialización; creación de la Secretaría de Abasto de Artículos Básicos y apoyo a las formas sociales de comercialización.
- Más intervención del Estado en todo el proceso industrial de alimentos básicos; creación de agroindustrias rurales a través de formas legales alternativas que partan de las formas de organización existentes tales como las uniones de ejidos, cooperativas y otras formas de asociación entre los campesinos y el Estado.
- Canalización de los ingresos por la exportación de petróleo hacia las agroindustrias.
- Se propone una alianza de clase entre obreros y campesinos.

En resumen, la CTM suscribió proposiciones opuestas a los intereses de agricultura comercial agroexportadora, la ganadería extensiva y las transnacionales que operan en el campo; insistió en una mayor intervención del estado reorientando instrumentos de política importantes como el crédito y los recursos hidrológicos y reconoce que la solución al problema alimentario debe apoyarse en los campesinos con los que propone una alianza. Como ya se apuntó en capítulos anteriores, la mayoría de estas proposiciones pasarían a formar parte central de la estrategia del SAM*, no obstante, las posibilidades de su cumplimiento dependían y siguen dependiendo de la fuerza política que las impulse y la convierta en proceso de transformación social; en consecuencia, la CTM optó por la vía institucional y llevó sus planteamientos a la Cámara de Diputados en el marco de un documento que denominó "Manifiesto a la Nación" de cuyo contenido cabe resaltar tres cuestiones:

- a) Reivindicación de la participación del Poder Legislativo en todas las cuestiones relacionadas con la planeación y ejecución de acciones a cargo del Poder Ejecutivo.
- b) Apoyo y demanda para llevar adelante la Reforma Política y la Reforma Económica y,
- c) Reiteración de las proposiciones formuladas en la Reunión sobre Desarrollo Rural. 2/

* Supra. Pág. 257.

2/ El Manifiesto a la Nación" apareció publicado en los principales diarios de la Cd. de México. Ver Excélsior 30-X-1979.

Por su parte, el Congreso del Trabajo demandó cambios en la política económica y aprobó el "Manifiesto a la Nación"; sin embargo, no se consiguió que la diputación campesina firmara el documento y el Sr. Emilio M. González, Coordinador de los representantes obreros en la Cámara de Diputados expresó lo siguiente: "no es una renuncia a la Alianza Obrero-Campesina, la cual se fortalece cada día más. Quizá fue una cuestión táctica; no consideraron prudente sumarse a nosotros, pero insistiremos..." En esta ocasión, el C.T. "rechazó por unanimidad la posibilidad de demandar aumentos salariales generalizados, así como utilizar instrumentos de lucha tales como manifestaciones públicas, boicots a los empresarios o huelgas generalizadas" 3/.

En ocasiones posteriores, el C.T. ha reiterado sus demandas* y paralelamente ha convocado a la formación de una Central Unica de Trabajadores y a formar un amplio frente de fuerzas antimperialistas. En este sentido, los líderes de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) han manifestado que "mientras el C.T. no obra sus puestas a los sindicatos de trabajadores universitarios ni al llamado del sindicalismo independiente no podrá fortalecerse como es deseable el proletariado mexicano". 4/

En resumen, la posición de la CTM y del Congreso del Trabajo respecto a los problemas de la alimentación, en los últimos tres años ha

3/ Excélsior. 1-XI-1979.

* NOTA. Iniciativa de Nueva Ley del Consumidor: creación de una Secretaría de Producción y Abasto e inclusión de un capítulo de política económica en la Constitución, El Sol de México. 27-XII-1979.

4/ Uno + Uno. 4-XI-1980.

ciamientos alusivos a la comercialización y los precios a otros que involucran directamente el proceso productivo y las formas de propiedades; de la presión sindical al llamado para la concertación de alianzas con los campesinos y con otras fuerzas aunque cabe hacer notar que estos últimos lo han hecho por la vía del acuerdo entre dirigentes nacionales y no como manifestación de una estrategia que tienda a propiciar y consolidar las alianzas en las bases mismas de las organizaciones.

IV.2 LAS AGRUPACIONES CAMPESINAS.

Los pronunciamientos que fueron localizados acerca de la posición de organizaciones campesinas frente a los problemas de la alimentación, presentan una doble característica general; por una parte se refieren al campesinado como el principal protagonista de las consecuencias del problema y por otra, están enfocadas a señalar los factores desde el punto de vista de las diversas organizaciones que han estado determinando su papel en el proceso productivo y su contribución a la disponibilidad de alimentos. A continuación se presenta un resumen de las posiciones externas por voceros de las diferentes organizaciones:

a) Confederación Nacional Campesina (CNC).

-Se luchará por la derogación del párrafo tercero de la fracción 14 del Artículo 27 Constitucional porque es un obstáculo a la Reforma Agraria y la garantía de supervivencia a los latifundios del país en beneficio de la clase terrateniente que detenta en forma ilícita - -

- grandes propiedades rurales. Uno más Uno; 6-Nov.-1980.
- Es imprescindible incrementar en forma sustancial la producción con base en el aumento de la superficie cosechada para lo cual deben - - abrirse nuevas tierras al cultivo. Uno más Uno. 29-Julio-1980.
- El SAM es la decisión histórica más importante tomada en muchos años y es el marco estratégico mediante el cual no sólo podremos alcanzar la autosuficiencia alimentaria sino también ejercer plenamente nuestra soberanía. Para el logro de estas metas se tendrá que acelerar la organización económica de los ejidos porque de otra manera no se podrán elevar los rendimientos en la producción. Excélsior. 6-Agosto-1980.
- "Sin organización y sin alianza entre ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, se dispersan los esfuerzos se esfuman los objetivos y se detiene el avance. El SAM rescata el derecho de los campesinos de replantear las prioridades nacionales y postula -- una planeación agropecuaria surgida de nuestras propias realidades". Excélsior 6-Agosto-1980.
- El Gobierno Federal debe nacionalizar la industria alimentaria aunque las compañías extranjeras establecidas en el agro presionen para impedir ser expulsadas. Ultimas Noticias, Segunda Edición. 26-Agosto-1980.
- Debe nacionalizarse la banca privada y la industria alimentaria. En cuanto al SAM debe hacerse un gran esfuerzo para combatir la corrupción en todos los órdenes y niveles. Uno más Uno, 28-Agosto-1980.
- Se luchará por el reparto a los campesinos de toda la tierra disponi

ble dentro del más estricto apego a la Constitución. Uno más Uno, -
4-Sept.-1980.

-Serfa grave que el agrarismo mexicano continuara girando en torno al simple reparto de las tierras, sin entender que es el trabajo organizado, la lucha solidaria y la modernización lo que ha de conducirnos al triunfo de la Reforma Agraria. Ultimas Noticias, Primera Edición; 5-Nov.-1980.

b) Central Campesina Independiente (CCI).

-El 80% de la industria ganadera está controlada por transnacionales que monopolizan la comercialización de alimentos, propician el rentismo y el despojo de parcelas lo que impide que México logre la autosuficiencia.

-Es necesaria la planeación del Estado en la comercialización y en la producción para que el control sea de los productores y de esa manera reciban los beneficios de su trabajo.

-El Estado debe controlar totalmente la comercialización de maíz, frijol, trigo, oleaginosas, algodón, carne, legumbres y huevo pues sólo de esa manera tendrá asegurada la alimentación. Universal. 23-Enero 1979.

-El SAM y el proyecto de planeación agropecuaria debieron iniciarse a principios del presente régimen ya que ahora ante la presión del tiempo sólo se resolverán un 50% de los expedientes rezagados en la SRA. Deben ser repartidas las 6 millones de hectáreas ociosas que están en poder del Estado. Uno más Uno. 28-Oct.-1980.

-La iniciativa privada debe participar en el campo siempre y cuando -
garantice los riesgos compartidos y no se dé cabida al capital tras-
nacional. Uno más Uno. 28-Oct.-1980.

c) Unión General de Obreros y Campesinos (UGOCH).

"Los pequeños propietarios y ganaderos son los que gozarán de la -
puesta en marcha del SAM, en virtud de que controlan las mejores tie-
rras y pueden ofrecer mejores garantías al gobierno". Uno más Uno; -
30-Julio-1980.

-Se pugnaré por la nacionalización de la industria alimentaria. Uno-
más Uno. 24-Sept.-1980.

-El reparto es un problema que no sólo no se ha solucionado correcta-
mente sino que lo que se ha hecho ha servido para crear problemas ma-
yores entre los campesinos.

-Ante la sucesión presidencial los programas del Estado corren el -
riesgo de convertirse en proyectos políticos tal y como sucedió con-
la llamada Alianza para la Producción. Uno más Uno; 27-Oct.-1980.

d) Declaraciones del Sr. Julian Gascón Mercado, Coordinador del Se-
gundo Congreso Nacional Agrario.

-Sin una política de control inmediato las empresas estadounidenses -
llegarán a controlar todas las cosechas.

La falta de educación, la falta de congruencia entre planes de las -

autoridades federales, estatales y municipales, son obstáculos al SAM.

Mediante una legislación, a las empresas trasnacionales se les puede dejar donde sea menos en la agricultura. Uno más Uno. 23-Sept.-1980.

-La creación de una central única de campesinos -que integrara tanto a las organizaciones oficiales como a las de oposición- sería determinante para alcanzar los objetivos planteados por el SAM; empero, sería un poco difícil debido a las diferencias ideológicas entre los dirigentes agrarios.

La nacionalización de la industria alimentaria debe darse en el momento oportuno, precisamente en el contexto de las relaciones políticas internacionales que sean favorables a México; por ahora no. El Estado debe señalar dónde deben actuar las trasnacionales, siempre y cuando se firmen convenios que generan ganancias a nuestro país.

-El Estado debe ser quien decida lo que la nación necesita para alimentarse y que determine cuándo y con qué recursos cuenta el país para estimular a la agricultura nacional. En las zonas de riego deben sembrarse granos. El ejido debe ser el núcleo agrario; es necesario estimular formas asociativas entre ejidatarios, campesinos y pequeños propietarios. Uno más Uno. 25-Sept.-1980.

e) Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC).

-El Sistema Alimentario Mexicano no obtendrá los éxitos que tanto se proclaman, ya que en su elaboración no participa ninguna organiza-

ción campesina "ni la propia CNC que es subsidiada por el Gobierno - Federal".

-La desorganización en el agro pone en peligro los objetivos del SAM-ya que dicho programa no aborda el problema de la tenencia de la tierra y sólo prevé el crecimiento en la producción. El Sol de México. 9-Abril-1980.

-"El Pacto de Ocampo y la denominada Alianza para la Producción, Industrialización y Comercialización de los Productos Agropecuarios y Forestales, hoy reformado por el SAM, es una unidad de acción por -- parte de las centrales campesinas oficiales para fomentar las nuevas formas de asociación empresarial en el agro; dichas organizaciones -- se coordinarán con el Estado y la burguesía agraria, para capitali--zar el campo lo cual lleva el corporativismo. Sin embargo, las dife--rencias ideológicas entre pequeños propietarios, ejidatarios y comu--neros será una lucha abierta, porque nosotros no estamos de acuerdo--con el corporativismo y eso lo demostraremos con movilizaciones cam--pesinas a nivel nacional". Las movilizaciones también serán para -- exigir el reparto de tierras y la derogación del párrafo tercero de--la fracción 14 del Art. 27 Constitucional. Uno más Uno. 5-Sept.-1980.

f) Coalición de Ejidos Colectivos del Yaqui (CECY).

-La participación campesina está alejada de los programas gubernamen--tales. Las instituciones que manejan los recursos oficiales para el--agro "los utilizan para mantener bajo control a los campesinos y sus--organizaciones, en vez de usarlos para organizar la producción. Esa--circunstancia impide la participación campesina real en los planes -

del gobierno y obstaculiza los esfuerzos que se hacen para producir alimentos". El SAM "no está destinado al fracaso, pero sí a gastar mucho dinero en balde", viejos vicios existentes en las instituciones del gobierno impedirán que los recursos canalizados a través del SAM, lleguen realmente a los campesinos. Uno más Uno; 12-Agosto- - 1980.

g) Consejo Nacional Agrarista (CNA).

Para que el SAM funcione debe tomar en cuenta a los campesinos como fórmula para la producción de alimentos; que se realice un reparto total de las tierras de manera racional y organizar a los ejidos - - aliados con el Estado. Uno más Uno. 12-Agosto-1980.

h) Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI).

-En la creación del SAM no se tomó en cuenta a los indígenas; se trata de un programa que favorecerá a los pequeños propietarios, a los terratenientes y a las transnacionales. El problema fundamental del SAM es la tenencia de la tierra. Uno más Uno. 21-Agosto-1982.

-El SAM es necesario y positivo pero de no estar presente la base indígena lo más probable es que la hambruna sea más frecuente. El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas acelerará los trabajos de organización de las comunidades para que su trabajo sea efectivo en la producción agropecuaria y participen en el SAM. Uno más Uno. 4-Agosto-1980.

i) Coordinadora Nacional "Plan de Ayala" (CNPA).

-El Estado "burgués" proporciona proyectos como el SAM y la iniciativa de la Ley de Fomento Agropecuario para marginar aún más a los campesinos del país y darle manos libres a los industriales y grandes latifundistas para que exploten las áreas de cultivo. Uno más Uno.- 11-Nov.-1980.

j) Frente Zapatista de la República (FZR).

-En el agro reina la división promovida por organizaciones que debilitan la fuerza social campesina. "Esta división es nociva no sólo para la lucha de la clase rural sino también para los planes gubernamentales como el SAM". El capital privado debe concurrir al campo.- Uno más Uno. 24-Oct.-1980.

De este recuento general de posiciones de las organizaciones campesinas frente a la cuestión de los alimentos y los objetivos, metas y programas del gobierno federal, es posible derivar algunas reflexiones. En primer lugar salta a la vista la proliferación de organizaciones no obstante que al nivel declarativo un buen número de ellas presenta posiciones y demandas semejantes. Por otra parte, y exceptuando a ciertas centrales como la CNC y la CCI, la mayoría ve con desconfianza iniciativas gubernamentales como el Sistema Alimentario a pesar de que en las estrategias contempladas por este se hace ver -

la importancia vital de la participación de los campesinos*. Así mismo, cabe hacer notar que en tanto un buen número de agrupaciones campesinas pone especial énfasis en el reparto agrario, la estrategia -- del SAM se sustenta fundamentalmente en la necesidad de que la movilización de los campesinos gire en torno a la organización productiva.

Tomando en cuenta lo que sostienen algunas de las organizaciones-- así como los promotores del SAM, uno de los más grandes obstáculos -- que han interferido e interfieren en los resultados de los programas-- gubernamentales lo constituye la corrupción existente a todos los niveles y bajo las más diversas formas; en este sentido, los avances sociales que pudieran lograrse a través de la nueva estrategia escapan-- o están fuera del alcance de toda medida administrativa, de control o evaluación que lleve a cabo el gobierno federal. La organización del proceso productivo bajo el esquema estratégico propuesto representa -- esencialmente un problema político sobre todo si tomamos en cuenta -- que no sólo está de por medio el que los recursos y apoyos lleguen -- adecuadamente a sus destinatarios teóricos sino también una cuestión-- más de fondo como la concentración de los medios de producción bajo -- formas ilegales.

El carácter político del proceso de organización de la producción define esta tarea como una cuestión que necesariamente ha de enfren--

* NOTA. A pesar de que el SAM ha sido objeto de demagogia y manipulación, existe conciencia acerca de sus posibilidades y limitaciones; así por ejemplo, en cuanto a la participación se ha dicho que el Estado puede alentar el proceso de renovación -- de las organizaciones campesinas pero sobre todo requiere de un proceso en las bases "que no se puede manejar o gobernar-- desde arriba sino que implica movilización". Cassio Luiselli. Uno más Uno, 23-Julio-1980.

tar las estructuras de dominación política existentes tanto a nivel de las comunidades como del país en su conjunto.

Por otra parte cabe suponer que en el período 1980-1981, como consecuencia de la lucha por la sucesión presidencial, surjan nuevamente los llamados e intentos de fusionar o pactar alianzas entre dirigentes de algunas agrupaciones; empero, la lección del Pacto de Ocampo parece indicarnos que esta unidad formal es incapaz de otorgar mayor poder de negociación a los campesinos frente al estado y otros agentes económicos.

IV.3 AGRUPACIONES DE EMPRESARIOS AGRICOLAS Y PECUARIOS.

Las agrupaciones que mayores pronunciamientos han hecho en torno a problemas de la alimentación son las de ganaderos, avicultores, porcicultores y productores de hortalizas; así, por ejemplo, de las declaraciones de dirigentes de la Confederación Nacional Ganadera se destacan las siguientes:

-Solicitan la liberación de precios en la carne y la leche y argumentan que de esa manera se reduciría en 7 millones de litros el déficit de leche fluida y en 15 millones la leche deshidratada. Uno más - -
Uno; 24-Sept.-1980.

-Demandan que se aumente el precio de garantía del sorgo y que se modifiquen los artículos 258, 260 y 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria a fin de que los ganaderos puedan cultivar este producto dentro de sus predios. Asimismo, demandan seguridad en la tendencia de

la tierra como condición para triplicar o cuadruplicar sus inversiones. (Principales demandas de la 45ª Asamblea General de la CNG). - Uno más Uno; 15-Junio-1980.

-Señalan que es falso que la industria lechera cuente con subsidios y utilice grandes extensiones de pastizales; añaden que esta es la única actividad que proporciona trabajo permanente en el campo (Declaración de la COPARMEX) Uno más Uno; 24-Sept.-1980.

-Acusan que el SAM los ha excluido y que en este sólo se habla del consumo de leche pero nada de estímulos o apoyos para producirla. - Uno más Uno; 12-Sept.-1980.

En la primera de estas demandas-liberación del precio de la leche- la CNG argumenta que la solicitud de esta medida se origina en el hecho de que el precio controlado desestimula la producción, en tanto que, el gobierno federal no admite prescindir de este instrumento de política comercial.

Por otra parte, existen otros elementos para suponer que con excepción de algunas empresas pecuarias que operan con métodos intensivos, la mayoría de los ganaderos son renuentes a introducir cambios tecnológicos siendo una de estas expresiones la utilización de grandes extensiones de tierra como áreas de agostadero. Por lo que se refiere a la demanda de incrementar el precio de garantía del sorgo, se trata de una demanda que obedece a su interés de contar con mayores volúmenes del insumo para la alimentación del ganado no importando que ello tenga que significar del desplazamiento de cultivos como el-

maíz y el frijol. En cuanto a las reformas legales demandadas, representan una postura que recoge la lección derivada del consenso reprobatorio que se obtuvo de la experiencia de los ganaderos de Chiapas - al convenir con algunos Secretarios de Estado la siembra de granos en terrenos legalmente registrados como no aptos para la agricultura.

Otra agrupación de este tipo que ha hecho declaraciones sobre la cuestión es la Unión Nacional de Avicultores, quienes demandan que se promuevan la libre competencia entre productores de alimentos balanceados y que se abra la frontera a una irrestricta importación de insumos y de granos e incluso de alimentos terminados. El Universal; - 25-Mayo-1980.

Por su parte, la Unión Nacional de Productores de Hortalizas ha denunciado que los intermediarios son los que se acaparan las dos terceras partes de la producción nacional de hortalizas y que por medio de prácticas especulativas afectan tanto el ingreso de los consumidores como las utilidades de los productores; demandan que la acción del gobierno federal se orienta a racionalizar el sistema de comercialización. Ovociones; 14-Nov.-1979.

La Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad ha hecho, entre otras las siguientes declaraciones: "Todos los agricultores estamos conscientes de que debemos aportar parte de nuestros esfuerzos para que el país logre la autosuficiencia y, por lo tanto, estamos de acuerdo en que los distritos de riego se siembren en maíz y frijol" - Excelsior; 6-Dic.-1979. La CNPP apoya el SAM pues considera que de no resolverse el problema de la alimentación se terminará la tranqui-

lidad y se generaran inquietudes sociales. Uno más Uno. 3-Agosto- -
1980.

IV.4 AGRUPACIONES DE COMERCIANTES, INDUSTRIALES Y BANQUEROS.

a. Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO).

-La crisis agrícola está afectando a todos los mexicanos y a la estabilidad del país. Las invasiones al igual que las expropiaciones de tierras nulifican la inversión que demanda el agro y que podría aportar la iniciativa privada. Es necesario que el gobierno de seguridad en la tenencia de la tierra. Los empresarios y el gobierno deben buscar la autosuficiencia alimentaria para lo cual se necesita una fuerte y poderosa infraestructura agropecuaria; modernizar y tecnificar el campo debe ser el milagro económico. Uno más Uno; 26-Julio-1980.

-Para combatir la inflación una medida sana es la reducción del gasto público y las medidas adoptadas por el Banco de México para reducir el circulante. Uno más Uno; 17-Junio-1980.

-La programación agropecuaria no debe estar a cargo de políticos sino de técnicos; es necesario despolitizar el campo, quitarle el poder a los comisariados ejidales y erradicar el caciquismo. Uno más Uno. -Julio-1980.

-Debe haber una liberación de precios porque de otro modo la producción seguirá siendo baja no solo en el área de artículos básicos, -

sino en todos los niveles. Uno más Uno; 12-Junio-1980.

-Los comerciantes organizados no pueden admitir que por imperfecciones del mercado se experimente con formas de intervención estatal cuyos costos de operación son mayores que los beneficios. La intervención del estado debe darse solo en actividades como energía, comunicaciones y transportes y creando la infraestructura que sea necesaria a la industria o al comercio. Novedades; 26-Marzo-1980.

-El régimen de economía mixta que prevalece en el país, lejos de resolver los problemas económicos que atraviesa México los agudiza, -- además de que la intervención estatal en la comercialización va mucho más allá de las garantías constitucionales. El Estado debe fungir como rector de la economía y tomar formas de responsabilidad más no de penetración. Es preciso, agregar que el Comercio organizado del país actúe "libremente" y no se tope con el sistema de intervención del Estado que con procedimientos oficiales y una planeación -- global, ha mutilado a nuestro sector. Uno más Uno; 13-Oct.-1980.

-El programa de Productos Básicos no ha podido instrumentarse, porque ninguna autoridad ha tenido una respuesta concreta a las peticiones de industriales y comerciantes, en cuanto al abasto de materias primas para la fabricación de básicos. La culpa no es de los comerciantes; la intención del Programa de Productos Básicos ha sido buena pero no se puede lugar contra sistemas burocráticos ya establecidos. - El Sol de México; 13-October-1980.

b. Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

-No hay alternativas; el precio de la leche debe subir si no se quiere terminar con una industria que presenta signos de negocio incosteable. El Sol de México; 13-Marzo-1980. La expropiación de tierras no es una solución definitiva a la producción de alimentos; el problema del campo es de precios y de estímulos. Excelsior; 16-Jun. 1980.

-La ampliación de la frontera agrícola recomendada por el SAM es muy costosa y a muy largo plazo; es más fácil incrementar la producción mediante productividad, mejoría en fertilizantes y mejor uso del transporte. No existe la posibilidad de que los campesinos sean una bomba de tiempo. Excelsior 16-Junio-1980.

-Es preocupante la cada vez mayor intervención del Estado en la economía; es peligroso el que se constituyan nuevas paraestatales sin consolidar las existentes. Uno más Uno; 29-Mayo-1980.

-La COPARMEX rechaza la necesidad de nacionalizar la industria alimentaria; hay que ver el fracaso de otras industrias nacionalizadas en cuanto a presupuestos. Las empresas vengán de donde vengán si se adecúan a las leyes del país son tan nacionales como cualquier otra; el país requiere de las transnacionales para incrementar su producción y mejorar la tecnología. Excelsior; 16-Jun.-1980.

-Las transnacionales cumplen con la ley de inversión extranjera y trae capital y tecnología además de ocupar mano de obra; los ataques son-

demagogia y tremendismo. (Uno más Uno; 21-Julio-1980.)

Las Cámaras Industriales, el Sindicato de Trabajadores y el Poder Judicial de la Federación se pronuncian por la liberación de precios y la congelación de los precios de los productos básicos. La CONCAMIN, CANACINTRA y la Asociación de Industriales del Valle de México no están de acuerdo con la liberación de precios ni tampoco con su congelación. Se pronuncian por su permanente adecuación conforme a los costos de producción. Uno más Uno. 12-Junio-1980.

CONCAMIN presentará un programa de inversiones en 16 ramas industriales para apoyar la producción de básicos. Este proyecto empezará a rendir los primeros resultados dentro de dos años. Uno más Uno. 12-Junio-1980.

La Asociación de Industriales de Vallejo declara que para que los industriales puedan producir artículos baratos el gobierno debe subsidiar en forma suficiente algunas materias primas y asegurar su abasto. Últimas Noticias, Segunda Edición; 24-Julio-1980. Al sector privado no le interesa hacer contrarrevoluciones ni tomar el poder político sino producir y resolver los problemas de escasez de materias primas y de financiamiento ya que esto es causa de que varias ramas industriales trabajen entre 50 y 60% por ciento de su capacidad.

El Sr. Arcadio Valenzuela, presidente de la Asociación de Banqueros de México (ABM) declaró que no existe pugna entre empresarios y el Estado y aceptó que el gobierno mexicano debe ser el rector de la economía y fijar metas prioritarias. Como prueba de que no existe

pugna informó del ofrecimiento hecho por los banqueros al Lic. José López Portillo para canalizar 11 mil millones de pesos de crédito a la industria productora de básicos.

Respecto a la inflación -señala- solo podrá resolverse con una mayor inversión primordialmente en sectores que producen alimentos básicos; sin embargo expresó, es un fenómeno también influido por las relaciones internacionales. Así mismo, se manifestó por la reducción del encaje legal como forma de incrementar el crédito selectivo y encauzarlo a sectores prioritarios. Uno más Uno; 21-October-1980.

Acerca de las reacciones presentadas por representantes del capital cabe hacer las siguientes anotaciones:

La CONCANACO manifiesta posiciones que concuerdan con las demandas planteadas por la Confederación Nacional Ganadera en cuanto a la liberación de precios, seguridad en la tenencia de la tierra y rechazar las expropiaciones en el campo. Así mismo, coincide con la COPARMEX en cuanto no admitir la intervención del estado y recomendar que se circunscriba a ciertas actividades de apoyo al proceso productivo y la comercialización. En cuanto al sector agrícola, ambas organizaciones concuerdan en señalar que la modernización y la tecnificación es la mejor vía para resolver la crisis.

En otro orden de cuestiones es evidente la fuerza que los empresarios del grupo de Monterrey tienen sobre la COPARMEX así como sus fuertes vínculos con el capital trasnacional, hecho que lleva a esta agrupación a defender y proponer que se apoye a este tipo de empresas

en el campo de la alimentación; en este sentido, la posición de COPARMEX se contrapone totalmente a la estrategia del SAM.

Por lo que se refiere a las reacciones de la CONCANACO acerca de Programa de Productos Básicos, si bien es cierto que dentro del Sector Público sí se han presentado serios problemas de coordinación, no menos cierta ha sido la falta de colaboración de comerciantes e industriales con el Programa tal y como se hizo ver anteriormente*.

Las reacciones de los voceros de CONCAMIN, CANACINTRA e Industriales del Valle de México acerca del control de precios, presentan una posición que parece ser más consecuente con la necesidad que el capital tiene de conseguir una estabilidad política; en este sentido estas agrupaciones saben que la congelación de precios afectaría negativamente la dinámica empresarial pero también son conscientes de que la liberación total desataría procesos difíciles de controlar; en cambio la adecuación periódica -como proponen- les permite contar con un canal de negociación y un instrumento más de regulación del conflicto social entre capital y trabajo.

La posición del presidente de la ABM también parece más sensata -al admitir que el gobierno mexicano debe ser el rector de la economía y que regular la inflación requiere de más inversiones en sectores -- que producen alimentos básicos. Quizá lo que subyace de polémico en las declaraciones del dirigente de la banca es con que orientación --

* Supra. Pág. 218-232.

propone que el gobierno ejerza la función rectora y qué entiende por productos básicos pues como se ha visto ni la canalización de créditos privados ni la dinámica de la producción industrial concuerdan -- con las necesidades alimentarias de los grupos sociales de menores ingresos*.

IV.5 PLANTEAMIENTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

a. Partido Revolucionario Institucional (PRI)

-El Lic. Gustavo Carvajal, presidente del CEN del PRI ante una asamblea de la CTM demandó la nacionalización de las industrias básicas y reiteró que el estado es el único que debe regir los destinos económicos de México. Excélsior y Uno más Uno; 23-Abril-1980.

-El líder del Senado, Sr. Joaquín Gamboa Pascoe dijo que la irresponsabilidad de los industriales y su falta de participación en la Alianza para la Producción se ha mantenido durante los cuatro años de gobierno del Presidente José López Portillo. Ultimas Noticias. 2da. Edición. 24-Julio-1980.

b. Partido Acción Nacional (PAN).

Dirigentes de este partido coincidieron con el Presidente del PRI en cuanto a la nacionalización pero expresaron que no están de acuerdo en que el estado tenga en sus manos esa industria; argumentaron que-

* Supra. Pág. 56 y 99.

la labor que éste ha realizado como empresario se ha visto muy deficiente, particularmente en la administración de las paraestatales. - Avance; 24-Abril-1980.

c. Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).

-El Ing. Heberto Castillo, comentando las declaraciones del Presidente del PRI en cuanto a nacionalizar la industria de alimentos básicos indicó que se trata de una demanda que el PMT ha hecho desde --- que surgió como partido.

Agregó que el PRI puede llevar a cabo tal medida pero que no lo ha - hecho por ciertos intereses que se manejan en ese partido; si el gobierno nacionalizara esta industria-expresó- el país sólo perdería - la mitad de lo que costó la construcción del gasoducto o sea 10 veces menos que lo que requeriría el SAIH. Avance; 24-Abril-1980.

d. Partido Demócrata Mexicano (PDM).

-Dirigentes de este partido señalaron que no es posible que el campo produzca lo que la población requiere cuando los campesinos no se -- les dan los instrumentos para producir. Ante esta realidad -agregan- un decreto no sirve de nada porque jamás se cumple. Ultimas Noticias, 1a. Ed. 22-Sept.-1980.

e. Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

-Sin que se cumpla el requisito fundamental para la producción agrícoo

la que es la tierra en manos de los verdaderos campesinos, "será imposible hablar de una posible autosuficiencia". Por ello el PST seguirá luchando porque la tierra esté en poder de los trabajadores -- del campo. Ultimas Noticias, 1a. Ed. 22-Sept.-1980.

f. Partido Comunista Mexicano (PCM).

-Dirigentes del PCM han manifestado que no sólo la iniciativa privada es culpable del ambiente económico antisocial del país; y señalan -- que el gobierno comparte un gran peso en esa responsabilidad al ne-- garse a tomar medidas "progresistas" fundamentales para el desarro-- llo nacional. "La del gobierno no lo es menos, al mantener en la -- edad media al sector agrario y la riqueza nacional en manos de unos- cuantos banqueros multimillonarios". Agregan que se hace necesaria- la inmediata nacionalización de la banca por ser el único medio de - destinar recursos efectivos a los renglones prioritarios, y no a don- de los banqueros estiman tener mejor garantizados los recursos credi- ticios.

-Los banqueros no están interesados más que en impulsar los planes -- agrícolas del gran capital de la burguesía agraria y han cerrado los ojos a la vital necesidad de abrir líneas de crédito oportuno y bara- to para fortalecer la pequeña economía campesina. Ultimas Noticias. 2a. Ed. 24-Julio-1980.

-De igual manera dirigentes del PCM han criticado la política guberna- mental y puntualizan que los problemas no se resuelven haciendo lla- mados a la moral ni a las buenas costumbres de los industriales sino

aplicando las leyes. Añadieron que el Presidente tiene atribuciones e instrumentos por medio de los cuales puede obligar a la banca a canalizar sus recursos a promover la producción. Uno más Uno. 25-Julio-1980.

-El SAM -agregan- es un nuevo mecanismo gubernamental que permitirá que continúe la descapitalización del campo en aras de la industria y prolongará el paternalismo del Estado hacia los productores.

El SAM finaliza el PCM no prevé ningún cambio en la tenencia de la tierra por lo que continuará la concentración de la propiedad en pocas manos. Últimas Noticias. 1a. Edición; 6-Agosto-1980.

g. Coalición de Izquierda.

-Pugnaré por la nacionalización de 50 industrias alimentarias que controlan aproximadamente el 70 del mercado de productos básicos y el establecimiento de una escala móvil de salarios que fijará sus ajustes a partir de un índice de precios que contiene 720 "bienes y servicios genéricos".

"El control estatal de esas empresas monopólicas permitiría regular la producción, distribución y comercialización de alimentos básicos industrializados sin necesidad de proceder a afectar el conjunto de los 50 mil establecimientos de la industria alimentaria".

-Los recursos petroleros dan capacidad al estado para "asumir, junto con los trabajadores, la propiedad y gestión de aquellos sectores productivos considerados como estratégicos" y, asesores del PCM esti

maron que si en verdad se pretende desarrollar al SAM "es imprescindible" que se nacionalice esas empresas.

"Los nuevos consejos de administración de las empresas nacionalizadas" se integrarían por igual número de representantes gubernamentales y obreros y todos ellos tendrían igualdad de derechos y obligaciones. En el caso de los representantes obreros, precisan que serían designados por "elección universal secreta y directa de los trabajadores".

-La indemnización de las empresas expropiadas se pagaría "en un plazo que no excederá de 10 años" y los fondos de las indemnizaciones se tomarían de "un fondo especial" creado con "los recursos derivados de las ventas que del petróleo crudo y gas natural realiza PEMEX". - Uno más Uno. 31-Agosto-1980.

De este repaso a las declaraciones de los partidos políticos es posible derivar algunas reflexiones: parece evidente que hay consenso en el sentido de afirmar que los industriales y comerciantes no han respondido al llamado del presidente de la república para que se sumen a la Alianza para la Producción. Así mismo, concuerdan la mayoría de los partidos en demandar la nacionalización de las industrias-trasnacionales aunque sobre el particular el PAN no admite que sea el Estado quien se haga cargo de las empresas.

Resulta claro en estos planteamientos el reconocimiento de que la prioridad que el régimen otorgó a la alimentación desde el 10. de Diciembre de 1976 no ha cobrado cauce de solución. En cuanto a las me-

tas del SAM para lograr la autosuficiencia alimentaria, mientras el PDM considera que esto no es posible si no se dota a los campesinos de instrumentos para producir, el PCM y PST y en general la Coalición de Izquierda ponen el énfasis de la condición en la entrega de la tierra a los campesinos.

Cabe hacer ver que en el conjunto de los pronunciamientos vertidos por los dirigentes de los partidos políticos registrados, se observa conciencia del fenómeno social del hambre. Así, en las declaraciones citadas como en muchas otras que se omitieron, destaca la insistente denuncia del encarecimiento de la vida, especulación, deterioro del salario*.

De igual manera se han propuesto diversos tipos de medidas de gobierno tales como la nacionalización de la industria alimentaria, escala móvil de salarios, mayor intervención del estado en la producción y distribución de alimentos, etc., demandas que se presentan por casi todos los partidos políticos existentes. Empero y a pesar de las medidas propuestas no parece vislumbrarse claridad en el plano de las alternativas de solución y suficiencia de fuerza política organizada para impulsarlas. Así, por ejemplo, la fórmula más estructurada que se ha externado es la elaborada por la Coalición de Izquierda a través del proyecto expropiatorio de 50 de las principales empresas industriales que operan en la alimentación; sin embargo, aún esta fórmu

* El 25 de Oct. de 1979, diputados del PCM, PPH, PSR, MAUS y otros dirigentes sindicales encabezaron una manifestación en el centro de la Cd. de México para protestar contra la carestía.

la no aclara algunas cuestiones de vital importancia para la viabilidad de las soluciones propuestas. Al respecto, suponiendo que con -- una parte de las divisas obtenidas por la exportación de petróleo el gobierno federal pudiera iniciar un proceso expropiatorio, con ello -- sólo se cubriría un aspecto del problema en lo que a las empresas industriales se refiere: el cambio de forma de propiedad, es decir, -- que en lugar de ser propiedad de consorcios trasnacionales pasarían -- a ser de la nación en la forma de propiedad pública administrada por el gobierno federal y por representantes de los obreros de acuerdo al esquema del proyecto de la Coalición de Izquierda. Pero el problema de la alimentación tiene en las formas de propiedad sólo un aspecto -- de las causas esenciales las cuales radican en qué producir, cómo producir, para quiénes producir y en tal caso estamos ante la cuestión -- de la organización social de la producción.

Acerca del qué producir, las principales empresas propuestas para expropiación son aquellas que producen alimentos enlatados; producen con base a una tecnología altamente desarrollada y dependiente estructuralmente de sus matrices y, producen artículos para la clase media y los grupos de mayores ingresos.

Con estas aclaraciones de por medio no se desea sugerir que la -- presencia de las empresas trasnacionales deba dejarse a un lado de -- las soluciones que está demandando la problemática de la alimentación, simplemente se trata de hacer ver que el problema es más de fondo y -- más amplio. En primer lugar, las necesidades nutricionales y estructura del consumo de la mayoría de la población --por tipo de alimentos-- sólo guarda relación con algunas de las empresas citadas en el --

Proyecto de ley; tal sería el caso de Carnation de México, Compañía - Nestlé y Productos de Maíz en artículos de consumo final y Anderson - Clayton y Purina en el caso de alimentos balanceados.

En segundo lugar un problema fundamental en el que está haciendo falta no un proyecto de ley sino congruencia en el uso de instrumentos de política gubernamental ya que estos han fomentado la creación de una agroindustria alimentaria cuyas relaciones económicas con la agricultura y los campesinos provocan concentración de los recursos en el sector primario y deforman y destruyen un modo de vida de la población rural que la sociedad urbanano-industrial no está en posibilidad de sustituir por otro que ofrezca mejores condiciones de vida; por eso, proponer medidas de política industrial sin considerar su compatibilización con una política agrícola es dejar de tratar la mitad del problema.

No obstante lo antes expuesto de acuerdo al enfoque analítico que hemos adoptado es válido insistir en que la falta de congruencia entre objetivos y orientación de muchas de las acciones gubernamentales es una cuestión de orden político como lo sería también cualquier esfuerzo que tendiera a reorganizar el proceso de producción. En este sentido, la proposición de que las empresas expropiadas sean coadministradas por miembros de la burocracia y representantes de los obreros, tendría que demostrar la capacidad política, técnica y de cogestión de estos últimos no sólo al nivel de cada unidad productiva sino necesariamente a nivel nacional, cuestión esta que no se pone en duda como posibilidad a pesar de que su tratamiento deba remitirnos a otro tipo de problemas como la representatividad y la democracia sindical.

Ahora bien, en contraste con el esfuerzo de investigación que la Coalición de Izquierda realizó para apoyar el citado proyecto de ley, a pesar de que ante las necesidades nutricionales y la estructura del consumo mayoritario, tienen prioridad los problemas agrícolas y campesinos, los pronunciamientos de los partidos políticos que han alcanzado mayor frecuencia aluden al reparto de la tierra y la dotación de instrumentos; demandas éstas que se contemplan en los programas de todos los partidos incluso del PRI no obstante que ello no haya impedido detener el deterioro de las condiciones de vida de los campesinos. Es por eso que surge la impresión de que para los partidos el campesinado en su conjunto no representa un potencial político capaz de impulsar procesos de transformación social que conduzcan a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación. Es posible, también que en el caso de los partidos identificados como de izquierda, la necesidad de conquistar posiciones de fuerza relativa les haya llevado a centrar sus demandas en la parte del campesinado más duramente afectada en el reparto del producto social; es decir los jornaleros solicitantes de tierras.

Finalmente, en el marco del análisis del conjunto de las demandas y declaraciones confrontadas con las proposiciones de las centrales obreras, se concluye que estas parecen ir más lejos tanto en la profundidad de los cambios que conciben como en la cobertura horizontal de los problemas de la alimentación.

V. CONCLUSIONES

1. La situación alimentaria y nutricional del país en 1980, refleja que la Administración Pública Federal 1976-1982 no ha podido lograr avances sustanciales en dirección de los objetivos y metas planteadas.
2. Las causas que explican lo anterior se encuentran ubicadas en dos niveles:
 - a) La estructura y orientación de los recursos productivos tanto en la agricultura, la pesca como la industria, no están orientados de acuerdo a las necesidades sociales. En igual sentido cabe mencionar el caso de la orientación del crédito oficial y privado pero especialmente este último.
 - b) A pesar de que la gestión administrativa del periodo 1976-1982 ha incrementado los recursos destinados a renglones estratégicos para la alimentación, sus impactos se han visto menguado por dos causas fundamentales; por una parte, los recursos canalizados y las acciones emprendidas por el gobierno federal aunque se han extendido a la mayoría de las fases del proceso (financiamiento, producción, distribución y consumo) son insuficientes en profundidad en cada uno de ellos. Por otra parte, la orientación de importantes instrumentos de política y la distribución del gasto por programas reflejan incongruencias con los objetivos y línea-

mientos de política general definidas a nivel conceptual.

3. La existencia de incongruencias en la política y programa de gobierno, en última instancia es un reflejo de la capacidad de gestión y presión ejercida por quienes detentan y concentran el control sobre los más importantes medios de producción, mismos que, tradicionalmente han sido beneficiarios de la política puesta en operación.
4. El Sistema Alimentario Mexicano es la estrategia más completa y articulada que es Estado mexicano haya elaborado. Así mismo, a través de esta, el régimen del Lic. José López Portillo contempla por primera vez la presencia de los campesinos y admite que su participación es determinante. Sin embargo, su cabal realización enfrenta dificultades de orden administrativo y graves obstáculos de orden político. Dentro de los primeros se encuentra la compleja y difícil tarea de adecuar a la estrategia del SAM - los programas y proyectos de sectores administrativos cuyos responsables no concuerdan del todo en materia de política económica y además se encuentran involucrados en la lucha por la sucesión presidencial; en cuanto a los obstáculos de orden político, la plena ejecución de la estrategia del SAM se enfrenta a las limitaciones de las organizaciones campesinas para promover y dirigir la participación de sus bases.
5. Las posibilidades de que se superen las incongruencias en la aplicación de los instrumentos de política subyacentes en la estrategia del SAM, depende a su vez de que se gesten un esquema de

alianzas de clase y un proceso de transformación política capaz de impulsar los cambios económicos y sociales que hace falta llevar a cabo.

6. En el momento actual existen signos de posibilidad en cuanto a la gestación de un nuevo esquema de alianza política de clases; además, la necesidad de legitimación del Estado mexicano y las presiones económicas del exterior pueden funcionar como condiciones que aceleren ese proceso. Sin embargo la reorganización del aparato de producción y distribución y la creación de hábitos de consumo adecuados a las necesidades de la población plantean como imprescindible que el nuevo esquema de alianza de clase, cualquiera que sean sus formas orgánicas, habrá de implicar la presencia y profundización de proceso que tiendan a democratizar -- las organizaciones de trabajadores del campo y de la ciudad así como desarrollar su capacidad de gestión, tanto a nivel nacional como al nivel de unidades de producción, distribución o consumo de bienes y servicios.

BIBLIOGRAFIA BASICA

1. Hernández Laos E. y Córdova J. "Patrones de distribución del Ingreso en México" Ponencia-presentada al Tercer Congreso Nacional de Economistas. México, O.F., 1979
2. Coordinación General del-Sistema Nacional de Información. SPP "La Distribución del Ingreso-y el Gasto Familiar".
3. Pilar Neri S. Y Coautores "Algunas Notas sobre la Intervención del Estado en la Organización Cooperativa dentro--de la Actividad Pesquera". Tesis Profesional. UNAM. Facultad de Economía. 1977.
4. Cassio Luiselli "La Polarización Agrícola" Trabajo Inédito.
5. Cassio Luiselli "Agricultura y Alimentación" Ponencia presentada en el Coloquio sobre la Economía Mexicana organizado por el Colegio de México. Marzo, 1979.
6. Esteva F. Gustavo y O. Barkin "Inflación y Democracia, el caso de México". México, Ed. Siglo XXI. 1979.
7. Esteva F. Gustavo "La Experiencia Reguladora --del Mercado de Subsistencias--en el Período 1970-1976". Inédito. México, 1979.
8. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos "Programa de Acción 1980-1982 del Sector Agropecuario"
9. Departamento de Pesca "Programa de Acción del Sector Pesca 1980-1982"
10. Secretaría de Comercio "Informe de Avance del Plan -del Sector Comercio, 1979-1982
11. Comisión Consultiva del Empleo. Plan Nacional de Empleo, 1980-1982.

- | | |
|---|--|
| 12. Dirección General de -
Programación | Programa Quinquenal del Sector-
Comercio 1979-1982. |
| 13. Comisión Interinstitucio
nal, SPP. | Política de Transferencia y -
Subsidios, 1980. |
| 14. Comisión Nacional de De
sarrollo Agroindustrial | Plan Nacional de Desarrollo --
Agroindustrial, México, 1980 |
| 15. CIDER | "Proyecto: Maquinaria Agrícola"
México. SPP, 1980. Inédito. |
| 16. Fertilizantes Mexicanos,
S. A. | Plan Nacional de Bodegas. Méxi
co, 1979. |
| 17. CIDER | Proyecto: Producción Agrícola -
México, D.F. SPP. 1980 |
| 18. CIDER | Proyecto: Riego. México, D.F.-
SPP. 1980. |
| 19. SPP | Programa de Acción del Sector -
Público 1978-1982. |
| 20. SPP | Plan Global de Desarrollo, 1980
1982. |
| 21. SPP. Dirección General
de Análisis de Ramas -
Económicas. | Rama Industrial del Trigo. Aná
lisis de su Evolución, Situa --
ción y Perspectivas. México. -
1980. |
| 22. SPP. Dirección General
de Análisis de Ramas --
Económicas | Rama Industrial de Aceites, Mar
garinas y otras Grasas Vegeta--
les Comestibles. Evaluación, -
Situación Actual y Perspectivas
México, 1980. |
| 23. Departamento de Pesca | SAM-Pesca y Acuicultura. 1980. |
| 24. Dirección General de-
Programación. SPP | "Método de Ponderación Asimétri
ca de los Indicadores" |
| 25. CIDER | Proyecto: Fertilizantes, 1980. |
| 26. Instituto Nacional de la
Nutrición-CONACYT | Encuestas Nutricionales en Méxi
co, Vol. III. Estudios en --
Grupos Especiales. México, 1977. |
| 27. Oficina de Asesores del-
C. Presidente de la Repú
blica. | "Primer Planteamiento de Metas
de Consumo y Estrategias de Pro
ducción de Alimentos Básicos --
para 1980-1982". México, 1980. |

- | | |
|--|---|
| 28. Oficina de Asesores del-
C. Presidente de la Rep <u>u</u>
blica. | Medidas Operativas Agropecua-
rias y Pesqueras; Estrategia--
de Comercialización, Transfor-
mación y Distribución de la -
Canasta Básica Recomendable.
México, 1980. |
| 29. Dirección General de Aná-
lisis de Ramas Económi-
cas. SPP. | "El Mercado del Tomate". Méxi-
co; 1980. |
| 30. Presidencia de la Rep <u>u</u> bli-
ca. | Tercer Informe de Gobierno |
| 31. Presidencia de la Rep <u>u</u> bli-
ca. | Cuarto Informe de Gobierno. |
| 32. Banco de México, S.A. | Informes Anuales 1978-1979. |
| 33. Confederación Nacional de
Trabajadores de México | Reunión Nacional para el Desa-
rrollo Rural. México, 1979. |