

Lej's 92



# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**El Estado ante el desabastecimiento  
de las Clases populares:  
El caso de Conasupo.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
Licenciado en Ciencias Políticas y  
Administración Pública**

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

**Rosa María Valles Ruiz**

**MEXICO, D. F.**

**AGOSTO DE 1982.**



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.

INDICE GENERAL

	PAGINA
1.- INTRODUCCION	1
2.- CAPITULO PRIMERO LA INTERVENCION ECONOMICA DEL ESTADO	11
2.1. Antecedentes	12
2.2. El Papel de la Empresa Pública en los Paises en Desarrollo	18
2.3. La Evolución de las Empresas Pú-- blicas en México	27
a) Función Social y Económica	37
b) Eficiencia Social y Eficiencia de Mercado	44
2.3.1. Bases Jurídicas de las Em- presas Públicas	49
2.3.1.1. Tipos Legales de Empre-- sas Públicas	55
3.- CAPITULO SEGUNDO EL DESABASTECIMIENTO DE LAS CLASES POPU- LARES	61
3.1. Tendencias en la Estructura Produc- tiva	62
3.1.1. Factores Definitorios	64
3.1.1.1. Primer Factor: La Concentración del Ingreso	64
3.1.1.2. Segundo Factor: Re- lación Precios-Salarios	65
a) La estructura de precios	70

	PAGINA
b) El Papel del Sector Privado	73
3.1.1.3. Tercer Factor: La Composición del Ingreso-Gasto. Distribución Porcentual del Gasto en Alimen-	77
a) Consumismo y Desnutrición	79
3.1.1.4. Cuarto Factor: Relación Consumo/ Producción Agropecuaria	81
3.1.1.5. Quinto Factor: Relación Consumo/ Producción Industrial.	86
4.- CAPITULO TERCERO CONASUPO: ¿UN CAMINO?	92
4.1. Origen y Desarrollo	93
4.1.1. Las Filiales de CONASUPO	101
a) Almacenes Nacionales de Depósito	101
b) Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V.	104
c) Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.	110
d) Mafz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.	115
e) Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.	115
f) Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA).	121
g) Centros CONASUPO de Capacitación Campesina.	123
h) Industrias CONASUPO, S.A. de C.V.	125

	PAGINA
4.2. Participación en la Economía Nacional y Perspectivas	128
4.2.1. <u>Acciones en el Ambito Agropecuario</u>	128
a) Disponibilidad de Granos y Semillas Básicos e Importaciones	129
b) Apoyo a la Producción y Productividad Rurales y a la Comercialización	132
c) Sistemas Participativos de Acopio/Abasto	133
d) Reservas de Abasto y Bancos Reguladores	135
e) Almacenamiento	136
4.2.2. <u>Acciones en el Ambito Industrial</u>	136
a) Producción de Harina de Maíz	137
b) Producción de Harina de Trigo	138
c) Producción de Pastas para Sopa	140
d) Producción de pan	140
e) Producción de Semillas y Mante <sub>cas</sub> Vegetales	142
f) Producción de Lácteos	144
g) El Programa Alianza	146
4.2.3. <u>Acciones en el Ambito de Distribución</u>	148
a) El Mayoreo	149
b) El Menudeo	150

	PAGINA
5.- CONCLUSIONES	153
6.- BIBLIOGRAFIA	161

## **1.- INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

1.- El sistema mexicano mixto de economía se asienta en los principios establecidos originalmente en la Constitución de 1917, en las reformas correspondientes, y en las leyes reglamentarias al respecto. Tales ordenamientos no establecen una situación rígida sino que dejan margen a fluctuaciones -en ambos sentidos- a la participación estatal.

2.- Esa circunstancia permite la existencia de una polémica permanente entre los partidarios de la intervención estatal en la vida económica y quienes postulan las fórmulas de un capitalismo ortodoxo. En esa discusión van implícitos no sólo conceptos ideológicos y teorías económicas, sino también la decisión sobre el modelo de país que deberá regir en México. Se trata, pues, de una cuestión de importancia capital que abarca a las estructuras nacionales en lo general y, en lo particular, a todos los habitantes.

3.- A partir de la década de 1940 -y cada vez con mayor intensidad- se advierte una deformación en los procesos productivos mexicanos: tanto su capacidad instalada como sus



volúmenes de producción crecen a un ritmo menor que el incremento de la población y que las exigencias de la demanda diferida, como si buscaran la operabilidad de las empresas con base en la maximización de los precios, aún a costa de significativas contracciones en el mercado. Tal tendencia se refleja, ya, en un desabastecimiento progresivo de los sectores populares y en un énfasis cada vez mayor en el abastecimiento de los grupos con ingresos altos y medios.

4.- A partir de 1976, esa tendencia se ha agudizado notablemente, lo que implica una perspectiva alarmante: la producción mexicana -agrícola e industrial- avanza así al abastecimiento de la demanda de las clases medias y altas y abandona la obligación de surtir las necesidades de los sectores populares. A corto plazo, esa tendencia puede producir dos resultados: la condena permanente, para las clases populares, de no recibir nunca los satisfactores que demanda, pues ni siquiera se producirán, y la necesidad de que el Estado efectúe una tarea, muy distinta a la que realiza ahora, para cumplir su función de regulador y controlador de la economía. Hipotéticamente tendría que convertirse en el productor, abastecedor, distribuidor y proveedor de todos los sectores populares en asociación con aquellos productores agrí-

colas e industriales cuyos intereses coincidan con esa función social.

5.- El solo planteamiento de tal hipótesis implicaría a muy corto plazo un cambio sustancial en las estructuras social y económica de México y, por tanto, exige análisis de la circunstancia actual. Veamos esos aspectos definitorios:

a).- La pirámide del consumo se ha distorsionado agudamente en México debido a la inequitativa distribución del ingreso. Un pequeño sector de la sociedad mantiene altos niveles de vida en tanto que otro -la mayoría- se mantiene a niveles de subsistencia precaria. Paralelamente, ha ido surgiendo -durante las cuatro décadas últimas- una clase media que se expande explosivamente y que abarca una variada gama de ingresos, la cual va desde los límites superiores del proletariado hasta las capas inferiores de los poseedores de los medios de producción.

Tomando como base la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1977 de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el X Censo General de Población y Vivienda 1980, de un total aproximado de 67.3 millones de habitantes, se calculó que 20.2 millones de población básicamente rural tienen un ingreso entre 406 y mil 431 pesos mensuales y una

participación en el ingreso del 6 por ciento, en tanto que un número igual de habitantes -20.2 millones- tienen ingresos que van desde 5 mil 779 y sobrepasan los 17 mil pesos con una participación en el ingreso de 67 por ciento. En el centro, queda una capa importante -26.9 millones de habitantes- de clase media rural y urbana marginada, cuyos ingresos van desde 2 mil hasta más de 4 mil pesos mensuales y cuya participación en el ingreso es de 27 por ciento.

Tanto los primeros como los últimos se engloban dentro de los sectores que día a día son desabastecidos no sólo de los productos generales del mercado, sino de satisfactores básicos.

b).- En un estudio reciente, el Congreso del Trabajo señala que la desigualdad en la distribución del ingreso-gasto, "refleja su más grave repercusión en la actualidad", ya que de una población estimada en 66 millones de habitantes (esta es la cifra que manejó el CT), 13 millones no comen carne, 24 no toman leche, 14 no consumen huevo y 45 no comen pescados. Afirmó también que más del 50 por ciento de la población que trabaja percibe un ingreso mensual menor o igual al salario mínimo promedio.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos 1977, realizada por la SPP, un 74.55 por ciento de las familias mexicanas per-

ciben un ingreso mensual menor a 5 mil 725 pesos. Ese mismo porcentaje de familias gasta en alimentos, vestido y calzado un 66.23 por ciento de sus ingresos totales.

Por otra parte, un estudio de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) señala que los precios al consumidor entre 1968 y 1979 han llegado a variar hasta en un 34.5 por ciento en promedio; 3.5 para 1969; 5 por ciento para 1970; 5.4 por ciento en 1971; 5 en 1972; 12.2 por ciento en 1973; 23.7 por ciento en 1974; 14 por ciento en 1975; 15.8 por ciento en 1976; 29.1 en 1977; 32.3 por ciento en 1978; 34.2 por ciento en 1979.

c).- Clasificados de acuerdo con sus ingresos, aunque los sectores de la sociedad que representan la parte superior de la pirámide del consumo son un grupo pequeño en relación con la totalidad de la población -según el X Censo General de Población y Vivienda 1980, 20.2 millones de personas, incluyendo las clases medias y las de ingresos altos- constituyen un sector lo bastante amplio para resultar atractivo a los productores. Tiene, este grupo -o una parte importante del mismo-, un margen de ingreso excedente fácilmente manipulable a través de los medios de difusión y, además, ha fijado sus modelos de conducta y de consumo en los estilos de vida de los dueños de los medios de producción. Es decir, en lugar de

identificarse con la clase a la que pertenece, busca su identidad con la gran burguesía.

d).- Para el equipo productor y distribuidor del país -la llamada agricultura comercial, la industria y el gran comercio- resulta más redituable producir para algunas capas de la población que para los grandes sectores populares. Valiéndose de la manipulación que le facilitan los medios de difusión modernos, puede maximizar sus utilidades por la vía de la elevación de los precios -hasta el límite fijado por los ingresos excedentes manipulables- con inversiones menores y mínimos costos de operación. Eso explica que insistan más en las producciones reducidas que en la gran escala de fabricación.

Veamos un ejemplo: la industria de los alimentos.

Según datos manejados por CONASUPO, en el período 1970-77, la economía general -Producto Interno Bruto- creció aproximadamente 38 por ciento, la industria manufacturera 43 por ciento y la industria de alimentos sólo el 27 por ciento.

En 1980, la oferta de alimentos básicos industrializados registró un faltante para el sistema distributivo de CONASUPO, que es un buen indicador, de 53.3 por ciento en leche evaporada; de 50.3 por ciento en sardina, de 48.1 por ciento

en aceites; de 36.9 por ciento en leche condensada; de 32 por ciento en galletas y de 30 por ciento en pasta para sopa, independientemente de la política de la planta privada tendiente a mantener constreñido el aprovisionamiento del sistema distributivo oficial.

Aunado a este fenómeno de abandono de la producción de básicos se observa una deformación en los canales de distribución. Consecuentemente, los pobres compran más caro debido a la ineficiente estructura industrial/comercial.

El resultado está a la vista: a la carencia de alimentos básicos se agrega -paradójicamente- la manipulación de los excedentes económicos de los pequeños sectores de la población -y en muchos casos de la población entera-. Un ejemplo de esta manipulación lo constituye la industria de las llamadas "frituras". La venta de los productos industrializados del trigo, el maíz y la papa a un costo altísimo representa el desplazamiento de los artículos no industrializados de estos productos y la marginación a los sectores que cada día ven disminuida en mayor medida su capacidad adquisitiva.

Un estudio realizado por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) en 1980 demuestra como las "papas fritas" en bolsas de 300 gramos cuestan 26 pesos, lo que significa que el kilo de papa cuesta nada menos que 87 pesos. Las tor-

tillas doradas "doritos" salen a 12.37 pesos. 215 gramos; en consecuencia, el kilo de tortilla es de 57 pesos. El chicharrón de cerdo industrializado llega a un costo desorbitado ya que el kilogramo cuesta a 400 o 310 pesos, según la marca que se adquiera. En el mercado, este producto -no industrializado- tiene un costo de 100 pesos el kilo por lo que industrializado es más caro en un 200 o 300 por ciento.

e).- Hemos visto, de manera somera, el modelo de la industria alimenticia. Se escogió éste en virtud de que, teóricamente, debe orientarse hacia el abastecimiento generalizado de la población. Si no ocurre eso en nuestro país, será síntoma indudable de la tendencia al desabastecimiento de las clases populares.

A pesar de su brevedad, el modelo anterior confirma la hipótesis: tendencia, por parte de la iniciativa privada, al desabastecimiento progresivo de los sectores populares; necesidad de que el Estado, en cumplimiento de sus funciones económicas, intervenga en la producción y distribución directa de bienes para la mayor parte de la población del país.

Un antecedente en esa materia puede ser la operación actual de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuyas funciones han rebasado los conceptos originales

de simple regulador marginal del mercado al penetrar -aún a escala reducida- en las áreas de producción directa, abastecimiento y distribución a los sectores populares.

En el capítulo tercero de este trabajo se analiza la operación actual de CONASUPO a fin de esclarecer la posibilidad de la hipótesis planteada y decidir si el funcionamiento de esta empresa es el camino adecuado que debe seguir la Administración Pública para cumplir a tiempo sus funciones esenciales: garantizar condiciones de vida aceptables para la mayoría de los mexicanos.

En el capítulo segundo se amplía la parte medular de este trabajo: la demostración -con datos oficiales- de los aspectos definitorios de la economía actual que tienden al desabastecimiento de los sectores populares.

En el capítulo primero se hace una reseña de la intervención económica del Estado en los regímenes capitalistas y en los sistemas de economía mixta como es el caso de México. En este capítulo se habla también, particularmente, de la evolución y desarrollo de las empresas públicas en nuestro país.



**2.- CAPITULO PRIMERO**

**LA INTERVENCION ECONOMICA  
DEL ESTADO**

## 2.1. Antecedentes

La injerencia del Estado en la vida económica no reviste ninguna novedad. Data de la antigüedad. Cuando nace el Estado -ciudades sumerias- originalmente es propietario de toda la producción que se acumula en los templos. En la Mesopotamia durante el gobierno de Hammurabi ya existía todo un complicado sistema legal que regulaba las transacciones comerciales. Entonces, la acción estatal consistía básicamente en regular desde fuera el funcionamiento del aparato económico. El proceso de intervención continuó así hasta el inicio del siglo XX cuando se acentuó de manera notable y vemos que prosigue en forma ascendente.

En nuestra era, la intervención económica del Estado es un hecho evidente no sólo en países socialistas sino también en naciones del sistema capitalista. En general, existe una tendencia mundial hacia una mayor estatización de la economía. Este fenómeno se registra también en los países de América Latina, entre los cuales México "es seguramente el país en que el intervencionismo estatal es mayor" (1).

-----  
1.- José Luis Ceceña. "Intervención Económica Estatal", Excelsior, (Enero 29, 1980), p.7.

Según la revista "Fortune" (2), de las 50 empresas mayores industriales del mundo, sin contar Estados Unidos y los países socialistas, 50 son manejadas por los gobiernos y en 1978 sus ventas ascendieron a 163 mil 730 millones de dólares lo que representó el 14 por ciento de las ventas totales de las 500, las que llegaron a 1.2 billones de dólares.

La misma publicación afirma que de los 50 bancos mayores del mundo, 8 son estatales, con activos de 471 mil 383 millones de dólares, o sea el 21.2 por ciento de los activos totales de los 50, los que ascendieron a 2.2 billones de dólares.

En "Fortune" se asevera también que las áreas en las que los gobiernos tienen mayor participación como empresarios son, en orden de importancia, la petrolera, la minera y metalúrgica -13 empresas-, la industrial y aeroespacial -5 empresas-, y la automotriz -3 empresas-.

La misma publicación presenta el siguiente panorama internacional: entre las naciones en que el Estado tiene mayor intervención estatal en la economía se encuentra Francia. La banca de depósito es estatal así como las instituciones bancarias más importantes tales como la Caja Nacional

de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de París, el Crédito Leonés y la Sociedad General. A nivel industrial son empresas estatales la automotriz Renault, la Elf-Aquitaine (dedicada al petróleo), la aérea Air France y otras. Los datos manejados por "Fortune" son anteriores a la llegada al poder en Francia de Francois Mitterrand -de filiación socialista- por lo que no incluye las nuevas empresas en las que interviene ya el Estado francés.

En Gran Bretaña es marcado también el intervencionismo estatal aunque se acentúa cuando el Partido Laborista sube al poder y disminuye con el Partido Conservador. Son empresas estatales en ese país la automotriz British Leyland, la aeroespacial Rolls Royce, la petrolera British National Oil, la siderúrgica British Steel.

En Italia destaca la industria petrolera ENI, la automotriz Alfa-Romeo y el Banco Comercial Italiano.

En otras naciones como Suecia, Austria, Finlandia, España, India e Irán la participación estatal es también notable.

El panorama en América Latina es similar. Destacan Brasil, México, Venezuela, Bolivia, Argentina. En el primero de éstos, son estatales las empresas Petrobras -dedicada al petróleo-, la acerera Siderúrgica Nacional y la minera y del hierro Vale Do Rio Doce. En Venezuela la intervención econó-

mica del Estado se concentra en la industria del petróleo a través de la empresa Petróleos de Venezuela y en el hierro y acero por medio de SIDOR. En Bolivia el Estado controla el petróleo y la minería de estaño. En Argentina el Estado maneja el petróleo por medio de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Asimismo se encarga del área de los ferrocarriles y la energía eléctrica.

En nuestro país es a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX) donde la intervención económica del Estado es más notable, aún cuando en otras áreas como la bancaria, la eléctrica y el abasto popular su presencia es ya importante.

No obstante, aunque la participación del sector paraestatal en la economía mexicana es importante tanto qualitativa como cuantitativamente, el grado de economía mixta que representa "no solamente es significativamente menor al de los países socialistas, sino aún al de los países capitalistas desarrollados, habiendo diferencia respecto a estos últimos solamente en lo que se refiere a la composición de su participación en la economía". (3).

Los argumentos que explican la intervención estatal

-----  
3.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. "Las Empresas Públicas como instrumento de política económica", El Trimestre Económico, (Marzo, 1980). p. 223

en la economía capitalista son varios. Uno de los más acertados lo sostiene el economista de la Universidad Autónoma Metropolitana, Mario Melgar Adalid (4), quien afirma que la participación del Estado en la economía capitalista "surge como una respuesta a la inestabilidad propiciada por la economía de mercado".

Agrega que los inconvenientes que presenta un sistema de mercado además de la incapacidad de los precios para asegurar los objetivos de la economía pública como son el desarrollo, el pleno empleo, la distribución del ingreso y la riqueza, la asignación de recursos y la estabilidad de los precios, son los siguientes:

a) El ingreso no se puede distribuir equitativamente. Se producen objetos superfluos para las minorías, mientras la mayor parte de la población carece de lo elemental: educación, seguridad social, viviendas higiénicas y cómodas. Ocurre, sostiene Melgar Adalid, que "no puede existir un régimen de justicia social si quedan libres las fuerzas del mercado". (5)

b) La economía del "laissez-faire" es inestable, pues ha generado ciclos de desocupación, inflación y miseria;

-----

4.- Mario Melgar Adalid. "Reflexiones en torno a la economía pública", Universidad Autónoma Metropolitana. 1978. p.32

5.- Ibidem.

c) El comercio exterior no ha funcionado según lo -- conceptuaron los clásicos, regulándose a sí mismo, y actualmente es una necesidad que el Estado debe reglamentar.

d) Por último, la economía de mercado es ineficaz para hacer frente a cambios de primera magnitud. Su sistema está orientado a mejorar sus técnicas y gastar grandes cantidades en la promoción de ventas, en publicidad, en empaques superfluos, es, en suma, un sistema derrochador.

Melgar Adalid añade que ante esta situación, "el gobierno tuvo ante sí la necesidad de actuar compensatoriamente para atenuar las fluctuaciones, garantizar el pleno empleo, el crecimiento económico y la estabilidad de los precios". (6).

Jurídicamente, la intervención del Estado está enmarcado por normas que regulan su actividad. Gabino Fraga (7) resume las atribuciones del Estado en tres categorías:

1.- Las atribuciones de policía o coacción.

2.- Las atribuciones de fomento que consisten en la actividad administrativa tendiente a satisfacer indirectamente ciertas necesidades de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las

-----  
6.- Mario Melgar Adalid. Op. Cit. p. 33

7.- Gabino Fraga. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa. 1971. pp 10-19.

satisfacen.

3.- Las atribuciones de servicio público y seguridad social que satisfacen necesidades generales por medio de prestaciones económicas, culturales y asistenciales.

Pero a estas categorías -señala Mario Melgar Adalid- se agregan las nuevas que los Estados contemporáneos han asumido frente al fenómeno económico. "Más allá de las necesidades generales, el Estado pretende propiciar el desarrollo, buscar el pleno empleo, distribuir adecuadamente el ingreso y la riqueza, buscar la estabilidad de precios y asignar convenientemente los recursos". (8).

## 2.2 El Papel de la Empresa Pública en los Países en Desarrollo.

Como ya dijimos, la intervención económica del Estado es un fenómeno que data de la antigüedad. La idea de la apropiación pública de los medios de producción no es de reciente aparición. Ejemplos de su antigüedad es el régimen de propiedad de las minas en la antigua Roma. También se pueden encontrar antecedentes en las llamadas Manufactury

-----  
8.- Mario Melgar Adalid. Op. Cit. p. 36



ras Reales en Francia durante el "Ancien Regime", que eran monopolios de hecho del monarca, en cuanto a la producción o comercialización de ciertos productos.

Dentro de todas las formas de participación del Estado en la economía (nacionalización, expropiación, implantación de medidas proteccionistas para la producción nacional; exención de impuestos a las empresas registradas como nacionales) existe una que tiene importancia singular y en cuya evolución y desarrollo pondremos énfasis en este trabajo: las empresas públicas que son total o parcialmente patrimonio del Estado.

Aún cuando el ejemplo del monopolio del tabaco en Francia -mencionado anteriormente- es una reminiscencia o herencia de lo que ahora se conoce como empresas públicas, el concepto de éstas "ha evolucionado bastante y su significado moderno difiere considerablemente del que se le daba en los antecedentes remotos". (9).

Diversos autores -mexicanos y extranjeros- han estudiado el fenómeno de las empresas públicas, destacando en-

-----  
9.- Andrés Andrade Berzabá. "Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas", Revista Comercio Exterior, 1978. p. 5

tre ellos Andrés Andrade Berzabá (10) y Juan Felipe Leal (11) El primero ha realizado un interesante trabajo en el cual ubica a la empresa pública mexicana en su particular ámbito socioeconómico. Analiza los diferentes enfoques -neoclásico, globalista y marxista- con que se ha estudiado a la empresa pública y concluye que no concuerdan con el papel de la empresa pública en el contexto de la economía de los países del Tercer Mundo.

Berzabá habla en primer término de lo que ha significado para los países en desarrollo "la problemática del desarrollo", la cual constituye una de las preocupaciones mayores de las naciones pobres. En las primeras reflexiones sobre la posibilidad de superar la condición de pobreza y dependencia de los países del Tercer Mundo, "los tratadistas enfocaron el problema de una manera que se revelaba voluntarista.

"Lo primero que se consideraba en esta perspectiva era la necesidad de crear conciencia de la necesidad firme y decidida de salir de lo que ellos llamaron el subdesarrollo: una vez lograda la toma de conciencia, los pasos posteriores parecían casi automáticos. La ilusión que preconizaba este enfo-

10.- Andrés Andrade Berzabá. Op. Cit. pp 7-10

11.- Juan Felipe Leal. "México: Estado, burocracia y sindicatos", Ed. El Caballito, S.A. 1981. pp 83-87

que, no duró largo tiempo, y rápidamente se cayó en la cuenta de que el atraso económico de algunos países no era un evento independiente, sino que el tipo de sistema económico capitalista hacía necesaria esta situación. El subdesarrollo es pues el efecto que se obtenía de una manera lógica, de un cierto modo de relaciones de producción a escala mundial". (12).

Hecho este razonamiento -prosigue Andrade Berzabá-, se construyeron numerosos modelos de desarrollo aplicables a los países atrasados, que garantizaran la posibilidad de una tasa creciente de acumulación de capital que les permitiera el acceso a la industrialización y por ende a la abundancia.

"La mayor parte de los modelos se establecieron sobre la base de una estructura política socialista que permitiera racionalizar la producción mediante la planificación centralizada de su economía. Es esta corriente la que contribuye a popularizar la idea de que el socialismo es básicamente un esquema eficaz de desarrollo económico para los países atrasados, más que una nueva forma sustitutiva de las relaciones capitalistas de producción". (13).

-----

12.- Andrés Andrade Berzabá. Op. Cit. p. 13

13.- Ibidem.

Por lo que toca a los países en desarrollo se advierte un constante deterioro de la calidad de la vida y un incremento de las tensiones sociales. Sufren los problemas del Capitalismo, sin tener siquiera los recursos de que disponen los países ricos para combatirlos. A estas alturas de su desarrollo, los países del Tercer Mundo del área capitalista "tienen todos los defectos del Capitalismo y ninguna de sus ventajas", asevera el periodista Mario Ezcurdia (14).

Si la solución al problema del subdesarrollo no se encuentra en los esquemas clásicos, es por lo tanto obvio que los intentos de explicación de la existencia de las empresas públicas tienen sólo una validez relativa. La teoría neoclásica -a la que alude Andrade Berzabá- justifica al Estado como empresario, por la responsabilidad de lograr y mantener una situación de óptimo económico, "pero esta perspectiva es más que dudosa aún para las economías de los países adelantados, ya que la teoría general del equilibrio presupone una situación de equilibrio mecánico o estático en donde las fuerzas en acción logren como resultado una mutua adecuación de las mismas". (15).

-----

14.- Mario Ezcurdia Camacho. "18 de Marzo: Punto de Viraje". Columna 'De la Política'. El Día (Marzo 20, 1980). p.7

15.- Andrés Andrade Berzabá. Op. Cit. p.15

En el enfoque globalista sobre el papel de las empresas públicas, más que un desarrollo teórico, encontramos una explicación a posteriori de la nacionalización de algunos sectores de la economía.

El análisis marxista busca la explicación de la evolución del subsistema paraestatal en la finalidad perseguida por el Estado. "Puesto que la esencia del Estado es de ser el instrumento de dominación de una clase o de una fracción de una clase sobre las otras, y la propiedad pública de los medios de producción entre el nivel de las fuerzas productivas y la naturaleza de las relaciones de producción, la forma actual del Estado, así como el contenido de la apropiación gubernamental, están marcadas por las relaciones de fuerza entre las capas monopólicas y el conjunto de los trabajadores.

"En esta perspectiva, la empresa pública presenta características contradictorias: por ejemplo en Francia se lograron gracias a una relación de fuerza obrera favorable al momento del Frente Popular, así como después al momento de la liberación, por lo que las nacionalizaciones estuvieron marcadas por un carácter notoriamente anticapitalista, que se expresó en el modo de administración, en el estatuto del personal y en la noción de servicio público. Pero después de la consolidación de las posiciones de la clase capitalista,

hecha posible por el contexto interno y externo de Francia, la fracción monopolista de la burguesía pudo retornar por su cuenta las nacionalizaciones y el conjunto del subsistema paraestatal al mismo tiempo que el aparato del Estado, los que se transformaron en instrumentos privilegiados de la acumulación". (16).

De la exposición somera de los tres enfoques mencionados, se puede concluir que no existe a priori un papel de la empresa pública y que ésta tiene más bien un carácter instrumental y su orientación dependerá de los designios del sistema político. En los países del Tercer Mundo, la empresa pública se visualiza como un mecanismo para poder salir del atraso y la pobreza.

La empresa pública relaciona al Estado y a la propiedad y viceversa. Se le puede enmarcar en prácticamente casi todos los campos del conocimiento, pues con todos ellos tiene conexiones: Derecho, Economía, Política, Administración Pública, Sociología, etc. Desde el punto de vista de la Administración Pública, su existencia ya ni siquiera se discute: es una realidad. Lo que se discute en la actualidad es su alcance.

Las empresas públicas de los países en desarrollo deben considerarse no sólo como promotoras del crecimiento y

-----

neorientadoras del desarrollo "sino también como un instrumento de política económica" (17), es decir, como un medio para influir directa e indirectamente en la consecución de los objetivos económicos globales tales como el equilibrio externo, la mejor distribución del ingreso, la generación de empleo, la estabilidad de precios, etc.

Lo anterior "es el elemento fundamental de la estrategia de las empresas públicas en el momento actual" (18).

Los autores de "Las Empresas Públicas como instrumento de Política Económica en México" (19) sostienen que es necesario ahondar los esfuerzos de la coordinación de la planificación de las empresas públicas en varios niveles: a nivel macroeconómico global se requiere de un plan y política general, a nivel macroeconómico intermedio se debe desarrollar un programa y política sectoriales y a nivel microeconómico, se debe definir la política de proyectos y presupuestos de inversión.

Por otra parte, Juan Felipe Leal (20) da otro enfoque al papel de la empresa pública específicamente en nues-

-----

17.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. p. 214

18.- Ibidem.

19.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. p. 216

20.- Juan Felipe Leal. Op. Cit. p. 83

tro país. Para este autor, el Estado que surge tras la Revolución Mexicana, marca un punto de 'inflexión' entre las relaciones entre la política y la economía y emerge -el nuevo Estado- como empresario público y como elemento clave "que incide directamente en la orientación del proceso económico" (21).

Leal explica que el Estado post-revolucionario tiende a favorecer al capital nacional a diferencia del Estado anterior a la Revolución que tendió, igualmente, a favorecer al capital, pero privilegiando siempre al extranjero. En el primer caso se trata de un Estado fuerte que comprende -afirma Leal- una nueva coalición política que comprende a las principales fuerzas sociales y económicas del país y que se integra por la burocracia político-militar, los sectores agrarios, comerciales, industriales y bancarios de la burguesía, la pequeña burguesía urbana y rural; las capas medias de la población; el proletariado industrial, el proletariado agrícola y diferentes categorías campesinas. "De manera que la fracción imperialista de la burguesía; los 'científicos', y los hacendados, esto es, los principales componentes del antiguo bloque en el poder, quedaron excluidos de la coalición" (22).

-----

21.- Ibidem.

22.- Juan Felipe Leal. Op. Cit. p. 85



En un contexto más amplio y siguiendo las ideas de Leal se puede afirmar que la constitución de un Estado fuerte, en lo político y económico, "parece ser una condición exigida por el desarrollo capitalista, tardío y subordinado. Así por ejemplo aún cuando hay diferencias notables entre los Estados brasileño y el mexicano, en los dos casos se observa una clara tendencia hacia el reforzamiento del poder y de las funciones del aparato estatal. Las fórmulas concretas difieren mucho, por supuesto, tanto como las coaliciones políticas que están actuando en cada caso, pero ello no invalida la tendencia señalada.

De manera que la emergencia del Estado patrón, está, en parte, determinada por el propio desarrollo capitalista dependiente. De otra parte, el Estado capitalista -en la era del capital monopolista- tiende a asumir una serie de actividades empresariales, lo mismo en las metrópolis que en las dependencias. Empero, la acción empresarial del Estado se observa de una forma mucho más acusada justamente en los Estados capitalistas atrasados y subordinados". (23).

### 2.3. La Evolución de las Empresas Públicas en México

La existencia de la empresa pública permite distinguir

-----

23.- Juan Felipe Leal. Op. Cit. p. 91

en el sistema de Administración Pública de un país con economía mixta, como es el caso de México, dos subsistemas básicos: el gubernamental llamado también central, que incluye a todos los órganos del Ejecutivo y el paraestatal o descentralizado que agrupa al conjunto de empresas públicas y de entidades mercantiles que no forman parte "strictu sensu" del Poder Ejecutivo.

Hay que hacer la aclaración que si bien el Subsistema Paraestatal está subordinado al central desde el punto de vista político, el crecimiento dinámico del descentralizado ha hecho que en muchos países los recursos por él generados constituyan un importante renglón de los ingresos públicos.

En su evolución y desarrollo, el Estado ha adoptado diversas estrategias. En la Reforma la acción del gobierno se orientó básicamente hacia la creación y consolidación de los órganos de gobierno. En la Revolución es cuando se adoptan otras medidas. "La acción de toda Revolución sobre una realidad social es brutal, y el movimiento armado de 1910, altera no sólo las variables económicas, sociales y políticas del país, sino también las administrativas. De esta manera, el gobierno mexicano, surgido de la Revolución busca propiciar una mayor eficacia en sus funciones y recurre de una manera cada vez más frecuente a una nueva modalidad de

instituciones públicas. Y así aparecen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal..." (24)

Como objetivo fundamental, las empresas públicas nacen del deseo de sustraerlas a una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

Según las condiciones de la propiedad, los sistemas gubernamentales se ven precisados a introducir sus intereses en la producción, el financiamiento, la distribución, el consumo y el control de bienes y servicios.

"El conglomerado que constituyen las empresas públicas tiene una 'historia'. En ella estén inscritas las líneas centrales de las políticas económicas que el Estado ha seguido durante los últimos cincuenta años, y el papel que en éstas ha tocado cumplir a la acción empresarial del propio Estado". (25).

Fue hasta 1917 que en nuestro país se incluyó un nuevo tipo de dependencia: los departamentos administrativos como responsabilidad directa del Presidente de la República. Asimismo se previó la posibilidad de que el Estado participara directamente en las concesiones a la iniciati-

-----

24.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. p. 214.

25.- Juan Felipe Leal. Op. Cit. p. 91

va privada.

En 1925 el Estado decide formas jurídico-administrativas no centralizadas que pudieran actuar de forma más eficiente. Se buscaba lograr mayor independencia económica, acelerar la actividad económica de acuerdo a la Constitución, apartar las funciones de las paraestatales de la maquinaria burocrática estatal, no afectar, con ello, al pacto federal y permitir su desarrollo y funcionamiento por todo el territorio nacional.

El Estado Mexicano, pues, decide desempeñar funciones que hasta 1917 no ejercía y explotar servicios públicos considerados como de interés nacional, pues no siempre habían sido bien atendidos por el sector privado.

Sus objetivos son "aumentar la productividad y el empleo, proporcionar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial y los procesos de redistribución de la riqueza, reducir el grado de dependencia económica hacia el exterior, expandir y diversificar el comercio interno y externo, ofrecer servicios que si estuvieran en manos privadas serían costosos o no lucrativos para el país y garantizar el control de sectores estratégicos en la economía mexicana". (26).

-----

26.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros autores. "Las Empresas Públicas en México", INAP. México. 1976. pp 13-14

Algunos autores como Gloria Brasdefer e Irma Cué de Duarte (27) consideran que el Estado mexicano ha optado por las siguientes estrategias de desarrollo. En la década de los 20's es cuando se inicia la etapa preliminar en la constitución y funcionamiento de las empresas públicas. En la época de la reconstrucción nacional buscó integrar el territorio nacional y organizar el sistema bancario incipiente que existía y "reducir la aleatoriedad" (28) imperante en el sistema agrícola. Al efecto nacen, respectivamente, el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

En la década de los treinta el Estado invierte en actividades que ofrecieran marcos adecuados para la inversión privada, tales como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Hipotecario Urbano, de la Comisión Federal de Electricidad. Como sobresaliente medida de estrategia figura la expropiación petrolera y la de los ferrocarriles.

Es preciso destacar que, como fuente de creación de empresas públicas, "la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla en nuestro país" (29)

-----  
27.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros autores.  
Op. Cit. p. 17

28.- Ibidem.

29.- Ibidem.

"Sólo se ha utilizado esta vía para adquirir las empresas petroleras y los ferrocarriles. La mayor parte de las veces el Estado ha recurrido a la compra de empresas a representantes del sector privado -nacionales o extranje--ros- casi siempre con el propósito fundamental de evitar los efectos perniciosos que el cierre de dichas empresas ocasionaría a la economía del país, o bien para asegurar el control de algunos sectores de actividad tenidos por estratégicos". (30).

Los primeros años de la década de los 30's son crí--ticos. "El impacto de la crisis de 1929, aunado a la efer--vescencia social y política interna, provoca la modifica--ción de la política económica anterior y la expansión de la actividad empresarial del Estado. El campo de la acción pública directa se extiende como un abanico abierto, que va mucho más allá de la provisión de una infraestructura básica". (31)

La situación creada por la Segunda Guerra Mundial provoca una reorientación de la política económica y se a--gregan nuevas empresas públicas. Como objetivo básico y es

-----  
30.- Ibidem. (Tales han sido los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, de Teléfonos de México, las azufreras, Ayotla Textil y algunas empresas mineras, entre las más importantes.

31.- Juan Felipe Leal. Op. Cit. p. 93

tratégico del desarrollo del país se promueve la industrialización nacional. Se organiza Nacional Financiera como principal promotor de la industrialización. En esa etapa se constituyen también Altos Hornos de México, Caminos y Puentes Federales, etc. Asimismo, el Estado aumenta su poder de regulación del mercado, con fines de protección al consumidor. Así nacen lo que actualmente son CONASUPO, IMSS e ISSSTE.

En la década de los 40's y los 50's, hay una disminución en el ritmo de crecimiento del área paraestatal, para continuar después una marcha ascendente calificada por algunos autores de "caótica". (32).

Los años 50-60 son de promoción de actividades científicas y tecnológicas. Se crean entonces los Institutos Mexicanos del Petróleo y Nacional de Energía Nuclear. Hacia 1970 se hace importante investigar en favor de problemas primordiales del país y nacen el CONACyT y el IMCE.

Casi no existe rama de la actividad económica en la que el Estado esté ausente. Algunas veces como monopolista, otras como escaso poseedor de oferta. En la década de 1970 ascendió su participación hasta un 50 por ciento de las 20 empresas industriales más grandes del país (33).

-----

32.- Andrés Andrade Berzabá. Op. Cit. p. 5

33.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. p. 227

Estudios elaborados en 1973 por la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM concluyeron que de las empresas que más pierden, en términos mercantiles, -10, como muestra- sólo una pertenece al sector paraestatal. De las que más ganan, el Estado tiene participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una (PEMEX, CONASUPO, Teléfonos de México, AHMSA, CFE y Celanese, respectivamente).(34).

Consultando otro aspecto de la evolución y desarrollo de las empresas públicas, encontramos que los autores del libro "Las Empresas Públicas en México" (35) distinguen tres momentos en la vida de estos organismos:

- a) el de creación coyuntural de las empresas públicas;
- b) el de establecimiento de mecanismos de control;
- c) el de la creación de sistemas para su planeación, coordinación y control.

La primera etapa abarca de 1925 a 1946 y se caracteriza por seguir la política de establecimiento de empresas públicas según necesidades prioritarias. Tal establecimiento se ha calificado de "coyuntural, por agregación y asistemático". (36).

-----  
34.- Ibidem.

35.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros. Op. Cit. p. 49

36.- Ibidem.



Dicho período dura desde la consolidación postrevolucionaria hasta fines de la Segunda Guerra Mundial.

Una segunda etapa se extiende hasta principios de la década de los 60's y se inicia formalmente en 1947 con el establecimiento de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La tercera etapa -que vivimos- es la de planeación y coordinación de actividades de las empresas públicas. Este período se caracteriza por contemplar ya no sólo el control, sino la planeación y la coordinación de las actividades de los organismos descentralizados y de las empresas públicas a fin de que coadyuven de una manera más coherente y efectiva al proceso de desarrollo del país.

Hacia 1946 el presidente Avila Camacho otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -mediante ley- la facultad de controlar y vigilar operaciones de las paraestatales tales como solicitud de informes financieros, revisión, veto o reforma de presupuestos y programas anuales, auditorías, clasificación de erogaciones previas al pago, innovaciones en organización y funcionamiento, determinación de responsabilidades en manejo y operación de bienes y autorización de cancelación de créditos a favor de alguno de los or-

ganismos descentralizados.

En 1948 se expidió el decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones -dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- en donde alrededor de 76 descentralizadas y de participación estatal estarían sujetas a control y supervisión.

En 1949 la Comisión Nacional desapareció por medio del decreto del 6 de diciembre de ese mismo año. Inmediatamente después la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó un Comité de Inversiones al que las secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las paraestatales tenían que presentar su programa de inversiones. En 1954 hubo un programa coordinado de inversiones cuya operación fue breve y que atribuyó su falta de operatividad "a que muchos de los organismos sujetos a revisión eran más poderosos que la propia Secretaría de Hacienda". (37).

En septiembre de 1954 se expidió un acuerdo mediante el cual la Comisión de Inversiones pasó a depender directamente del Presidente de la República. Lo anterior son los antecedentes de lo que fue la Secretaría de la Presidencia y que hoy es la Secretaría de Programación y Presupuesto, y

-----  
37.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros. Op. Cit. pp 50-55

de la otrora Secretaría de Patrimonio Nacional, actualmente Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

a).- La Función Social y Económica

Al referirse al papel de las empresas públicas y su justificación en los países en desarrollo, Mario Melgar Adalid (38) principia por definir los distintos tipos de "necesidad" de una sociedad. Como él mismo lo afirma la definición de éstas no es fácil.

No obstante, las divide en cuatro rubros: colectivas, comunes, públicas y sociales. Para distinguirlas las compara con las necesidades privadas. Las sociales dieron como resultado la creación del Estado moderno. Así encontramos -ya en la Edad Media- que la disposición de un territorio era una necesidad social. Respecto a esto, Juan Bodino escribió que "necesidades imperiosas obligan al fundador de un Estado a buscar un territorio suficiente para alojar a los habitantes de su República". (39).

Este fue el principio de las necesidades sociales, las cuales se han ampliado y ha correspondido al Estado ha--

-----  
38.- Mario Melgar Adalid. Op. Cit. p. 42

39.- Mario de la Cueva. "La Idea del Estado". UNAM. 1975. p. 27

cerles frente. Así surgió la necesidad no sólo de dictar y aplicar el Derecho, de preservar el territorio de ataques enemigos, de proteger la vida, la libertad y la propiedad, sino de construir carreteras y viviendas.

Richard Musgrave (40) habla de lo que bien podría ser un retrato de nuestra sociedad actual: el principio de exclusión: el que puede pagar satisface la necesidad, el que no, queda excluido.

Pero tratándose de necesidades sociales este principio se rompe, pues su satisfacción no depende del precio que se pague, lo que no significa que los servicios que presta el Estado no cuesten, porque cualquier actividad económica tiene un costo sino que la contribución aportada por consumidor individual es una entre muchas y sólo una pequeña parte del costo social. A este respecto, Musgrave asevera que las necesidades sociales son aquellas cuya satisfacción beneficia "independientemente de la contribución que se haga" (41) y señala como ejemplo las campañas de vacunación, los sistemas de mejoramiento y capacitación al cuerpo policíaco, etc.

A las necesidades sociales está vinculada directamente la operación de las empresas públicas en los países en desa--

40.- Richard Musgrave. "Teoría Múltiple de la Hacienda", citado por Mario Melgar Adalid. Op. Cit. p. 30

41.- Ibidem.

rollo. Los ataques a las empresas paraestatales -lanzados generalmente por la iniciativa privada- son en el sentido de que operan como empresas ineficientes y cuyos saldos arrojan siempre números rojos. No se efectúa, empero, una división de las paraestatales por función, es decir, de acuerdo a la tarea que desempeñan, o, siguiendo el pensamiento de Musgrave, de acuerdo a la necesidad social que cumplen o deben cumplir.

En relación a este punto, Enrique Padilla Aragón (42) hace una división de empresas públicas que cumplen una "función social" y una "función económica" y opina que los organismos que producen bienes y servicio, que se venden en el mercado -PEMEX por ejemplo- "no deben registrar pérdidas ni recibir subsidios del gobierno federal".

Se refiere a un informe de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el que se afirma que durante los primeros once meses de 1978, 26 paraestatales registraron un déficit de 39 mil 322 millones de pesos y recibieron del gobierno federal un subsidio de 48 mil 701 millones de pesos que equivale al presupuesto asignado a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a la mitad del de Educación Pública en 1979. (Ver lista de las empresas deficitarias. Cuadro 1).

42.- Enrique Padilla Aragón. "Comentario Económico", El Día, (Febrero 25, 1979), p. 8

## CUADRO 1

**EMPRESAS PARAESTATALES  
QUE RECIBIERON SUBSIDIO  
DEL GOBIERNO FEDERAL**

Enero a Noviembre de 1978

Nombre	Millones de Pesos
COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD	11 751
CONASUPO	10 030
ISSSTE	7 578
FERROCARRILES NACIONALES	5 326
IMSS	4 533
SIDERURGICA LAZARO CARDENAS	3 175
GUANOS Y FERTILIZANTES	1 900
PEMEX	489
FFCC DEL PACIFICO	827
FFCC CHIHUAHUA-PACIFICO	381
FFCC UNIDOS DEL SURESTE	326
FFCC SONORA-BAJA CALIFORNIA	190
INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE	831
PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS	97
FORESTAL VICENTE GUERRERO	145
PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS	692
INDECO	361
PIPSA	59

Fuente: SPP. Tomado de "Comentario Económico", El Día, Enrique Padilla Aragón. (Febrero, 1979).

Para Padilla Aragón, la "función social" consiste en abaratar el costo de las mercancías de consumo popular -CO NASUPO-; comunicar mercados y facilitar el transporte de -- las mercancías -Ferrocarriles-; velar por la salud pública -IMSS e ISSSTE-; promover la explotación de recursos como - la pesca, la minería o el acero que son estratégicos y contribuir al mejoramiento de la comunidad rural y la vivienda popular.

Agrega que las empresas que cumplen este tipo de función representan el 36 por ciento del presupuesto total destinado al conjunto. (Ver cuadros 2 y 3. Empresas que desempeñan una función social y Empresas del Sector Público dentro del campo industrial).

Por otra parte, al hablar de empresas paraestatales y privadas y la eficiencia y eficacia de ambas, se usan los mismos criterios de evaluación. Es preciso destacar que no son los mismos puesto que tampoco son iguales los objetivos de las empresas. Por ejemplo, para la empresa privada el concepto de eficiencia a mediano y largo plazos se reduce a maximizar utilidades, con el mínimo sacrificio de recursos.

El concepto de eficiencia para una empresa pública debe ser totalmente distinto ya que su naturaleza además de económica es también de carácter económico social.

**CUADRO 2**  
**ORGANISMOS Y EMPRESAS PARAESTATALES**  
**QUE DESEMPEÑAN UNA FUNCION SOCIAL**

Nombre	Asignación en el Presupuesto para 1979 (Millones de Pesos)
<b><u>Salud:</u></b>	
Instituto Mexicano del Seguro Social	60 856
ISSSTE	32 061
<b><u>Agropecuario y Forestal:</u></b>	
Productos Forestales Mexicanos	406
Forestal Vicente Guerrero	267
<b><u>Comunicaciones y Transportes:</u></b>	
Ferrocarriles Nacionales de México	17 983
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2 842
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1 468
Ferrocarril del Pacífico	3 405
Ferrocarril Chihuahua-Pacífico	896
Ferrocarriles Unidos del Sureste	1 139
Ferrocarril Sonora-Baja California	653
Aeronaves de México	6 917
<b><u>Administración y Defensa:</u></b>	
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	10 456
<b><u>Comercio:</u></b>	
CONASUPO	38 027
Instituto Mexicano del Café	9 052
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	722
<b><u>Pesca:</u></b>	
Productos Pesqueros Mexicanos	12 705
<b><u>Asentamientos Humanos:</u></b>	
INDECO	139

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 1979  
 Tomado de "Comentario Económico", Enrique Padilla  
 Aragón, El Día, (Febrero 25, 1979) p. 13



## CUADRO 3

EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO  
DENTRO DEL CAMPO INDUSTRIAL

-1979-

Nombre	Millones de Pesos	Participación en el total
PEMEX	216 217	39.1%
CFE	73 309	13.3
COMPAÑIA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	15 303	2.8
FERTIMEX	19 511	3.5
DIESEL NACIONAL	11 630	2.1
SIDERURGICA NACIONAL	910	0.2
CONSTRUCTORA NA CIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL	5 974	1.1
SIDERURGICA LAZA RO CARDENAS "LAS TRUCHAS"	5 251	0.9
PIPSA	4 569	0.8
Suma	352 574	63.8

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 1979

Tomado de "El Comentario Económico", Enrique Padilla Aragón, El Día (Febrero 25, 1979), p. 13

En todo caso debe hablarse de "eficiencia social" (43). Así, una empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponden con el menor sacrificios de recursos no para la empresa, sino para el país en su conjunto; es decir, "su eficiencia debe corresponder a un modelo de beneficio-costos social establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado; de aquí que el sistema de precios de mercado para una empresa pública sea un conjunto de 'variables endógenas', las cuales debe alterar para llegar a los 'precios sombra' o 'precios sociales' que representen los costos de oportunidad para la comunidad". (44).

Esto no quiere decir que la empresa pública no deba ser rentable en términos de mercado, sino que deberá tomar en cuenta los factores anteriormente mencionados para determinar la rentabilidad en términos sociales de la empresa.

#### b) Eficiencia Social y Eficiencia de Mercado

-----  
43.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. p. 225

44.- Ibidem.

En un trabajo denominado "Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México", René Villarreal y Rocío R. de Villarreal (45) presentan una evaluación general de las empresas públicas no sólo desde el punto de vista de la eficiencia social, entendida ésta como el efecto en el crecimiento, el empleo, la balanza de pagos y la aportación fiscal, sino también desde el punto de vista de la eficiencia de mercado.

Así, afirman que para el quinquenio 1970-75, el Producto Interno Bruto del sector paraestatal creció en conjunto a un 26 por ciento, significativamente mayor que el crecimiento de la economía que fue de 18 por ciento durante el mismo lapso. Consecuentemente, dicho sector elevó su participación dentro de la producción de 8.3 a 11.2 por ciento en el mismo período.

"De mayor importancia resulta el efecto de dicho sector si se observa desde el punto de vista cualitativo, ya que el aumento de la producción se registra en energéticos (petróleo y electricidad), petroquímica básica, siderurgia, metalmecánica y fertilizantes". (46).

Los mismos autores (47) señalan que en 1975 la aportación del sector paraestatal a los ingresos tributarios

-----

45.- Ibidem.

46.- Ibidem.

47.- René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. p.227

también creció a una tasa promedio anual mayor (33.5%) que la de la economía nacional (26.5%), lo que significó elevar su participación en los ingresos tributarios totales a 12.5% para 1975.

Respecto al empleo, afirman que el sector paraestatal ha aumentado su participación al crecer a una tasa promedio de 10.3% en el año mencionado, o sea casi el doble de la tasa registrada por la economía nacional (4.7%). No obstante, las empresas públicas sólo ocupaban el 4.1% de la población económicamente activa.

A nivel externo -señalan los mismos autores- las exportaciones de las paraestatales crecieron en 1970-75 a una tasa promedio del 32%, mientras que las exportaciones de bienes para la economía en su conjunto crecieron a sólo el 15.8%. Las importaciones en cambio crecieron en el mismo período a una tasa promedio anual de 35%, significativamente mayor que la registrada por la economía en su conjunto (23%).

La tasa de crecimiento mayor de las importaciones (35%) respecto a las exportaciones (32%) del sector paraestatal ha originado un deterioro de la balanza comercial de dicho sector. Así, el déficit del sector paraestatal creció a una tasa promedio anual del 37% en tanto que el de la eco

nomfa a 31%. (48).

En cuanto a la rentabilidad de mercado (utilidades netas), los datos manejados por los Villarreal parecen contradecir la idea tan comúnmente aceptada de que las empresas públicas generan pérdidas y operan con números rojos. En un estudio hecho por la Secretaría de Comercio y la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM (49) se encontró que de las 203 empresas industriales más importantes del país, en relación a sus ventas, en 1973, 15 de ellas reportaron pérdidas durante el año, y de éstas sólo 6 pertenecían al sector paraestatal. Para 1974, de las 11 empresas que presentaron pérdidas, sólo 2 de ellas eran empresas públicas.

Otro de los resultados del estudio realizado por la SECOM y la FCA fue el de establecer que el sector paraestatal paga salarios y prestaciones (por hombre ocupado) 70% por encima del promedio de la industria nacional. Sin embargo, cada hombre ocupado genera un valor agregado mayor al 70 por ciento, esto es, de 90 por ciento, pero utiliza 2.4 veces más capital.

-----

48.- Ibidem.

49.- Serie: La Empresa. "Empresas industriales del país. Datos Económicos", Secretaría de Industria y Comercio, México, 1975, Citado por René Villarreal y Rocío R. de Villarreal. Op. Cit. pp 227-228

Un aspecto importante arrojado por el estudio es el de que la capacidad de ahorro y autofinanciamiento para la inversión de las empresas públicas ha sido prácticamente constante durante los últimos 25 años: equivale al 25 por ciento de la inversión total.

No obstante, la baja capacidad en la captación de impuestos y generación de ahorros del sector público han originado una aportación cada vez menor de los recursos fiscales al financiamiento de la inversión tanto para programas de ampliación como para nuevos proyectos de las empresas públicas (de 53.7% en los años 50 se reduce su participación a aproximadamente el 25% en los años 70).

"Esto ha venido originando una dependencia cada vez mayor del crédito externo e interno. Mientras que en los años 50, el 15% de la inversión era financiada con crédito externo y 9% con crédito interno, ambas elevan su participación a 21 y 25% respectivamente en los años 70.

"Esto obliga en el futuro al sector paraestatal a aumentar su capacidad de ahorro en los próximos años y de la misma manera al sector fiscal si no se quiere caer en un endeudamiento excesivo de las empresas públicas o frenar su desarrollo". (50).

### 2.3.1. Bases Jurídicas de las Empresas Públicas

Las bases legales que norman la acción de las empresas públicas no se encuentran reunidas en un solo ordenamiento sino en varios dependiendo del tipo de empresas. A partir de las disposiciones constitucionales encontramos diversas leyes y reglamentos que tratan lo referente a los organismos paraestatales.

A las empresas públicas que toman la forma de organismos descentralizados o de sociedades anónimas le son aplicables las disposiciones mercantiles que norman el ámbito privado, así como las que regulan las inversiones extranjeras, la transferencia de tecnología y el fomento a diversas actividades industriales.

La principal justificación de la participación del Estado en la economía del país se encuentra en la Constitución de 1917. En el artículo 27 no sólo se señala que "es la Nación la propietaria originaria de las tierras y aguas del territorio nacional", sino que el Estado es el que "genera" la propiedad privada al transmitir el dominio de la riqueza natural a los particulares "pero reservándose el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". (51).

-----  
51.- Gloria Braadefter, Irma Cué de Duarte y otros. Op. Cit.  
p. 82

En el artículo 28 constitucional se establece que en México no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase y que la ley "sancionará severamente toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social". (52).

Hay otros preceptos constitucionales que destacan, sin embargo, en la Carta Magna "sólo de una manera indirecta o implícita se faculta al Estado para la creación de empresas públicas, por ejemplo, en los casos en que reserva en exclusiva para la Nación la explotación del petróleo y

-----  
52.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros. Op. Cit.  
p. 82



la generación de energía eléctrica para servicio público".  
(53).

Derivadas del texto constitucional hay varias disposiciones legales que regulan muy diversos aspectos de las actividades de las empresas públicas.

En el libro "Las Empresas Públicas en México" (\*), para fines analíticos y sintéticos, se agrupan en tres rubros:

1) Reglamentación sobre la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos del dominio directo de la Nación que corresponde en exclusiva al Estado.

2) Reglamentación industrial y comercial aplicable tanto a las empresas públicas como a las del sector privado, y

3) Reglamentación referente al control y vigilancia de empresas públicas por parte del Estado.

Al primer rubro corresponden las siguientes disposiciones:

a) Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. (D.O.\* 29 de noviembre de 1966).

-----  
53.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros. Op. Cit.  
p. 84

\* (Brasdefer y Cué de Duarte son las autoras).

\* (D.O. Diario Oficial).

b) Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia de petroquímica. (D.O. 9 de febrero de 1971).

c) Ley que declara reservas mineras nacionales de los yacimientos de uranio, torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear. (D.O. 26 de enero de 1960).

d) Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. (D.O. 22 de diciembre de 1975).

e) Ley de vías generales de comunicación (D.O. 19 de febrero de 1940).

Al segundo rubro corresponden las siguientes disposiciones:

a) Código de Comercio. En vigor desde el primero de enero de 1890.

b) Ley General de Sociedades Mercantiles. (D.O. 4 de agosto de 1934).

c) Ley de sociedades de responsabilidad limitada de interés público (D.O. 31 de diciembre de 1934).

d) Ley General de Sociedades Cooperativas (D.O. 15 de febrero de 1938).

e) Ley de Sociedades de Solidaridad Social (D.O. 27 de mayo de 1976).

f) Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O. 31 de mayo de 1941).

g) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (D.O. 27 de agosto de 1932).

h) Ley Orgánica del Artículo 28 constitucional en materia de monopolios (D.O. 31 de agosto de 1934).

i) Ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución (D.O. 6 de enero de 1961).

j) Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. 30 de diciembre de 1950).

k) Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera (D.O. 22 de diciembre de 1975).

l) Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 31 de diciembre de 1951).

m) Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (D.O. 9 de marzo de 1973).

n) Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere (D.O. 25 de noviembre de 1971) \*

o) Decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto del 23 de noviembre de 1971 (D.O. 20

-----  
\* Este decreto fomenta el establecimiento y ampliación de empresas a las que declara de utilidad nacional, si impulsan el desarrollo regional, crean empleos y elevan el nivel de vida.

de julio de 1972).

p) Decreto que declara zonas guaneras, desde el litoral del territorio de Baja California hasta el puerto de Acapulco, islas adyacentes y de Revillagigedo (D.O. 17 de junio de 1943).

Al tercer rubro corresponden las siguientes disposiciones:

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (enero de 1977).

b) Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (D.O. 31 de diciembre de 1970).

c) Ley de inspección de adquisiciones (D.O. 6 de mayo de 1972).

d) Ley de inspección de contratos y obras públicas (D.O. 4 de enero de 1966).

e) Ley general de bienes nacionales (D.O. 30 de enero de 1969).

f) Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1976. (D.O. 31 de diciembre de 1975).

g) Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1976 (D.O. 31 de diciembre de 1975).

### 2.3.1.1. Tipos Legales de Empresas Públicas

Nuestra legislación da cabida a diversos tipos legales de empresas públicas: organismos desconcentrados, organismos descentralizados, fideicomisos, empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria) y sociedades a similadas a las empresas de participación estatal.

Los organismos desconcentrados son órganos que tie nen la misma personalidad jurídica que las dependencias cen trales a las cuales están vinculados por lo que están sujetos a un control de tipo jerárquico y su autoridad es delegada y su responsabilidad compartida. Su diferencia radica en que pueden manejarse con cierta libertad para realizar determinadas actividades ya que cuentan con una amplia discrecionalidad de facultades para tomar decisiones. Generalmente seleccionan a su personal y su presupuesto es sometido sólo a un control global por parte de la dependencia cen tralizada a la que pertenecen y por cuenta de la cual reali zan sus funciones específicas. (54).

Son organismos desconcentrados la Dirección General de Correos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como la Comisión Constructora y de Inge-

-----

nierfa Sanitaria dependiente de la Secretaria de Salubri--  
dad y Asistencia.

Casos especiales los constituyen las Comisiones del Rfo Papaloapan, del Rfo Balsas y del Rfo Grijalva, las cua les tienen como objetivo promover el desarrollo regional con base en distintas cuencas fluviales y manejan su pro-- pio patrimonio, reclutan su personal directamente y cele-- bran actos con terceros, aún cuando permanecen sometidas jerárquicamente a la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Los organismos descentralizados tienen las siguien-- tes características:

a) Actúan como personas jurídicas autónomas dotadas de personalidad y patrimonio propios, "si bien permanecen sujetas a diversos mecanismos de orientación y control por parte del Estado, los cuales varían de uno a otro caso en grado e intensidad". (55)

b) Su patrimonio se constituye, total o parcialmente, con fondos o bienes públicos, o bien con los de otros orga-- nismos descentralizados, así como con las asignaciones, sub-- sidios, transferencias, concesiones o derechos que les apor-- ta u otorga el Gobierno Federal, o por bienes o derechos --

-----

que adquieran en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro título.

c) Sus objetivos varían desde la prestación de un servicio público social (CFE, Aeroméxico, Metro), la explotación de bienes y recursos propiedad de la Nación (PEMEX), la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (IMSS, ISSSTE), la realización de investigación científica y tecnológica (Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Nacional de Óptica, Astrofísica y Electrónica).

Las empresas de participación estatal son aquellas en las cuales el Gobierno Federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa. Por lo general, la forma más frecuente a la que se recurre para la creación de este tipo de empresas es la sociedad anónima, sin embargo existen algunas que adoptan la forma de sociedad cooperativa de participación estatal, tales como la Cooperativa del Vestuario y Equipo, S.C. de P. E. (COVE), los Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y algunos ingenios azucareros. (56).

-----

56.- Gloria Brasdefer, Irma Cué de Duarte y otros. Op. Cit. pp 112-125

Dentro de las empresas de participación estatal se encuentran las de participación estatal mayoritaria en las que el Gobierno Federal aporta o es propietario de por lo menos el 50 por ciento de las acciones. En este caso están Acros, S.A., Aeronaves de México, S.A.; Altos Hornos de México, S.A.; Anuncios en Directorios, S.A.; Astilleros Unidos, S.A.; Editorial Argos, S.A.; Ayotla Textil, S.A.; Azufrera Nacional, S.A., Nacional Hotelera, y alrededor de 300 organismos más.

A este respecto, Juan Felipe Leal considera que en el caso de las empresas de participación estatal 'mayoritaria' o 'minoritaria', para determinar si una empresa es pública o no lo es, "hay que atender al criterio de control de ésta y no meramente al porcentaje de acciones que de ella posee el Estado". (57).

Las empresas de participación estatal minoritaria son las sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados, o una o más empresas de participación estatal mayoritaria -consideradas conjunta o separadamente- poseen acciones o partes que representan menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de su capital.

El control estatal que se ejerce sobre estas empresas



se circunscribe básicamente, a su registro en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y al nombramiento, por parte de esta dependencia, del Comisario de la Sociedad.

Entre este tipo de empresas se encuentran la Compañía Minera de Cananea, S.A., Cementos Anáhuac del Golfo, S.A., Bolsas y Artículos de Papel, S.A., CONDUMEX, S.A., Industria Peñoles, S.A., Compañía Mexicana de Aviación, S.A., etc.

Hay otro tipo de empresas integrantes del sector paraestatal: las sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal las cuales son aquellas en las que una o varias institucionales nacionales de crédito, uno o varios organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente, poseen acciones o partes de capital que representen el 50 por ciento de éste, o más. Ejemplos de este tipo de empresas son el grupo de organismos de Nacional Financiera, S.A., y el grupo financiero Sociedad Mexicana de Inversión (SOMEX-Banco Mexicano, S.A.)

Entre las empresas en las cuales tiene participación NAFINSA se encuentran Chapas y Triplay, S.A., Bicicletas Cóndor, S.A., Ayotla Textil, S.A., Avancam Mexicana, S.A., etc. Participa SOMEX en empresas como Vehículos Automotores

Mexicanos, S.A. de C.V. (VAM); Sosa Texcoco, S.A., Aceros Esmaltados, S.A., Jardines del Pedregal de San Angel, S.A., Cartoneras SAGO., Mexicana de Autobuses, etc.

Finalmente, otro tipo de empresa pública la constituyen los fideicomisos, mediante los cuales un "fideicomitente" (el Estado), destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria. En los fideicomisos estatales, las facultades de fideicomitente las ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre este tipo de organismos se encuentran el Plan Chontalpa, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), el Fondo Forestal, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FO-VI), el Fondo de Cultura Económica (FCE), el Fideicomiso del Azúcar, etc.

**3.- CAPITULO SEGUNDO**

**EL DESABASTECIMIENTO  
DE LAS CLASES POPULARES**

### 3.1. Tendencias en la Estructura Productiva

El modelo de crecimiento económico seguido en las últimas décadas ha provocado una cada vez más aguda desproporción en la distribución del ingreso, el acceso a las oportunidades e incluso a los satisfactores primarios.

A más de cinco años de la devaluación del peso en 1976, la flotación deslizante de la moneda, el creciente ritmo inflacionario, el desempleo, el problema del campo, el monopolio y especulación del comercio, la insuficiencia de bienes básicos de consumo generalizado y el proteccionismo industrial han llegado a un punto en que la crisis ha hecho inevitable una nueva devaluación del peso -febrero de 1982- y mostrado la necesidad de una urgente, mayor, enérgica y decisiva intervención del Estado en la economía de algunos sectores estratégicos de la sociedad.

En los últimos años -de 1977 a principios de 1982- el reciente proceso de crecimiento económico se ha caracterizado por una recuperación económica con fuerte presión inflacionaria. En estas condiciones, como lo señala Carlos Tello Macías (58) en 1979, el resultado para obreros y em-

-----

58.- Carlos Tello Macías. "Las Utilidades, los precios y los salarios", Revista Investigación Económica # 50. (Oct-Dic 1979). p. 118

presarios ha derivado en lo siguiente:

a) en una pérdida sistemática y creciente del poder adquisitivo del salario de los trabajadores que se incrementará en el primer semestre de 1982 a causa de la devaluación.

b) en altos índices de desocupación abierta y la persistencia de una alta proporción de trabajadores marginalmente ocupados;

c) en crecientes utilidades de la banca, la industria y el comercio;

d) en una tasa de crecimiento de las utilidades mayor a la tasa de crecimiento, la que a su vez ha registrado un crecimiento mayor al de los salarios monetarios;

e) en un proceso de consolidación de la posición oligopólica de grupos de industriales en el mercado nacional;

f) en acentuadas tendencias hacia una mayor concentración de la propiedad y del ingreso;

g) en renovados conflictos -inclusive verbales- de las organizaciones empresariales con el claro objetivo de limitar la acción del Estado como rector de la economía nacional.

La devaluación de febrero de 1982 ha llegado a agravar de tal manera la situación económica del país que se

puede afirmar que 20.2 millones de habitantes, básicamente población rural y un porcentaje importante de clase media baja avanza aceleradamente hacia lo que podemos llamar un desabastecimiento progresivo de satisfactores fundamentales.

Cinco factores principales demuestran que la tendencia hacia tal desabastecimiento reviste tal gravedad que plantea al Estado la necesidad de intervenir en la economía de algunos sectores importantes del país. Tales factores son los siguientes:

### 3.1.1. Factores Definitorios

#### 3.1.1.1. Primer Factor: la Concentración del Ingreso

La excesiva concentración del ingreso ha ido creando un sector con capacidad de compra casi ilimitada y, paralelamente, ha deprimido el poder adquisitivo de las grandes mayorías, ampliando la brecha entre las capas de altos y las de bajos ingresos. "En esa bifurcación, el comercio ha seguido la línea de menor resistencia y concentrado sus esfuerzos en satisfacer la demanda de los privilegiados, olvidando al resto de la nación". (59)

-----  
59.- Mario Ezcurdia Camacho, "Columna 'De la Política'", El Día, (Marzo 17, 1981). p. 7

Un estudio realizado por CONASUPO en 1981, tomando como base la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1977 de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el X Censo General de Población y Vivienda 1980, en función de la distribución del ingreso, muestra que de una población calculada en 67.3 millones de habitantes, un primer grupo, o sea 20.2 millones de habitantes básicamente población rural -30 por ciento del total- absorbe el 6 por ciento del ingreso nacional.

Un grupo intermedio -40 por ciento de la población- de 26.9 millones de habitantes, dispone del 27 por ciento del ingreso. Un tercer grupo -igual que el primero, de 20.2 millones de habitantes-, tiene a su vez el 67 por ciento del ingreso.

Así, resulta que el 70 por ciento de la población dispone de sólo el 33 por ciento del ingreso; mientras que otro 30 por ciento acapara el 67 por ciento del ingreso. (Ver cuadro número 4. "La Población Objetivo en Función de la Distribución del Ingreso").

### 3.1.1.2. Segundo Factor: Relación Precios-Salarios

Los incrementos anuales en los salarios mínimos monetarios -10 por ciento en 1977; 14.1 en 1978; 16.8 en 1979; 17.7 en 1980; 32.1 en 1981 y 33.95 en 1982- no han



# LA POBLACION OBJETIVO EN FUNCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

COMPOSICION DE LA POBLACION EN DECILES DE HOGARES

	PARTICIPACION EN EL INGRESO 6% BASICAMENTE RURAL			PARTICIPACION EN EL INGRESO 27% RURAL/URBANO MARGINADA				PARTICIPACION EN EL INGRESO 67%		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
	47.1			TOTAL						
	20.2			20.9				20.2		
MILLONES HABITANTES										
INGRESO MENSUAL FAMILIAR	\$ 406	\$ 944	\$ 1,431	\$ 2,005	\$ 2,693	\$ 3,412	\$ 4,398	\$ 5,779	\$ 8,204	\$ 15,952
GASTO EN ALIMENTOS	65.8% DE SU INGRESO MENSUAL			57.4% DE SU INGRESO MENSUAL				37.4% DE SU INGRESO MENSUAL		

FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES 1977, S.P.P. Y X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980. DATOS REFERIDOS A LA POBLACION NACIONAL DE UN TOTAL APROXIMADO A 67.5 MILLONES DE HABITANTES.



sido suficientes para restablecer el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores.

Un estudio de Jeff Bortz (60) indica que en 30 años, de 1940 a 1970, el salario del obrero fue aumentado realmente en sólo 16 por ciento, mientras que la producción tuvo un incremento del 200 por ciento en ese mismo lapso y que a partir de 1974, el salario ha registrado un deterioro constante, hecho que se agudizó considerablemente en 1976. 1977, 1978 y 1979. 1980 y 1981 señalan una mejora misma que se desmorona en los primeros meses de este año -1982- como consecuencia de la devaluación.

En relación al sexenio, los salarios respecto al costo de la vida han ido en franco desequilibrio. La situación ha llegado a tal extremo que ha provocado un impacto de baja en la demanda de ciertos artículos de consumo cotidiano y a su vez ha contraído el mercado interno y frenado el crecimiento del país. Como es lógico suponer, esta notable elevación de precios ha afectado a la población de menores ingresos -los 20.2 millones de habitantes de población rural mencionados en el estudio realizado por CONASUPO sobre la distribución del ingreso- cuyo poder adquisitivo se ha deteriorado en porcentajes cada vez mayo--

-----  
60.- Jeff Bortz, Investigador de la UNAM, Excélsior (Marzo 4, 1981). p. 18A

res.

Un indicador de esta situación es que la tendencia al alza de los precios ha rebasado -en todos los casos- los incrementos salariales.

El cuadro número 5 muestra una comparación de índices de salarios desde 1968 hasta 1981.

Por otra parte, una gráfica elaborada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos en base a datos del Banco de México apuntala lo aseverado anteriormente y muestra como la pérdida acumulada del poder adquisitivo va en ascenso de 1977 a 1979, baja en 1980 y 1981 y cae de manera estrepitosa en 1982 cuando se registra la devaluación. La misma gráfica refleja el constante aumento del índice de precios. (Ver cuadro número 6).

Así, en 1977 el índice del salario real fue de 80.50, mientras que el índice de precios fue de 136.6 y la pérdida del poder adquisitivo de 19.50; en 1978, el salario real fue de 79.10, el índice de precios de 158.70 y la pérdida del poder adquisitivo de 10.90; en 1979 el salario real fue de 76.90, el índice de precios de 190.50 y la pérdida del poder adquisitivo de 23.10; en 1980, el salario real fue de 82.70, el índice de precios de 208.50 y la pérdida del poder adquisitivo de 17.30. En 1981 se registra lo que parece un aumento de la capacidad adquisitiva y una correc

CUADRO 6  
**PERDIDA DEL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO  
 MINIMO GENERAL PROMEDIO NACIONAL.**

<b>AÑO</b>	<b>INDICE DE SAL. VALOR % ACUM.</b>	<b>INDICE DE PRECIOS VALOR % ACUM.</b>	<b>IND. SALARIO REAL</b>	<b>PERDIDA ACUM. DE POD. ADO. %</b>
1976	100.00	100.00	100.00	—
1977	110.00	136.60	80.50	19.50
1978*	125.50	158.70	79.10	20.90
1979	146.60	190.50	76.90	23.10
1980	172.50	208.50	82.70	17.30

**FUENTE:** BANCO DE MEXICO, S.A., COMISION NACIONAL DE SALARIOS MINIMOS.

\* DEL 10. DE OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE.

\*\* ENERO - ABRIL.

ción de la tendencia a la baja. Empero, en febrero de 1982, pese al decreto de congelación de precios en artículos básicos, la devaluación confirma la tendencia a la baja de la capacidad adquisitiva hasta llegar -según estimaciones iniciales- a un 40 por ciento de pérdida en la capacidad adquisitiva del ingreso.

a) La estructura de precios

La estructura de precios presenta un aspecto deformado en base al condicionamiento de varios factores, entre ellos la óptima utilización de las materias primas, en tal forma que el "cómo producir" -como anota Enrique Jackson R. (61) resulta lo más conveniente para las empresas para ampliar utilidades, lo cual se logra disminuyendo el costo de producción, utilizando al máximo los recursos disponibles y evitando la producción de bienes que no tengan asegurado su mercado, "premisas que marcan la movilidad de los recursos hacia la producción más remunerativa". (62).

En efecto, se produce para quien tiene recursos excedentes y no para quién necesita determinados productos. La distribución del producto, o sea el "para quien produ--

-----  
61.- Enrique Jackson R. "Algunas consideraciones sobre las variables Salarios, Precios y Consumo", CONAMPROS. 1980, p. 29

62.- Enrique Jackson R. Op. Cit. p. 32

cir (63), está determinado también por el precio, debido a que la mayor parte de la producción y esfuerzo de ventas, está dirigido hacia aquellos grupos sociales que por su poder de compra, están en posibilidades de adquirir una mayor proporción de bienes.

Inciden también en la fijación de precios, "la tendencia monopólica y oligopólica del aparato productivo, la caótica proliferación de productos y la excesiva intermediación comercial". (64).

La escasez del mercado es otra limitante del libre juego de la oferta y la demanda, pues está conformada por una mayoría carente de capacidad de compra suficiente, contra una minoría concentradora del ingreso y cuyos patrones de consumo exigen mayor sofisticación de los artículos, exigencia que marca e influye la orientación de la producción.

Esto ha traído como consecuencia que la producción se canalice hacia los bienes que requieren un alto grado de capital y tecnologías importadas, desplazando la mano de obra; lo cual propicia la elevación de las tasas de ganancia sin tomar en cuenta que es preferible -desde el pun

-----

63.- Ibid.

64.- Ibidem.

to de vista social- vender mucho y barato, que poco y caro, estrechando aún más el poder de compra del mercado y consecuentemente agudizando los niveles de desempleo.

Jackson R. señala en su trabajo "Algunas consideraciones sobre las variables Salarios, Precios y Consumo" que, independientemente de que la tendencia monopólica y oligopólica de la producción atente contra lo estipulado en el artículo 28 constitucional, sus efectos son más perjudiciales al afectar el sistema de precios y determinar la oferta.

Este control monopólico de la producción -agrega- influye también en la determinación de los precios, tanto intermedios como finales; práctica que acarrea fuertes desequilibrios económicos y sociales, y agudiza los problemas de crecimiento y eficiencia de la producción, ya que a pesar del alto grado de protección a la industria y de contar con un mercado cerrado con mínima competencia, poco o nada se ha preocupado el sector productivo por mejorar sus técnicas y permanecer en el mercado con precios accesibles y calidad a toda prueba.

Otro factor importante de elevación de precios señalado también por Jackson R. lo constituye el sumamente intermediado sistema de comercialización, base para que el sector comercial retenga un desproporcionado segmento

del Producto Interno Bruto, deformación económica que se ha ido agravando en las últimas décadas, pues mientras en 1950, de cada peso gastado en la adquisición de mercancías, 63 centavos correspondían al productor y 37 centavos al distribuidor, en 1975 los términos se invirtieron: el comerciante recibía 60 centavos y el productor únicamente 40.

En 1979, el sector comercial con un capital invertido del 2.3 por ciento del total nacional, se apropiaba de más de la tercera parte del PIB. En 1981 -apunta el periodista Mario Ezcurdia (65)- el comercio se llevaba el 43 por ciento de la plusvalía y el 36 por ciento del Producto Interno Bruto y sólo generaba el 9 por ciento de los empleos.

#### b).- El Papel del Sector Privado

Mientras ocurre esto, "justo en la época de mayor recesión por la que ha pasado la economía mexicana en los últimos treinta años, cuando a la quiebra de numerosas, pequeñas y medianas empresas se suma el desempleo, la inflación y la especulación, grupos industriales han obtenido ganancias desproporcionadas y consolidado su posición oligopóli-

-----  
65.- Mario Ezcurdia Camacho. "Contienda por el poder público", Columna 'De la Política', El Día (Mayo 2, 1982).  
p. 7

ca en el mercado nacional" (66).

Los importantes consorcios VISA y ALFA -según datos de 1978- han obtenido fabulosas ganancias (ver cuadros 7 y 8) a lo que hay que agregar que las utilidades de la banca han crecido en forma igualmente ascendente al parejo que las empresas que integran la Bolsa de Valores. La devaluación de febrero de 1982 ha significado, para este sector, un incremento más en sus ganancias. Dos días después de que se anunció la devaluación ya los periódicos informaban que había un repunte en las acciones que se cotizan en la Bolsa. (67)

Carlos Tello Macías señala que para el grupo de 42 empresas que cotizan sus acciones en la Bolsa de Valores, "los años de recuperación con inflación han sido buenos". (68). En tanto que las ventas pasan de 66 mil millones de pesos en 1976 a 119 mil en 1978 (un crecimiento de 80 por ciento), las utilidades pasan de 2.1 miles de millones a 7.5 miles de millones de pesos en ese mismo lapso, o sea un incremento de tres veces y media. Así, la utili--

-----

66.- Carlos Tello Macías. Op. Cit. p. 115

67.- Bolsa Mexicana de Valores. "Repunte en la Bolsa por la Devaluación", El Día, (Febrero 20, 1982). p. 3

68.- Carlos Tello Macías. Op. Cit. p. 116



CUADRO NUMERO 7  
( miles de millones de pesos )

	1976	1977	77-78	1978	78-77
			%		%
<b>VENTAS:</b>	65.6	92.0	40.3	118.5	28.7
empresas gigantes:	35.4	50.3	42.3	66.2	31.6
grandes	20.8	28.7	37.9	36.2	26.7
medianas	9.4	13.0	38.3	16.0	22.3
 <b>UNIDADES</b>	 2.1	 4.4	 105.3	 7.5	 71.2
empresas gigantes	2.2	2.1	5.0	3.9	88.2
grandes	0.4	1.4		2.4	67.2
medianas	0.3	0.9	153.8	1.2	36.8

**L A S UTILIDADES LOS PRECIOS Y LOS SALARIOS.**

**FUENTE:** Carlos Tello Macías. "Las utilidades, los precios y los salarios", Revista Investigación Económica # 50. (Oct-Dic. 1979),

CUADRO NUMERO 8

	Incremento en las utilidades		Incremento en la tasa de rentabilidad <sup>a</sup>	
	1978/1977	1979/1978 <sup>b</sup>	1978/1977	1979/1978 <sup>b</sup>
Total	53.6	69.1	35.5	38.8
Bancomer	73.5	64.4	65.4	58.4
Banamex	78.5	84.8	19.2	13.2
Serfin	37.1	169.5	26.6	122.1
Comermex	31.5	22.7	18.1	5.9
Somex	27.1	35.5	18.8	26.5
Internacional	65.1	45.2	30.0	3.4
BCH	(14.1)	14.1	(21.3)	13.0
CRemi	(74.1)	71.4	(71.3)	108.2
Banpais	3.3	42.3	14.4	71.4
Banatlán	260.3	263.4	239.0	176.9
Otras	26.9	55.4	14.0	36.9

<sup>a</sup> Tasa de rentabilidad: relación utilidades/capital pagado y reservas.

<sup>b</sup> Período: enero-junio.

FUENTE: Carlos Tello Macías. "Las Utilidades, los precios y los salarios",  
Revista Investigación Económica # 50. (Oct-Dic. 1979).

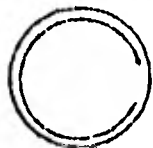
dad por unidad de mercancía vendida aumenta reflejando, por un lado, la persistente actitud de los empresarios de maximizar sus ganancias por la vía de los aumentos en los precios y no por la vía de la expansión de la capacidad productiva.

### 3.1.1.3. Tercer Factor: La Composición del Ingreso-Gasto. Distribución Porcentual del Gasto en Alimentos.

En la gráfica elaborada por CONASUPO -"La población objetivo en función de la distribución del ingreso"- y mencionada en el primer factor (verla a continuación), se observa también que el grupo de menores ingresos -20.2 millones de habitantes- destina un 65.8 por ciento de su ingreso al gasto de alimentos, el segundo grupo -26.9 millones de habitantes-, un 57.4 por ciento y el tercer grupo -20.2 millones de habitantes-, sólo el 37.4 por ciento.

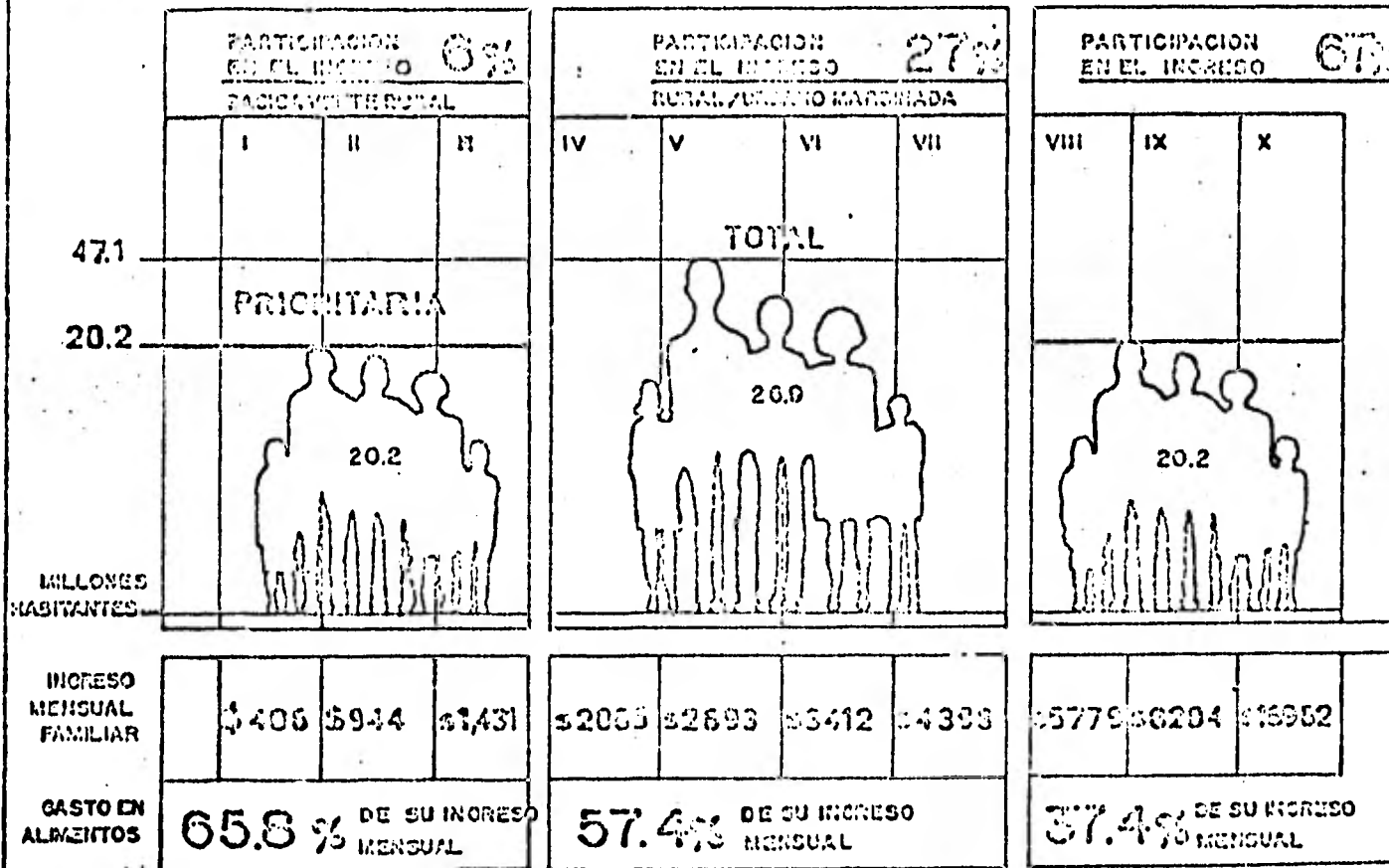
Por otra parte, estudios del Centro Nacional de Estudios del Trabajo (CENIET) (69) señalan que el ingreso promedio obrero de 1976 a 1979 no sólo no ha tenido incrementos sino que ha ido decreciendo en forma notoria. En 1980 y 1981 tuvo repuntes, como ya lo mencionamos, pero la devaluación de febrero de 1982 ha colocado nuevamente el ingreso

-----  
69.- Centro Nacional de Estudios del Trabajo, "Decrece el ingreso promedio obrero: CENIET", El Día (Enero 22, 1980), p. 12



# LA POBLACION OBJETIVO EN FUNCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

COMPOSICION DE LA POBLACION EN DECILES DE INGRESOS



FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES 1977, S.P.P. Y X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990. DATOS REFERIDOS A LA POBLACION NACIONAL DE UN TOTAL APROXIMADO A 67.3 MILLONES DE HABITANTES.

promedio obrero en situación difícil.

La población que destina la mayor parte de su ingreso a gasto en alimentos, consume en alto grado productos de bajo poder nutritivo. Esto se debe fundamentalmente a la influencia de los medios de difusión masiva que han deformado los hábitos de consumo e importado tendencias de compra que nos son ajenas y que sólo pueden ajustarse a la capacidad de compra de las minorías, clases medias y altas.

a) Consumismo y Desnutrición

Los ejemplos en este sentido abundan. Numerosos estudios del Instituto Nacional del Consumidor (INCO) (70) lo demuestran. Por ejemplo, los cereales industrializados. Una investigación del INCO señala que la mayoría de la población del país los compra con regularidad, convencida -a través de la publicidad- de su supuesto "alto valor alimenticio".

Tres fabricantes -Kellogg's de México, Cereales Industrializados e Industrial de Alimentos- producen las 13 marcas que circulan en el mercado a base de maíz, trigo y arroz.

-----  
70.- Revista del Consumidor número 54. "Los Cereales Industrializados", INCO, (Agosto, 1981). pp. 18-20

La empresa Kellogg's, de capital norteamericano, maneja las nueve marcas que dominan el mercado mexicano. El INCO señala que los cereales contienen azúcar, sal y malta, y solamente algunos, hierro, fosfatos férrico y monosódico, glucosa, melaza y harinas de soya y avena, y que aún cuando Kellogg's menciona en sus cajas la presencia de tiamina, riboflavina y niacina, "no puede asegurarse que se encuentren en las cantidades adecuadas".

El INCO explica lo que considera "el gran mal entendido": los cereales industrializados cuestan casi diez veces más que la tortilla de maíz, a la que no superan en valor nutritivo y que sin embargo, la inmensa mayoría de los consumidores paga la diferencia, entre otras cosas, porque desconoce este hecho y cree elegir un buen alimento, influenciada en gran medida, por la publicidad.

Lo que en realidad ocurre -explica el INCO- es que el proceso de industrialización arrebató a los cereales gran parte de sus propiedades. En primer lugar, sucede que las proteínas, minerales y vitaminas tienden a concentrarse en la corteza y en el germen del grano que son, precisamente, las partes suprimidas (y que se usan para alimentar al ganado). En segundo término, el calor que se aplica en el tostado merma la calidad proteínica (en particular en el caso de

los cereales "inflados") y que la incorporación de vitaminas y minerales no alcanza a subsanar sino parcialmente esta alteración.

Finalmente, los productos poseen una gran cantidad de azúcar que, además de engordar, afecta la dentadura.

En otro estudio realizado por el INCO se señala cómo las "papas fritas" en bolsas de 300 gramos cuestan 26 pesos, lo que significa que el kilo de papa sale, nada menos que a 87 pesos. Las tortillas doradas "doritos", valen 12.37 pesos los 215 gramos; en consecuencia, el kilo de tortilla es de 57 pesos. El chicharrón de cerdo industrializado llega a un costo exagerado ya que el kilogramo cuesta de un 200 a 300 por ciento más que su costo en el mercado. (71).

#### 3.1.1.4 Cuarto Factor: Relación Consumo/Producción Agropecuaria.

Estudios realizados por el Sistema Alimentario Mexicano (72) afirman que hay un desequilibrio entre la producción agropecuaria y la demanda de alimentos y sus materias primas. Durante los ciclos agrícolas del período 1971-1980, el comportamiento de la producción, en función del consumo,

-----

71.- Ibidem.

72.- Sistema Alimentario Mexicano. Gabinete Agropecuario. Gráfica sobre Relación Consumo/Producción Agropecuaria.

presentó una tendencia deficitaria en maíz, frijol, trigo, sorgo, leche y oleoproductos (ver cuadro número 10). En 1981 la producción fue alta, por lo que las importaciones, para 1982, se prevé, serán menores.

No obstante, de 1971 a 1980 las importaciones de -- granos se incrementaron de manera notable. En 1971 fueron de 380 mil toneladas; en 1975, de 3.7 millones; en 1979, de 4.3 millones; en 1980 sobrepasaron los 10 millones de toneladas.

El incremento de las importaciones obedeció a una política agrícola obsoleta misma que estuvo a punto de llevar al país a la dependencia alimentaria y que, en 1981, se rectificó al declarar el gobierno federal como prioridad principal obtener la autosuficiencia en ese renglón.

Las finalidades y la estrategia de la política agrícola caduca que propició el ascendente monto de las importaciones comenzó a establecerse en 1941 cuando México entró de lleno a la fase de la industrialización y con ésta al subsidio a la industria mediante precios bajos de alimentos y de materias primas de origen agropecuario.

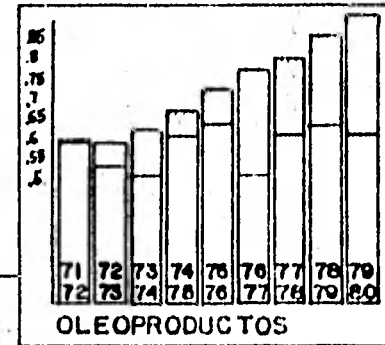
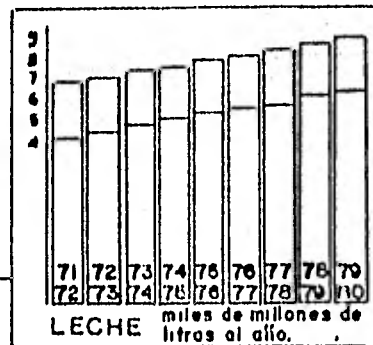
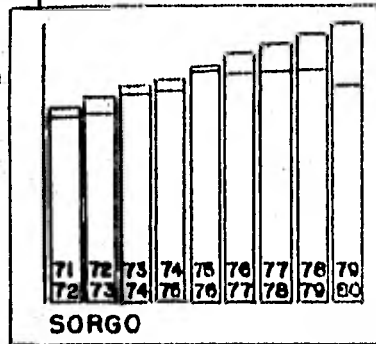
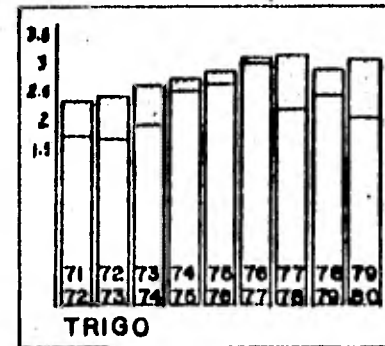
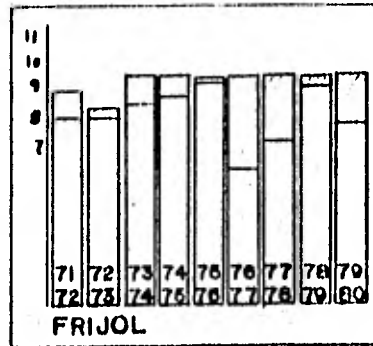
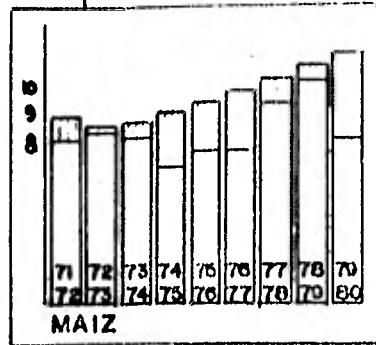
Al finalizar la década de 1940, "cuando ya se habían gastado los capitales acumulados durante la guerra, se vio que la sustitución de importaciones, que teóricamente debía





# RELACION CONSUMO / PRODUCCION AGROPECUARIA

MILLONES DE TONS. A EXCEPCION DE LECHE



**CONCLUSION:** EXISTE UN DESEQUILIBRIO MANIFIESTO EN LA RELACION CONSUMO / PRODUCCION AGROPECUARIA.

deficit  
 producción  
 superavit

FUENTE: SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO  
GABINETE AGROPECUARIO.

fortalecer nuestra balanza de comercio exterior, la empeoraba. Para adquirir la maquinaria que la industrialización requería, se gastaban muchos dólares, que la propia industria no podía proveer tanto por su condición incipiente como por que declaradamente no se proponía penetrar, sino solamente abastecer al mercado doméstico sustituyendo algunas importaciones.

"Entramos, entonces, a la etapa de déficits comerciales que tantas devaluaciones nos han acarreado, ¿de dónde sacar, en 1950, las divisas necesarias para proseguir la industrialización? De la misma fuente de donde se estaba financiando el costo interno de las nuevas industrias: de la agricultura. Fue así como adquirieron importancia los cultivos de exportación, cuya capacidad generadora de dólares se convirtió en argumento de gran peso político; aún las peores desviaciones -con violación flagrante del espíritu y la letra de la legislación agraria- se toleraron, justificándolas con las cifras anuales de una balanza de comercio exterior agropecuario superavitaria, proveedora de las divisas imprescindibles para la industrialización.

"Fue así, como surgió la segunda premisa básica de nuestra política agrícola: sembrar para exportar". (73).

Consecuentemente, las mejores tierras se dedicaron a la exportación a la vez que otros factores entraron en juego: la explosión demográfica se combinó con la gran capilaridad social del sistema propiciando el surgimiento de una importante clase media a la vez que la industrialización no solamente generó una parte de la población con mayor poder adquisitivo sino también abrió el campo para la multiplicación del sector terciario de la economía; los servicios, con el lógico incremento de las clases medias.

Paralalamente, aparecieron las trasnacionales operando en dos líneas principales: para la exportación, dedicada a surtir el mercado norteamericano; para las agroindustrias alimenticias, para cubrir, en el mercado interno, la demanda de las clases medias y enriquecidas.

En suma, la política agrícola siguió este orden de prioridades en las últimas cuatro décadas y hasta 1980 en que se registró una corrección en la tendencia:

1.- Producir materias primas de origen agropecuario y alimentos baratos para subsidiar a la industria.

2.- Generar divisas a como haya lugar para enjugar el déficit de comercio exterior causado por las necesidades de equipamiento industrial y por la incapacidad exportadora de la propia industria.

3.- Abastecer las demandas de las clases medias y

enriquecidas con cultivos de élite.

4.- Proporcionar materias primas a las trasnacionales alimenticias, deformadoras de los hábitos tradicionales de consumo. Ya mencionamos el caso de los cereales industrializados.

5.- Producir alimentos para las grandes masas populares. (\*)

Esta errónea política agrícola nos llevó a una situación en la que en 1981, el propio Sistema Alimentario Mexicano (SAM) reconoció la existencia de 35 millones de mexicanos subalimentados y 19 millones de desnutridos (74) y cuya consecuencia lógica -acentuada por la devaluación de febrero de 1982- es una precipitada caída hacia el desabastecimiento de las clases populares.

### 3.1.1.5 Quinto Factor: Relación Consumo/Producción Industrial

Este factor es sin duda el que incide de manera más grave y determinante en el progresivo desabastecimiento de las clases populares.

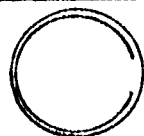
Es a partir de la década de los cuarenta cuando se advierte una creciente deformación en la estructura indus--

-----  
\* Lista de prioridades que sostiene Mario Ezcurdia. Op. Cit.  
p. 7  
74.- Sistema Alimentario Mexicano. El Día (Agosto, 1981). p.  
12

trial del país. La producción de esta rama avanza al abastecimiento de la demanda de las clases medias y altas y abandona la obligación de surtir las necesidades de los sectores populares. La producción industrial se concentra en los renglones de mayor rentabilidad, por lo que la disponibilidad de productos básicos crece a menores tasas que la economía en general y que las manufacturas, generando un importante faltante en la oferta industrial para el mercado de distribución, situación que provoca escasez y la consecuente especulación en los precios.

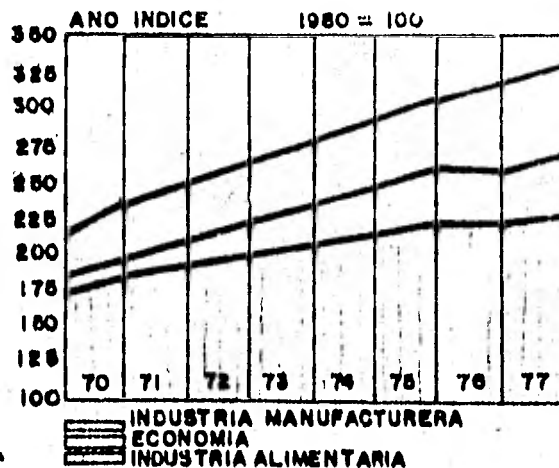
Según datos manejados por CONASUPO (ver cuadro número 11), se advierte que en el período 1970-77, la economía general -Producto Interno Bruto- creció aproximadamente 38 por ciento, la industria manufacturera 43 por ciento y la industria de alimentos sólo el 27 por ciento.

En 1980, la oferta de alimentos básicos industrializados registró un faltante para el sistema distributivo de CONASUPO, que es un buen indicador, de 53.3 por ciento en leche evaporada, de 50.3 por ciento en sardina, de 48.1 por ciento en aceites; de 36.9 por ciento en leche condensada; de 32 por ciento en galletas y de 30 por ciento en pastas para sopa, independientemente de la política de la planta privada tendiente a mantener constreñido el aprovisionamiento



# RELACION CONSUMO / PRODUCCION INDUSTRIAL

COMPORTAMIENTO DEL CRECIMIENTO DE  
LA INDUSTRIA ALIMENTARIA  
(1970-1977)



FUENTE: BANCO DE MEXICO

OFERTA FALTANTE PARA EL SISTEMA  
DISTRIBUTIVO CONASUPO (1980)

PRODUCTO	OFERTA FALTANTE %
ACEITE	48.1
LECHE EVAPORADA	53.3
LECHE CONDENSADA	30.9
CHILES ENLATADOS	33.0
SARDINA	50.3
GALLETAS	32.0
PASTA PARA SOPA	30.0
DETERGENTE	49.0
JABON DE LAVANDERIA	40.0
JABON DE TOCADOR	30.4

\* Se seleccionan solo algunos de los productos básicos

FUENTE: IMPECSA / DICONSA

## CONCLUSIONES:

- 1.- EL CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA ALIMENTARIA HA SIDO MENOR AL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y AL DE LA ECONOMIA EN GENERAL.
- 2.- DEFICIT CUANTIFICADO IMPORTANTE EN LA OFERTA INDUSTRIAL PARA CUBRIR EL CONSUMO CONSOLIDADO DEL SISTEMA DISTRIBUTIVO CONASUPO.
- 3.- DEFICIT NO CUANTIFICADO PARA CANALES PRIVADOS DE DISTRIBUCION.

to del sistema distributivo oficial.

Aunado a este fenómeno de abandono de la producción de básicos, se observa una deformación en la orientación de los canales de distribución. Paradójicamente, se da el fenómeno de que los más pobres compren más caro debido a la ineficiente estructura industrial/comercial.

Esta se divide en dos grupos: los canales "eficientes" y los "ineficientes". En el primer grupo se encuentran las grandes tiendas de autoservicio que tienen acceso a importantes descuentos a partir del precio base agrícola o industrial. Sus grandes volúmenes de venta les permiten el manejo de precios, por lo que llevan el menor precio hasta el consumidor.

El segundo grupo está integrado por el pequeño comercio, en forma individual o integrado en mercado público. Tiene los precios más altos, ya que se enfrenta a dos circunstancias negativas: compra en pequeñas partidas que no se benefician de grandes descuentos y recibe sus suministros no del agricultor ni del fabricante sino de intermediarios que pueden constituir la segunda, tercera, cuarta o posterior etapa de un proceso de comercialización. Aún cuando teóricamente cada etapa se mantuviere en niveles mínimos de utilidad, su sola adición al precio base agrícola o indus--

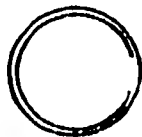
trial, ya de por sí más alto que el precio a que adquiere el gran comercio, significa un precio final más elevado.

Consecuentemente, el canal eficiente abastece a los sectores de más altos ingresos en tanto que los canales ineficaces venden a los sectores de menores recursos. Respecto al comercio operado por el sector público, se considera un canal eficaz aunque insuficiente, ya que surte también a los grupos de buenos ingresos.

Una gráfica elaborada por la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA) muestra claramente los niveles de intermediación. (Ver cuadro número 12).

Dentro de este último factor debe señalarse también la existencia de los llamados "cuellos de botella" que agudizan la distorsionada estructura comercial y distributiva.





# NIVELES DE INTERMEDIACION

EN LOS CANALES DE DISTRIBUCION (PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS)

PRODUCTOR	FABRICANTE	DISTRIBUIDOR	INTERMEDIARIOS				CANALES	
			MAYORISTA	MEDIO MAYORISTA	ACAPARADORES	AGENTES		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						TIENDAS OFICIALES	EFICAZ
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						TIENDAS CONASUPO	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						COMERCIO DE AUTOSERVICIO (PRIVADO)	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			PEQUEÑO COMERCIO URBANO	INEFICAZ
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		MERCADO PUBLICO	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	PEQUEÑO COMERCIO RURAL	

CADA NIVEL ES UNA ADICION AL COSTO ORIGINAL TANTO MAYOR O MENOR CUANTO SEA EL GRADO DE ESPECULACION EN CADA FASE.

EN ESTA AREA ES HACIA DONDE SE DIRIGE LA ACCION DE IMPECSA DISMINUYENDO PRECIOS Y BUSCANDO UN MEJOR COSTO FINAL AL CONSUMIDOR.

4.- CAPITULO TERCERO.  
CONASUPO: ¿UN CAMINO?

#### 4.1 Origen y Desarrollo

El primer antecedente directo de lo que actualmente es la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), lo constituye el Comité Regulador del Mercado del Trigo, creado el 22 de junio de 1937 durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas. Sus funciones principales fueron las siguientes: estudiar la distribución de las cosechas; investigar la capacidad adquisitiva de trigo de la población del país; el consumo de harina y pan; establecer patrones para determinar la calidad de trigos y harinas y, sobre todo, regular el precio nacional del trigo, procurando satisfacer las necesidades de consumo para lo cual tenía la facultad de importar las cantidades necesarias del producto.

Poco más de dos meses duró el recién creado Comité ya que el primero de septiembre de 1937 fue sustituido por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), organismo al que se le asignaron funciones más amplias que al primero, cuya acción estaba circunscrita a un solo producto. Entre las facultades de la CEIMSA se encontraban las de exportar e importar todos los productos que fuesen

necesarios para mantener estables los precios del mercado.

El año anterior a la constitución de la CEIMSA -el 26 de marzo de 1936- se había creado por acuerdo presidencial la ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.), cuyo objetivo primordial sería el de almacenar, guardar y conservar bienes o mercancías así como expedir certificados de depósito y bonos de prenda. ANDSA tuvo un capital inicial de 5 millones de pesos y una capacidad de almacenamiento de 120 mil toneladas.

Otros organismos creados en fecha posterior a la CEIMSA fueron el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, el Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y el Comité de Vigilancia del Comercio.

El 3 de mayo de 1942, durante el gobierno del general Manuel Avila Camacho, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADyRSA) mediante ley promulgada por el Ejecutivo. Su objetivo principal fue el de "regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirvan como materias primas para la elaboración de productos que tengan aquel carácter con el doble propósito de asegurar a los productores precios remunerativos y razonables, y al mismo tiempo, asegurar al consumo precios que se ajusten en el mayor grado posible a los pre-

cios rurales corrientes". (75).

Ya entonces, el propio presidente de la República manifestaba la necesidad de que el Estado interviniera de manera decisiva en la regulación del mercado de alimentos. El presidente Avila Camacho consideraba al respecto la urgencia de "atacar desde su origen la formación de los precios mediante una intervención activa del gobierno en sus causas determinantes para no esperar posteriormente, de las simples medidas de vigilancia y policia, la corrección del encarecimiento de los artículos de primera necesidad para lo cual era preciso encontrar dentro de las prácticas financieras y mercantiles habituales, medios eficaces para combatir los excesos y abusos de los especuladores comerciales, que en detrimento de los intereses económicos de los consumidores realizan obras de acaparamiento". (76).

Tanto la CEIMSA como la NADyRSA funcionaron de manera paralela hasta 1949, fecha en que la duplicidad de funciones asignadas a ambas hizo pensar en la conveniencia de fusionarlas en un solo organismo. El 13 de julio de 1949 se ordenó la liquidación de NADyRSA y se asignaron nuevas

-----  
75.- Acta Constitutiva de NADyRSA, S.A. de C.V.

76.- Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 1941.

atribuciones a la CEIMSA.

En el Decreto del 14 de julio de 1949, publicado por el Diario Oficial en la misma fecha, se establece que las funciones de la CEIMSA serán: procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, a sí como de cualesquier otros artículos de primera necesidad, que la Secretaría de la Economía Nacional y la de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente, consideren necesario, el establecimiento de un régimen especial para alcanzar esos fines, así como realizar la compra de cosechas e importaciones para cubrir faltantes en artículos de primera necesidad y estar en condiciones de regular los precios, con tendencia a evitar especulaciones.

Como se observa, sus funciones eran aún limitadas, ya que específicamente la CEIMSA sólo podía intervenir directamente en el mercado del trigo y el maíz. No obstante, cumplió un papel importante y en los años de 1954 y 1955 se adicionaron algunas enmiendas a su escritura constitutiva con el objetivo de conferirle facultades más amplias.

Un cambio importante se registró el 2 de marzo de 1961, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, fecha en la cual se creó un organismo público que sustituyó y ampliaba las funciones de la CEIMSA: la Compañía Nacional de Sub-

sistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), creada para que "por sí o a través de terceros mantenga precios de garantía que expresamente autorice el Gobierno Federal para granos como maíz, frijol, trigo y otros productos agrícolas, constituya reservas de productos básicos que suplan insuficiencias del abasto directo o demandas excepcionales y compre, distribuya y venda subsistencias populares". (77)

Un punto importante fue incluido en la creación de CONASUPOSA. A diferencia de los organismos que lo precedieron, cuyo objetivo principal era regular los mercados de producción y de consumo, en la creación del nuevo organismo se asentó que su objetivo era también "distribuir mejor la riqueza y el ingreso y mejorar la productividad". (78).

El cambio de CONASUPOSA a CONASUPO marca, por otra parte, una modificación en la concepción del propio Estado acerca de su intervención en la vida económica del país.

CONASUPO es creada por decreto presidencial el 23 de marzo de 1965, en el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz. En el decreto respectivo se asienta que "la obligación de regular el mercado de subsistencias en beneficio de los sectores populares, no puede ser una acción marginal que se lleve a

-----  
77.- CONASUPOSA. Acta constitutiva. Op. Cit. p. 3  
78.- Ibidem..

cabo por medio de una sociedad anónima de control estatal, sino una función fundamental de gobierno". (79).

Los propósitos principales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares son mejorar a los sectores de población económicamente débiles mediante una política de precios bajos, calidades satisfactorias y abastecimiento oportuno a través de su actuación como órgano regulador en la compra y venta de artículos agrícolas nacionales y de operaciones de importación y exportación. (80).

Como organismo público, descentralizado, CONASUPO realiza actividades industriales, comerciales y de servicios que buscan eliminar la intermediación innecesaria, reducir los márgenes de ganancia a la actividad mercantil y abastecer suficientemente, con oportunidad y a precios bajos, a las clases populares.

En síntesis se puede afirmar que CONASUPO, para lograr sus objetivos, actúa en tres ámbitos: el agropecuario, el industrial y el comercial. En el primero, tiene los siguientes programas y acciones: dirige y opera directa o participativamente el acopio y abasto, interno y externo; esti

-----  
79.- CONASUPO. Decreto presidencial del 23 de marzo de 1965.

80.- Sistema CONASUPO. Documento interno. (Febrero, 1981). p.



mula la producción y productividad agropecuaria básica, especialmente en las zonas marginadas; opera servicios de almacenamiento y de transporte, que deben ubicarse dentro del concepto integral del Sistema Nacional de Abasto y constituye reservas para garantizar el abasto y bancos de oferta para regular la oferta y los precios.

En el ámbito industrial, CONASUPO tiene como objetivo asegurar la producción industrial, directa o concertada, del abasto de su red de distribución que sufre grandes carencias y que constituye su principal cuello de botella y apoyar la oferta y los precios de los básicos industrializados mediante estímulos y subsidios.

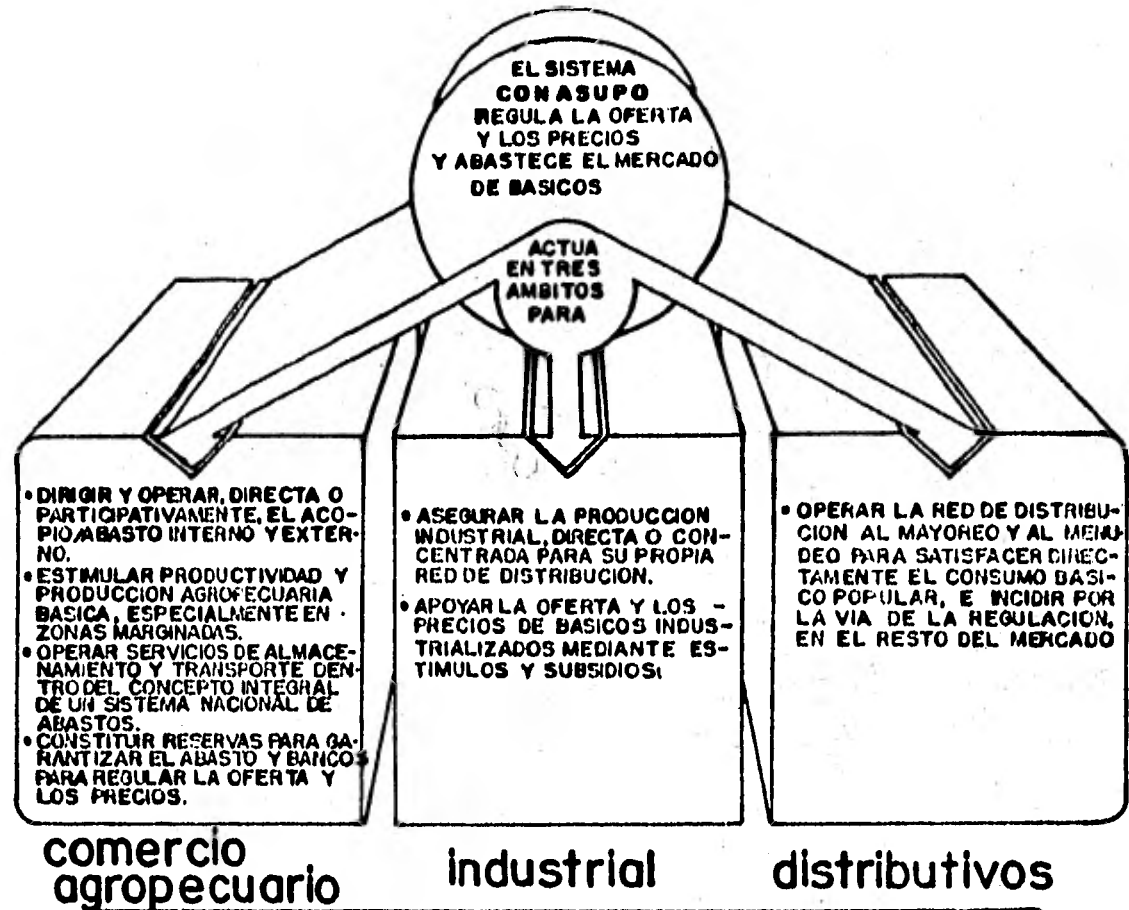
En el ámbito de la distribución su función es la de operar la red de distribución al mayoreo y al menudeo para satisfacer el consumo de la población e incidir por el camino de la regulación, en el resto del mercado. (81). (Ver cuadro número 13).

De acuerdo a esta división por áreas, analizaremos más adelante y por acciones específicas, la actividad de CONASUPO.

Para cumplir sus funciones, la Compañía cuenta con el auxilio de lo que se llama "empresas filiales". Estas

-----  
81.- Ibidem.

# ○ OBJETIVOS DEL SISTEMA CONASUPO



• LOS PROGRAMAS, METAS Y ACCIONES, SE HAN CONFRONTADO CON LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES Y, EN SU CASO, SE HAN REALIZADO LOS AJUSTES NECESARIOS, CONFORME A PRIORIDADES.

son: Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., (ANDSA), cuyo origen ya se mencionó; DICONSA (Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V.); LICONSA (Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.); MINSA (Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.); TRICONSA (Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.); BORUCONSA (Bodegas Rurales CONASUPO, S.A.); COSIF (CONASUPO Servicio a Internados Federales); CECONCA (Centros CONASUPO de Capacitación Campesina); Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social; ICONSA (Industrias CONASUPO, S.A. de C.V.); IMPECSA (Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.) y el Fideicomiso de Industrias Asociadas.

#### 4.1.1. Las Filiales de CONASUPO

##### a) Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA)

Este organismo se creó por acuerdo presidencial del 16 de marzo de 1936 y posteriormente, el 31 de marzo de ese mismo año, mediante disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se otorgó a los señores Luis Montes de Oca y Eduardo Villaseñor, representantes de los Bancos de México, S.A., y Nacional de Crédito Agrícola, S.A., respectivamente, la concesión para el establecimiento de ANDSA, cuyas operaciones quedarían sujetas a los preceptos

de la Ley General de Instituciones de Crédito en vigor en aquel año. Es hasta el 22 de abril de 1936 cuando ANDSA nace a la vida jurídica bajo la forma de sociedad anónima y con el objetivo primordial de "almacenar, guardar y conservar bienes o mercancías así como expedir certificados de depósito y bonos de prensa" (82).

Cuando ANDSA fue creada en 1936 como institución auxiliar de crédito, contaba con un capital inicial de 5 millones de pesos y una capacidad de almacenamiento de 120 mil toneladas. En 1981 -según informes de la propia ANDSA- operaba en 230 plazas del país, manejaba 684 bodegas y tenía una capacidad de almacenaje de casi 4 millones de toneladas, misma que en 1982 llegaría a 5.6 millones de toneladas (Ver cuadro número 14).

El 26 de julio de 1974, el secretario de Hacienda y presidente del consejo de administración de CONASUPO, licenciado José López Portillo, comunicó la decisión presidencial de aportar, al patrimonio de CONASUPO, el importe de la participación que tiene el gobierno federal en el capital social de ANDSA. Esta medida es de suma importancia si se toma en cuenta que el 70 por ciento del almacenaje total de ANDSA corresponde a productos manejados por CONASUPO.

La función primordial de ANDSA consiste en asegurar

## CUADRO NUMERO 14

## RESUMEN GENERAL

ABRIL 1982

<u>GERENCIA REGIONAL</u>	<u>NUMERO DE BODEGAS</u>	<u>CAPACIDAD DE TONELADAS</u>
1.- Valle de México	120	828,540
2.- Occidente	37	423,250
3.- Norte Centro	65	285,837
4.- Noreste	38	300,375
5.- Norte	39	166,980
6.- Noroeste	44	590,110
7.- Sureste	62	208,925
8.- Centro	53	245,010
9.- Sur	55	225,010
10.- Centro Oriente	29	130,520
11.- Centro Sur	25	138,000
12.- Pacífico Sur	13	65,000
13.- Pacífico Norte	40	298,685
14.- Peninsular	<u>14</u>	<u>65,900</u>
	<u>684</u>	<u>3'972,142</u>

FUENTE: ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO. GERENCIA GENERAL. ABRIL DE 1981.

## CUADRO NUMERO 14

## RESUMEN GENERAL

ABRIL 1982

<u>GERENCIA REGIONAL</u>	<u>NUMERO DE BODEGAS</u>	<u>CAPACIDAD DE TONELADAS</u>
1.- Valle de México	120	828,540
2.- Occidente	37	423,250
3.- Norte Centro	65	285,837
4.- Noreste	38	300,375
5.- Norte	39	166,980
6.- Noroeste	44	590,110
7.- Sureste	62	208,925
8.- Centro	53	245,010
9.- Sur	55	225,010
10.- Centro Oriente	29	130,520
11.- Centro Sur	25	138,000
12.- Pacífico Sur	13	65,000
13.- Pacífico Norte	40	298,685
14.- Peninsular	<u>14</u>	<u>65,900</u>
	<u>684</u>	<u>3'972,142</u>

FUENTE: ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO. GERENCIA GENERAL. ABRIL DE 1981.

el servicio de almacenamiento al sector productivo del país y proporcionar otros servicios paralelos tales como certificación de mercancías en depósito, certificación de mercancías en tránsito, recepción de mercancías, certificación de calidad, movilización de mercancías, pago de fletes, maniobras y seguros, además de distribución y venta de mercancías, habilitación de bodegas, operación de almacenes fiscales y de recepción, distribución y venta de costalera, conservación y laboratorio central.

b) Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA)

Con el nombre de Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares (CODISUPO), la CONASUPO creó lo que actualmente es DICONSA el 5 de abril de 1961, con un capital social de 40 millones de pesos. El 2 de septiembre de 1964, CODISUPO cambió su denominación por la de Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO, S.A. de C.V. (CODISUCO), y se aumentó el capital social a 80 millones de pesos. El 30 de octubre de 1972 se modificó nuevamente la razón social de la empresa, quedando como Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA), y se decretó como capital mínimo el de 350 millones de pesos (83).

Los objetivos principales de DICONSA son coadyuvar a

-----

la regulación del mercado poniendo a disposición del público los productos básicos a precios accesibles. Este organismo constituye uno de los más importantes instrumentos con que cuenta CONASUPO para cumplir sus funciones, puesto que al poner a disposición del público artículos a bajo precio impide que los comerciantes eleven en forma exagerada los precios y logra con su acción detener el alza inmoderada, a la vez que protege el poder adquisitivo del salario de las clases populares. (84).

Para cumplir sus funciones, DICONSA opera una vasta red de unidades comerciales que actúan en dos campos de acción: zonas urbanas y rurales. A partir de 1977 se dio especial importancia al ámbito rural a través del programa CONASUPO-COPLAMAR. Actualmente DICONSA surte a 11 mil 471 establecimientos, que van desde pequeños ejidos, hasta centros comerciales en los que se expenden más de 4 mil artículos distintos. La diversidad de tiendas que opera DICONSA abarca ferrotiendas -instaladas en carros de ferrocarril-, tiendas móviles en camiones, barco-tiendas, tiendas en dependencias gubernamentales, cuarteles de la Secretaría de la Defensa, o de la Marina, sindicatos obreros, etc.

Respecto al programa CONASUPO-COPLAMAR, el impulso ha sido intenso. Para el 31 de agosto de 1981 se encontraban operando 5 mil 173 tiendas en 29 Estados de la República. La distribución es la siguiente:



PROGRAMA CONASUPO-COPLAMAR

<u>ESTADO</u>	<u>NUMERO DE TIENDAS</u>
AGUASCALIENTES	129
CAMPECHE	50
CHIHUAHUA	193
CHIAPAS	461
COAHUILA	230
COLIMA	92
DURANGO	258
GUERRERO	167
GUANAJUATO	190
HIDALGO	165
JALISCO	153
MEXICO	142
MICHOACAN	410
MORELOS	23
NAYARIT	192
NUEVO LEON	130
OAXACA	457
PUEBLA	325
QUERETARO	189
QUINTANA ROO	60
SAN LUIS POTOSI	231

SINALOA	173
SONORA	81
TABASCO	192
TAMAULIPAS	198
TLAXCALA	38
VERACRUZ	251
YUCATAN	84
ZACATECAS	<u>100</u>
TOTAL	5 374

\* Fuente: Gerencia General de DICONSA.

Las actividades de DICONSA están encaminadas a erradicar privilegios y ganancias inmoderadas de proveedores e intermediarios que especulan con los artículos de primera necesidad, sin tratar en modo alguno de competir con el comercio organizado. Sus objetivos principales son:

1).- Mejorar los niveles de vida de los sectores de población económicamente débiles, mediante la venta, a precios que estén a su alcance, de bienes que se consideren de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico.

2).- Conservar los índices de precios de tales artículos en los mercados de consumo por medio de una oferta ade--

cuada que, en su caso, supla las deficiencias del abasto directo cuando éstas se presenten.

3).- Mantener reservas de algunos productos básicos para responder a las demandas excepcionales que se originen.

4).- Intervenir en el mercado de los artículos de primera necesidad, a fin de evitar aquellas fluctuaciones que perjudiquen a la clase laborante del país.

Para cumplir sus objetivos, DICONSA ha modificado en varias ocasiones su estructura administrativa. Actualmente opera por medio de una administración descentralizada que le permite un mayor control de su operación en las distintas regiones del país y una mayor eficiencia y oportunidad en los servicios que proporciona.

Para realizar sus funciones, DICONSA opera en 6 regiones del país que son atendidas por igual número de empresas que aunque autónomas entre sí, son dirigidas por una sola entidad que encabeza lo que se conoce como el Sistema DICONSA. Los principales funcionarios de cada una de estas empresas se reúnen mensualmente en la Gerencia General del Sistema para intercambiar opiniones y, sobre todo, para lograr unidad de criterio. En el caso de existir excedentes o faltantes de algún artículo en una zona, se efectúan traspaños que permiten dar un mejor servicio a los consumidores y evitar los inventarios excesivos.

Las empresas que se encuentran actualmente en operación son:

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL NORTE, S.A. de C.V., con sede en Monterrey, N.L., comprende los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas.

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL NOROESTE, S.A. de C.V., con sede en Hermosillo, Son., abarca los Estados de Sonora, Sinaloa, Baja California Norte y Baja California Sur.

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL CENTRO, S.A. de C.V., con sede en Guadalajara, Jal., comprende los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Colima, Michoacán, Nayarit y Zacatecas.

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL SUR, S.A. de C.V., con sede en Puebla, Pue., comprende los Estados de Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Morelos y Tlaxcala.

DISTRIBUIDORA CONASUPO DEL SURESTE, S.A. de C.V., con sede en Villahermosa, Tab., con funciones en los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Chiapas.

DISTRIBUIDORA CONASUPO METROPOLITANA, S.A. de C.V., con sede en el Distrito Federal; comprende, además, los Estados de México e Hidalgo.

Otro de los objetivos de DICONSA es el de poner al alcance del pequeño comerciante artículos a precios más ba

jos de los que normalmente obtiene en sus centros habituales de abastecimiento. Para este fin se han instalado, especialmente en los mercados públicos, las denominadas "Bodegas para el Pequeño Comercio".

Otra de las tareas que cumple este organismo es acudir de inmediato en ayuda de damnificados en caso de catástrofe, como inundaciones, temblores, etc., y proporcionarles despensas, calzado, ropa de abrigo, etc.

c) LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA).

Esta empresa filial de CONASUPO se constituyó legalmente el 2 de marzo de 1961, bajo la razón social de Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A., teniendo como objetivo "la deshidratación, rehidratación y producción de productos lácteos de primera necesidad, destinados a la población económicamente débil".

No obstante, ya en el año de 1953, CEIMSA inició la rehidratación de leche en una planta que tenía una capacidad de 60 mil litros diarios y que estuvo instalada en donde hoy se encuentra la planta Tlalnepantla de LICONSA.

A través de su desarrollo LICONSA ha sufrido dos modificaciones en su denominación: la primera, el 24 de febrero de 1970, cuando su nombre cambió a "Rehidratadora de Le-

che CONASUPO, S.A. DE C.V.", y la segunda, el 27 de octubre de 1972, fecha en que se estableció la denominación "Leche Industrializada CONASUPO, S.A. DE C.V.", como se le conoce actualmente.

El capital mínimo sin derecho a retiro con que cuenta es de 200 millones de pesos.

Paralelamente al cambio de denominación de 1972, LICONSA modificó sus objetivos sociales de tal forma que le permitieron pasar de una empresa dedicada exclusivamente a la rehidratación de leche a una empresa con una participación más extensa en dicho mercado.

Sus atribuciones actuales son (85):

a).- Coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, participando en la regulación y modernización del mercado de productos lácteos que se consideren necesarios para la alimentación de los sectores de la población económicamente débil, tendiente a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, el aumento del ingreso de los productores de bajos ingresos y el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos.

b).- La venta al mayoreo y menudeo de los productos que industrialice y comercialice, de acuerdo con los siste-

mas administrativos u operacionales que se consideren adecuados, la cual podrá ser mediante establecimientos propios o por conducto de terceras personas.

c).- La implantación de sistemas administrativos, comerciales e industriales necesarios para dar cumplimiento a los objetivos señalados en los incisos precedentes.

d).- La celebración de toda clase de actos jurídicos, contratos de maquila, adquisición de bienes muebles e inmuebles, equipos, materiales y materias primas que se utilicen para desarrollar las actividades necesarias para el cumplimiento del objetivo social el cual es: asegurar la posibilidad de consumo de leche a la población de escasos recursos y en especial a los niños, regular el mercado de productos lácteos básicos industrializados y contribuir al logro de la autosuficiencia nacional de leche, fomentando su producción.

Para 1976 la línea de productos lácteos básicos comercializados por LICONSA había sido ampliada. Sin embargo, esto se logró a través de maquiladores y no con instalaciones propias. A partir de 1977 la actividad de LICONSA ha sido incrementada hasta llegar a producir en 1981 las siguientes cifras:

150,000 litros diarios de leche ultrapasteurizada

280,000 litros diarios de leche pasteurizada

1,730,000 litros diarios de leche reconstituida

10,000 kilogramos diarios de leche deshidratada

45,000 latas diarias de leche para lactantes

240,000 sobres de 2 litros cada uno de leche descremada en polvo

1,000,000 tabletas de leche

25,000 kilogramos de complementos alimenticios y saborizantes.

Para lograr lo anterior, LICONSA cuenta con 9 plantas establecidas en Acayucan, Ver., Colima, Col., Guadalajara, Jal. (La Perla); Jiquilpan, Mich; Monterrey, N.L; Guadalupe Etla, Oax; Tlalnepantla de Baz, Mex; Santa Isabel Tlaxahuaca, Tlax; y Vallejo, D.F.

En construcción se encuentran las plantas de Aguascalientes, Ags., y de Querétaro, Gro. La primera tendrá capacidad para producir 150 mil litros diarios de leche ultrapas-  
teurizada, 40 mil kilogramos diarios de leche en polvo y 200 mil litros diarios de leche con sabor que se distribuirá en el sistema DIF. La segunda tendrá capacidad para producir 360 mil sobres diarios de dos litros de leche descremada en polvo. Las actuales plantas tienen también proyectadas ampliaciones. LICONSA distribuye sus productos a través de un sistema propio de lecherías que llega -en septiembre de 1981- a la cifra de 501 y que beneficia a 534 mil familias. (Ver



cuadro siguiente).

#### LECHERIAS DEL SISTEMA LICONSA

UBICACION	NO. DE LECHERIAS	LITROS	FAMILIAS BENEFICIADAS
México, D.F.	406	1,200,000	464,000
Monterrey, N.L.	61	60,000	37,000
Guadalajara, Jal.	22	41,000	29,000
Oaxaca, Oax.	<u>12</u>	<u>13,500</u>	<u>4,200</u>
Totales	501	1,314,500	534,200

Para realizar sus tareas LICONSA importa leche en polvo principalmente de Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Australia y Holanda. Estas importaciones obedecen a dos razones: a) la insuficiencia de la producción lechera nacional; y b) el mejor precio de adquisición de la materia prima en el extranjero.

Respecto a la primera razón, el gobierno interviene para disminuir el déficit diario en la producción de leche natural y porque los precios de la materia prima -leche en polvo- en el extranjero son más bajos que en el país, lo que permite ofrecer el producto a un precio accesible a las clases populares.

La participación de LICONSA en la compra, venta y distribución de productos lácteos ha ido en constante incre

mento. De 1979 a 1980 sus ventas prácticamente se duplicaron y se estima que para 1981 se registre una situación similar. (Ver cuadros números 15 y 16).

d) Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MINSA)

MINSA es una sociedad anónima que tiene por objeto la fabricación de harina de maíz de acuerdo con la patente número 48722, de fecha 9 de abril de 1961. Esa patente ha sido registrada en Estados Unidos de Norteamérica y otros países para facilitar su exportación al extranjero. El 9 de febrero de 1962 se verificó el traspaso de las acciones de MINSA a CONASUPO.

La constitución de este organismo se debe al inobjetable papel que cumple el maíz en la alimentación básica de la población mexicana cuyo consumo anual se estimaba en 1977 en 10 millones de toneladas como promedio.

Para cumplir sus objetivos, MINSA cuenta con 5 plantas ubicadas en Tlalnepantla, Mex; Jaltipan, Ver; Arriaga, Chis; Guadalajara, Jal; y Ahome, Los Mochis, Sin. Hasta el mes de julio de 1981 la producción de estas plantas eran de 184 mil 367 toneladas de maíz (Ver cuadro número 17).

e) TRIGO INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V. (TRICONSA).

**CUADRO NUMERO 15**  
**VENTAS 1976 - 1980**

(Miles de Pesos)

P R O D U C T O	1976	1977	1978	1979	1980
Leche Reconstituida	369,952	415,287	589,007	631,405	773,207
Leche Descremada en Polvo	--	2,850	45,850	92,166	168,136
Tabletas de Leche	11,439	68,336	56,325	71,292	120,342
Leche Ultrapasteurizada UHT	--	--	198	9,994	24,353
Leche para Lactantes	47,480	52,024	58,582	104,556	231,133
Complementos Alimenticios y Saborizantes	9,474	13,873	32,746	42,382	51,742
Leche Pasteurizada	6,734	9,505	23,629	54,840	134,374
Leche Evaporada	150,511	326,627	408,238	513,880	1'250,467
Productos Distribuidos	<u>50,868</u>	<u>69,602</u>	<u>123,413</u>	<u>227,576</u>	<u>387,848</u>
<b>TOTALES</b>	<u><u>646,458</u></u>	<u><u>958,104</u></u>	<u><u>1'337,988</u></u>	<u><u>1'748,391</u></u>	<u><u>3'181,602</u></u>

FUENTE: LICONSA. GERENCIA GENERAL. MARZO 1981

**CUADRO NUMERO 16**  
**REAL ESTIMADO DE VENTAS DE 1981**

(Miles de Pesos)

P r o d u c t o	E s t i m a d o								
	Real Enero-Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Suma
Leche Reconstituida	477,762	96,614	101,898	99,008	96,050	104,652	91,103	106,080	1'173,167
Leche Entera y Descremada en Polvo	234,343	47,339	54,000	58,500	57,000	62,370	55,200	62,400	631,202
Tabletas de Leche	71,612	14,482	12,300	12,000	15,000	17,000	14,000	15,000	171,394
Leche Ultrapasteurizada	108,487	21,939	29,454	33,756	37,992	42,162	46,398	50,568	370,756
Leche para Lactante	161,581	32,675	47,033	47,033	47,033	47,033	47,033	47,033	476,454
Complementos Alimenticios y Saborizantes	53,477	10,814	11,684	11,036	10,914	11,684	9,623	11,036	130,268
Leche Pasteurizada	120,481	24,364	31,500	31,500	31,500	31,500	31,500	31,500	333,645
Leche Evaporada	603,629	122,067	145,110	145,110	145,110	145,110	145,110	145,110	1'596,356
Productos Distribuidos	<u>261,054</u>	<u>52,791</u>	<u>72,408</u>	<u>72,578</u>	<u>72,748</u>	<u>75,408</u>	<u>72,088</u>	<u>74,578</u>	<u>753,653</u>
<b>TOTAL</b>	<u><u>2'092,426</u></u>	<u><u>423,135</u></u>	<u><u>505,387</u></u>	<u><u>510,521</u></u>	<u><u>513,347</u></u>	<u><u>536,919</u></u>	<u><u>512,055</u></u>	<u><u>543,305</u></u>	<u><u>5'637,095</u></u>

FUENTE: LICONSA. GERENCIA GENERAL. MAYO 1981.

CUADRO NUMERO 17  
 MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V.

PRODUCCION EN TONELADAS

<u>AÑO</u>	<u>TLALNEPANTLA</u>	<u>JALTIPAN</u>	<u>ARRIAGA</u>	<u>GUADALAJARA</u>	<u>LOS MOCHIS</u>	<u>TOTAL</u>
1975	120,377					120,377
1976	102,122	5,376	4,380			111,878
1977	106,313	16,075	12,715			135,101
1978	117,367	14,137	11,294	34,007		176,805
1979	110,003	16,574	15,843	46,999	32,683	222,102
1980	118,787	25,045	25,160	56,984	59,024	284,998
ENERO A JULIO DE 1981.	72,565	16,934	17,674	38,149	39,045	184,367

FUENTE: MINSA. GERENCIA GENERAL. JULIO 1981.

Esta empresa inició sus actividades el 18 de mayo de 1968. Fue establecida debido a la gran importancia que tiene el pan en la alimentación humana, y a la necesidad de hacerlo llegar a las personas de escasos recursos y a las que en una u otra forma el gobierno provee de alimentos higiénicos, nutritivos y a bajo precio.

Su primera denominación fue Compañía Panificadora CO NASUP0, S.A. y el capital social con el que inició sus actividades fue de 35 millones de pesos, siendo su principal objetivo "la organización, administración y operación de establecimientos industriales y de otros tipos para la producción, manejo y comercialización de toda clase de productos panificados que se consideren de consumo necesario y se destinen a la nutrición de sectores de población económicamente débiles". (86).

El 18 de octubre de 1971, el consejo de Administración consideró que la empresa "contaba con exceso de capital" (87) y mediante Asamblea Extraordinaria de Accionistas, el capital se redujo a 20 millones de pesos.

El 8 de septiembre de 1972, con el objeto de unificar las escrituras constitutivas de las filiales del Siste-

-----  
86.- Manual de Organización General. TRICONSA. (Abril, 1981).  
p. 3

87.- Ibidem.

ma CONASUPO y fundamentalmente para ampliar sus objetivos, se cambió la razón social de Compañía Panificadora CONASUPO, S.A., por la de Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. El 3 de febrero de 1975 "tomando en cuenta que los requerimientos operativos de la empresa demandaban un aumento de capital social" (88), el Consejo de Administración propuso una ampliación a 30 millones de pesos, que aprobó la Asamblea Extraordinaria de Accionistas y posteriormente, con el mismo procedimiento, el 5 de enero de 1977 se determinó un capital social de 36 millones de pesos.

La planta en la que se produce el pan está ubicada al norte del Distrito Federal y en 1977 tenía capacidad para producir hasta un millón de piezas diarias. Según datos de ese año, el 57 por ciento de la producción se vendía por medio de las lecherías y tiendas CONASUPO; el resto, 43 por ciento, se entregaba a la Secretaría de Salubridad y Asistencia para guarderías, hospitales, casas de cuna, asilos, etc., y al Desarrollo de Integración Familiar (DIF) como parte de los desayunos escolares.

En 1980, la producción de TRICONSA cubrió un 8 por ciento del mercado del D.F. y manejó 261 millones de piezas.

Se estima que para 1982 esta cifra ascienda a 330 millones

-----  
88.- Ibidem.

de piezas con una utilización del 83 por ciento de la capacidad instalada.

f) BODEGAS RURALES CONASUPO, S.A. (BORUCONSA)

Esta empresa inició sus operaciones el 3 de agosto de 1971, teniendo como fin principal el facilitar a los campesinos la recepción y el almacenamiento de sus cosechas, utilizando los "graneros del pueblo" construidos en beneficio de los campesinos.

Las funciones básicas de esta filial de CONASUPO, son "construir y administrar sistemas de almacenamiento, especialmente Bodegas Rurales, concebidas no sólo como silos, sino como centros de comercialización, de educación, recreo y superación social, cultural y económica de los productores campesinos". (89).

La razón fundamental que influyó para la construcción de los graneros primero, y la constitución de esta empresa, después, para operarlos, fue que las bodegas que existían de Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., o alquiladas, estaban ubicadas en los grandes centros urbanos en razón de la proximidad del consumo, pero para el pequeño campesino era muy di-



fácil llegar hasta ellas para entregar su cosecha, por lo que la vendían a los intermediarios que la recogían en su lugar de residencia y que se aprovechaban para pagarla a menor precio.

Esta situación fue lo que determinó que en 1966 naciera la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Rural, cuyas actividades se iniciaron en el estado de Aguascalientes, en el mismo año en que fue creada. Para 1967 se planeó una etapa de trabajo en 10 entidades federativas, teniendo como meta realizar obras con una capacidad de almacenamiento para 500 mil toneladas. Se cumplió con este programa y para 1968 se desarrolló otro que comprendía 15 Estados.

Desde 1966 el gobierno federal, a través de CONASUPO, inició la construcción de los "graneros del pueblo", en los propios ejidos o en zonas estratégicamente escogidas por su fácil acceso para que el pequeño productor y el ejidatario no tuvieran problemas, de fletes o de tiempo, para entregar su cosecha; además, en estos centros receptores se rompió con la limitación de recibir sólo volúmenes mayores a una tonelada.

Estos graneros comenzaron a funcionar bajo la vigilancia de la Comisión Promotora, pero se pensó que, dada la importancia que tenía para los productores, se creara un orga-

nismo especial que agilizara y mejorara su operación.

Este fue el origen de Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA), cuyas funciones se ampliaron con el objeto de que los centros de recepción no sólo fueran almacenes para guardar cosechas, sino también centros de desarrollo y defensa de la economía campesina, lugares de intercambio social, de recreo y ejercicio deportivo, etc.

Entre las funciones de BORUCONSA se encuentran también las de facilitarle al campesino los medios para mejorar la producción con acciones como poner a su disposición a precios accesibles, fertilizantes, semillas mejoradas, costalera, servicio de desgranado -en algunos casos, gratis-, barbecho de sus tierras, transporte, etc.

BORUCONSA realiza también tareas sociales como instalar bibliotecas. Para junio de 1977 (\*) había erigido mil 484 y en coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social había establecido 323 clínicas.

g) CENTROS CONASUPO DE CAPACITACION CAMPESINA (CECON-  
CA).

La existencia de esta empresa surgió de la necesidad de contar con personal preparado en la recepción y manejo

-----  
\* Los datos más recientes que se pudieron obtener corresponden a este año.

le granos, por parte de las bodegas rurales, a fin de asegurar el respeto a las normas de calidad, la difusión y aplicación de precios de garantía y la eliminación de intermediarios y acaparadores.

Posteriormente sus funciones se ampliaron y actualmente consisten en "capacitar por medio de cursos a campesinos para aprovechar las técnicas modernas de producción, incremento del rendimiento de sus cultivos, la mejor forma de tratar a su ganado, el adecuado almacenamiento de sus cosechas, el manejo de las semillas, y en general, obtener mejores beneficios de su labor". (90).

Los cursos se imparten en dos formas: de internado y externos. En el período enero-julio de 1981 (91) se impartieron 327 cursos a 10 mil 608 becarios, y mil 354 cursos a 59 mil 751 becarios a nivel externo.

Las principales especialidades impartidas son: analistas almacenistas, comercialización, contabilidad rural, control de plagas, crédito y seguros, mantenimiento y conservación de granos y semillas, nutrición, parteras empíricas, inseminación artificial, etc.

-----

90.- Manual de Organización General. CECONCA. (Marzo, 1981).  
p. 3

91.- CECONCA. Gerencia General. Septiembre de 1981.

En 1981 se cuenta ya con 25 centros de capacitación distribuidos en la mayor parte de las entidades de la República y con 29 brigadas, una por Estado, exceptuando Baja California Norte, Baja California Sur y el Distrito Federal. Los centros de capacitación cuentan con aulas, biblioteca, dormitorios, comedor, cocina, lavandería, servicios sanitarios, canchas deportivas, campos de prácticas y servicio médico.

CECONCA realiza también labor de alfabetización a nivel básico y edita un órgano de difusión mensual llamado "Surco", que se reparte en CONASUPO, en todas las filiales, en los Centros de Capacitación y en las Brigadas. A través de este órgano se dan a conocer las actividades del Sistema CONASUPO así como temas de interés social en el medio rural y en el urbano como son enfermedades en los animales, plagas agrícolas, etc.

h) INDUSTRIAS CONASUPO, S.A. DE C.V. (ICONSA)

Esta es una de las filiales más jóvenes e importantes del Sistema CONASUPO. Inició sus actividades en abril de 1975. Tiene a su cargo la producción de aceites y grasas vegetales, harina de trigo, harina de maíz, pastas para sopa, molienda de oleaginosas y fabricación de alimentos balanceados. Para ello opera 6 plantas ubicadas en Tultitlán, Edo.

de México; Mexicali, B.C; Cd. Obregón, Son; Nuevo Laredo, Tamps; Gómez Palacio, Dgo; y Monterrey, N.L.

En la primera trabaja un molino de oleaginosas, una planta refinadora de aceite y una fábrica de pastas para sopa; en la segunda, un molino de oleaginosas y una planta refinadora de aceite y manteca; en la tercera, un molino de oleaginosas, un molino de trigo y una fábrica de alimentos balanceados; en la cuarta, una planta refinadora de aceite y manteca; en la quinta, dos molinos, uno de trigo y otro de maíz, así como una fábrica de alimentos balanceados.

La distribución de los productos elaborados por ICONSA se realiza a través de los canales de distribución del Sistema CONASUPO y en muy pequeña medida, del sector privado. (Ver cuadro número 18).

La producción en 1980 fue la siguiente:

Aceite refinado	76,601 toneladas
Manteca	28,344 "
Pastas para sopa	7,841 "
Harina de maíz	70,129 "
Harina de trigo	188,389 "
Alimentos balanceados	95,344 "

Los datos de funcionamiento y producción de las filiales de CONASUPO son los más recientes que se pudieron ob

CUADRO NUMERO 18  
INDUSTRIAS CONASUPO, S.A. DE C.V.

COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS POR LOS CANALES DE DISTRIBUCION DE LA EMPRESA.

	<u>ACEITE</u>	<u>MANTECA</u>	<u>HARINA DE TRIGO (1)</u>	<u>HARINA DE MAIZ (2)</u>	<u>PASTA DE SOPA</u>
<u>SECTOR PUBLICO</u>	<u>99</u>	<u>100</u>	<u>36</u>	<u>32</u>	<u>100</u>
DICONSA	75	75	28	29	95
IMPECSA	20	20	5	3	0
LICONSA	4	2	1	0	5
TRICONSA	0	3	2	0	0
<u>SECTOR PRIVADO</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>64</u>	<u>68</u>	<u>0</u>
<b>T O T A L</b>	<b>100</b> ===	<b>100</b> ===	<b>100</b> ===	<b>100</b> ===	<b>100</b> ===

- (1) La distribución entre sectores se determina por el nivel de la Demanda Institucional y las capacidades instaladas en las líneas de envasado.
- (2) La parte destinada al Sector Privado se refiere a las entregas que hace ICONSA a los tortilleros.

FUENTE: ICONSA. GERENCIA GENERAL. 1981.

Ahora bien, señalábamos al principio de este capítulo que analizaríamos la actividad de CONASUPO por acciones: en el ámbito agropecuario, en el industrial y en el distributivo.

#### 4.2. Participación en la Economía Nacional y Perspectivas

##### 4.2.1. Acciones en el Ambito Agropecuario

El Sistema CONASUPO de comercio agropecuario "regula y abastece el mercado de granos y semillas básicos y coadyuva a la autosuficiencia alimentaria". (92).

Sus principales acciones son: participar en el aseguramiento de la disponibilidad de productos de consumo directo para el comercio controlado y de materias primas para la industria de alimentos; apoyar la producción y productividad rurales y contribuir a la eficiencia de la comercialización, sobre todo en zonas marginadas; operar sistemas participativos de acopio/abasto/industrialización de granos y semillas básicos, para corresponsabilizar a las industrias de su propio inventario de insumos; manejar las reservas de abasto y los bancos de regulación de la oferta y los precios; apoyar el comercio agropecuario con la infraestructura de al

macenamiento; asegurar la disponibilidad mediante la racionalización de las importaciones que complementan el abasto interno.

a).- Disponibilidad de Granos y Semillas Básicos e Importaciones.

CONASUPO asegura la disponibilidad de materias primas para la industria de alimentos y de productos de consumo directo, mediante la compra directa o participativa con el sector privado de las cosechas nacionales de granos básicos a precios de garantía, y las importaciones complementarias para el abasto nacional.

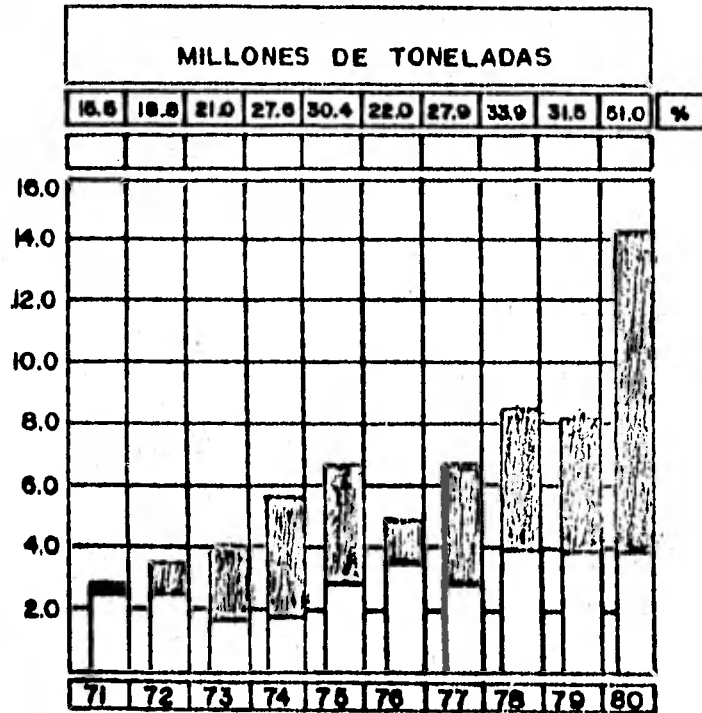
Desde 1971 se advierte un incremento en esta acción debido al aumento de la población, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y los ciclos agrícolas desfavorables. (Ver cuadro número 19).

Paralelamente se han incrementado también las importaciones. En 1971 fueron de 380 mil toneladas; en 1972 de cerca de un millón de toneladas; en 1975, de 3.7 millones de toneladas; en 1979, de 4.3 millones de toneladas; en 1980 sobrepasaron los 14 millones de toneladas. En 1981 descendieron aún cuando continúan siendo de importancia. (Ver cuadro número 20).





# PARTICIPACION DE CONASUPO EN LA DISPONIBILIDAD DE GRANOS Y SEMILLAS BASICAS 1971-1980



COMPRAS NACIONALES  
 COMPRAS DE IMPORTACION

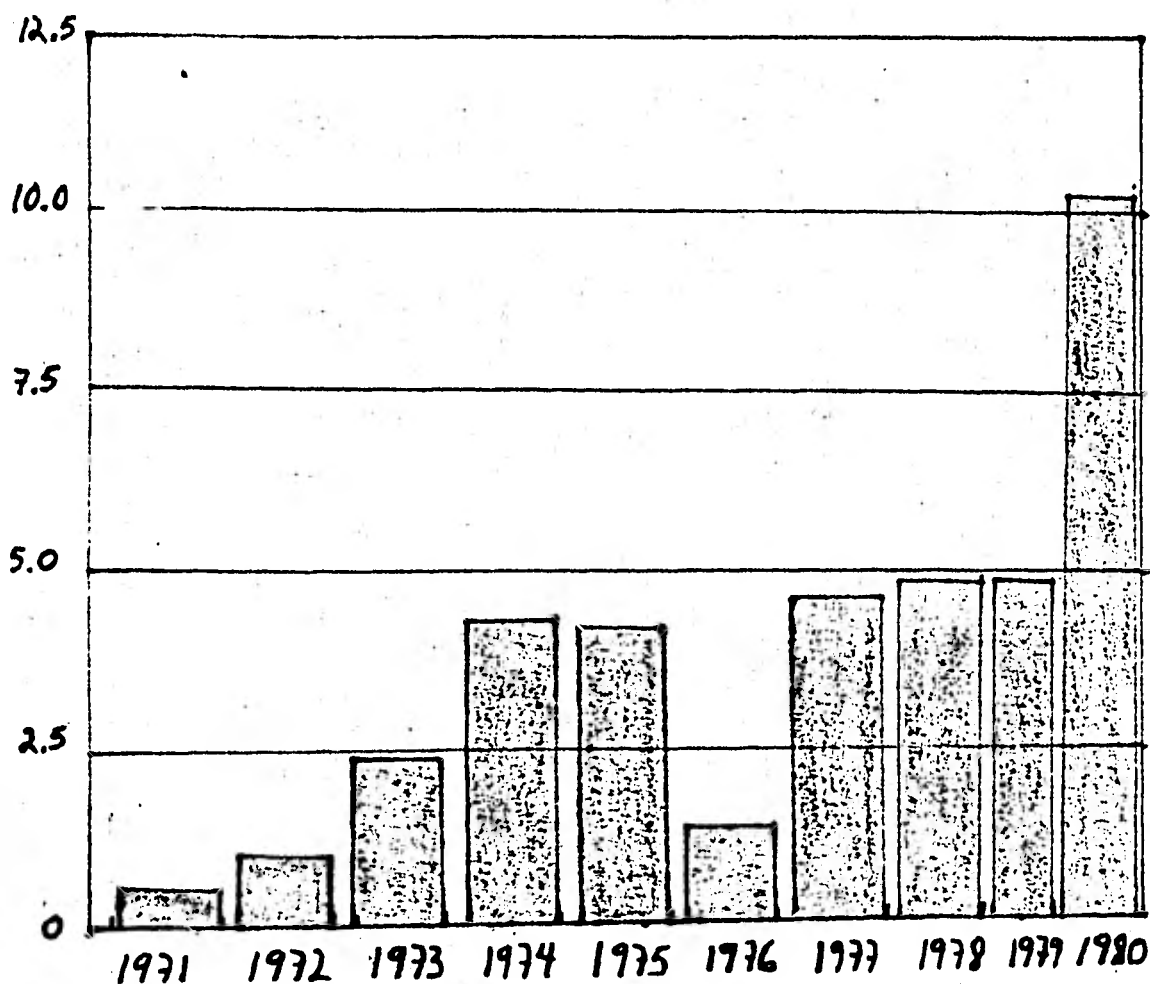
A PARTIR DE 1979 SE INCLUYEN LAS OPERACIONES REALIZADAS A TRAVES DE LOS NUEVOS SISTEMAS DE COMERCIALIZACION PARTICIPATIVOS Y LAS DIRECTAS.

## MAYOR PARTICIPACION DE CONASUPO DEBIDO A:

- CRECIMIENTO DE LA POBLACION DEL PAIS
- INCREMENTO DE LA POBLACION QUE SE ENCUENTRA DENTRO DE LOS PRIMEROS SIETE DECILES DE INGRESO.
- AUMENTO EN LOS CONSUMOS DE GRANOS, POR LA POLITICA DE SUBSIDIOS.
- CAMBIO DE LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA. TRANSFERENCIA DE AREAS DE BASICOS HACIA OTROS CULTIVOS MAS RENTABLES.
- CICLOS AGRICOLAS DESFAVORABLES.
- ASOCIACION PARTICIPATIVA DE ARABITOS CON LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS.

CUADRO NUMERO 20

Importaciones de granos  
(millones de toneladas)



Fuente: CONASUPO

Las importaciones han significado para CONASUPO un es fuerzo de racionalización no sólo en la determinación del monto de las mismas sino en el proceso de internación al país. De los 14 millones de toneladas de importación correspondientes a 1980, el 41 por ciento se recibió por frontera terrestre y el 59 por ciento restante en puertos marítimos, movilizándose en camiones, en su mayor parte, y también en furgones.

b) Apoyo a la Producción y Productividad Rurales y a la Comercialización.

Estos apoyos consisten en otorgar Precios de Garantía como un instrumento de política agropecuaria aún cuando por las características del campo mexicano -dos tipos de agricultura, una de subsistencia y otra moderna y avanzada- estos "apenas resuelven el problema del productor temporalero" (93).

Para atenuar las desventajas de los temporaleros, CONASUPO ha implementado una serie de apoyos tales como la venta de insumos y alimentos básicos y la capacitación campesina para la comercialización, el aseguramiento del mercado para la producción temporalera y el apoyo a la comercialización mediante el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), el cual promueve la organización participativa de los a-

agricultores concediéndoles -en adición al precio de garantía- servicios directos de desgranado, transporte interparcelario, préstamo de costalera, estímulos en la venta de insumos y bonificaciones.

En 1980, el PACE atendió 84 distritos de temporal en 27 Estados de la República en donde viven más de 200 mil productores de maíz y frijol. El 40 por ciento del total del maíz y frijol captado por CONASUPO, ha tenido su origen en la acción del PACE. Para 1981 CONASUPO captó el 50 por ciento de la producción y estima que para 1982 captará el 55 por ciento de la compra de maíz y frijol. (94).

c) Sistemas Participativos de Acopio/Abasto.

Estos sistemas se han organizado con las industrias transformadoras de maíz, trigo, sorgo y oleoproductos a fin de corresponsabilizar a esas ramas industriales de su propio inventario de granos, liberando en gran medida el gasto público que supone el abasto oficial, sin afectar, sino incrementando las funciones normativas y los controles oficiales.

Los objetivos de estos sistemas son (95):

Ordenar los mercados de materias primas, productos

-----  
94.- Sistema CONASUPO. Op. Cit. p. 25

95.- Sistema CONASUPO. Op. Cit. p. 28

intermedios y finales; contribuir a la eliminación de la intermediación innecesaria, y corresponsabilizar a las industrias usuarias de su propio abasto y racionalizar el otorgamiento de subsidios. Desde el punto de vista operativo su núcleo fundamental son los Comités Mixtos Operativos SECOM/CONASUPO y ramas industriales, en donde se organizan las compras y la distribución.

"Cuando es necesario -para apoyar la oferta y los precios- se otorgan subsidios transparentes y selectivos, en la etapa de transformación industrial, a los productos de consumo popular por la diferencia entre el precio tope oficial y el costo, más la utilidad reconocida.

"Se va paulatinamente superando la práctica de otorgarlos en el precio de las materias primas industriales y permiten su concesión en algunos productos intermedios como la harina de trigo y los alimentos balanceados, así como los productos lácteos. Su acción se complementa con los subsidios adicionales previstos por el SAM para proteger, en forma más selectiva, los consumos en las zonas marginadas.

"A futuro se pretende llevar estos subsidios únicamente a los productos finales para garantizar plenamente que favorezcan al consumidor".

Según datos oficiales, en 1980, la asociación gobierno/industria alimentaria ha realizado compras de materias primas por más de 5.9 millones de toneladas con recursos de 25 mil millones de pesos aportados por el sector privado que han liberado, en esa medida, el gasto gubernamental.

d) Reservas de Abasto y Bancos Reguladores.

La estrategia delineada por el Sistema CONASUPO en este renglón consiste en que, a partir de la producción agrícola nacional y de la industrial de intermedios, integrar dos funciones diversas: garantizar abastos y regular la oferta. Las reservas de abasto -en poder de CONASUPO, la industria y el comercio- garantizan los suministros de materias primas para la fabricación de básicos y la disponibilidad de productos de consumo directo, de acuerdo con las necesidades y prioridades de aprovisionamiento, según las definiciones establecidas en los Comités Mixtos Operativos y en los Comités Estatales de Abasto.

Los bancos reguladores revolventes de materias primas y productos intermedios industrializados en poder de CONASUPO, presionan oportunamente en los lugares y momentos necesarios, adquiriendo continuamente los excedentes y lan-

zando al mercado la reserva constituida ante situaciones de escasez o especulación para regular la oferta y los precios y de esa manera contribuir a la lucha contra la inflación.

#### e) Almacenamiento

El comercio agropecuario se apoya en la infraestructura de almacenamiento oficial para sustentar los servicios de acopio/abasto/distribución; la operación de las reservas de abasto, y los bancos reguladores revolventes. Según un censo de la Secretaría de Comercio, la capacidad total de almacenamiento es de 21 millones de toneladas. Corresponde al Sistema CONASUPO 9.8 millones de toneladas; ANDSA 5.6 millones, BORUCONSA 1.7 millones, ICONSA medio millón de toneladas, IMPECSA y DICONSA un millón de toneladas cada una.

#### 4.2.2. Acciones en el ámbito industrial

La orientación de la planta industrial de CONASUPO tiene los siguientes propósitos: (97).

. Usar en su totalidad la capacidad instalada exclusivamente para el procesamiento de básicos.

. Orientar todos los programas industriales de incremento de la oferta de básicos, así como los tendientes a in

tegrar nuevas líneas, al abasto del subsistema de distribución oficial.

. Asociarse con la pequeña y mediana industria y a agro-industria integrada, a través del otorgamiento de preferencias en el abasto de materias primas, apoyos financieros -convenios CONASUPO-SOMEX e instrumentos de NAFINSA- para el aseguramiento de su propio mercado.

. Otorgar estímulos y subsidios de carácter selectivo para apoyar la producción y oferta de alimentos industrializados, sujetos a control de precios.

. Contribuir a neutralizar las tendencias monopólicas o de especulación en el mercado de básicos.

. Promover el enriquecimiento nutricional de los alimentos.

. Constituir modelos de tecnología y de costos por rama industrial.

En general, la planta industrial de CONASUPO se ha incrementado aún cuando no cubre la totalidad de la demanda nacional. Según estudios de 1981 realizados por CONASUPO la situación y perspectivas de producción en cada producto es la siguiente: (98)

a) Producción de Harina de Maíz



De 1971 a 1980 la participación de CONASUPO en el consumo comercial de maíz pasó del 7.6 al 20 por ciento. De 1977 a 1980 la producción ha registrado una tasa media de incremento del 21 por ciento anual, al aumentar de 198 mil toneladas a 352 mil, con lo que se participa en un 39 por ciento del mercado nacional y se utiliza el 96 por ciento de la capacidad instalada. El cuadro número 21 muestra el aumento del uso de la capacidad instalada así como el incremento de la producción.

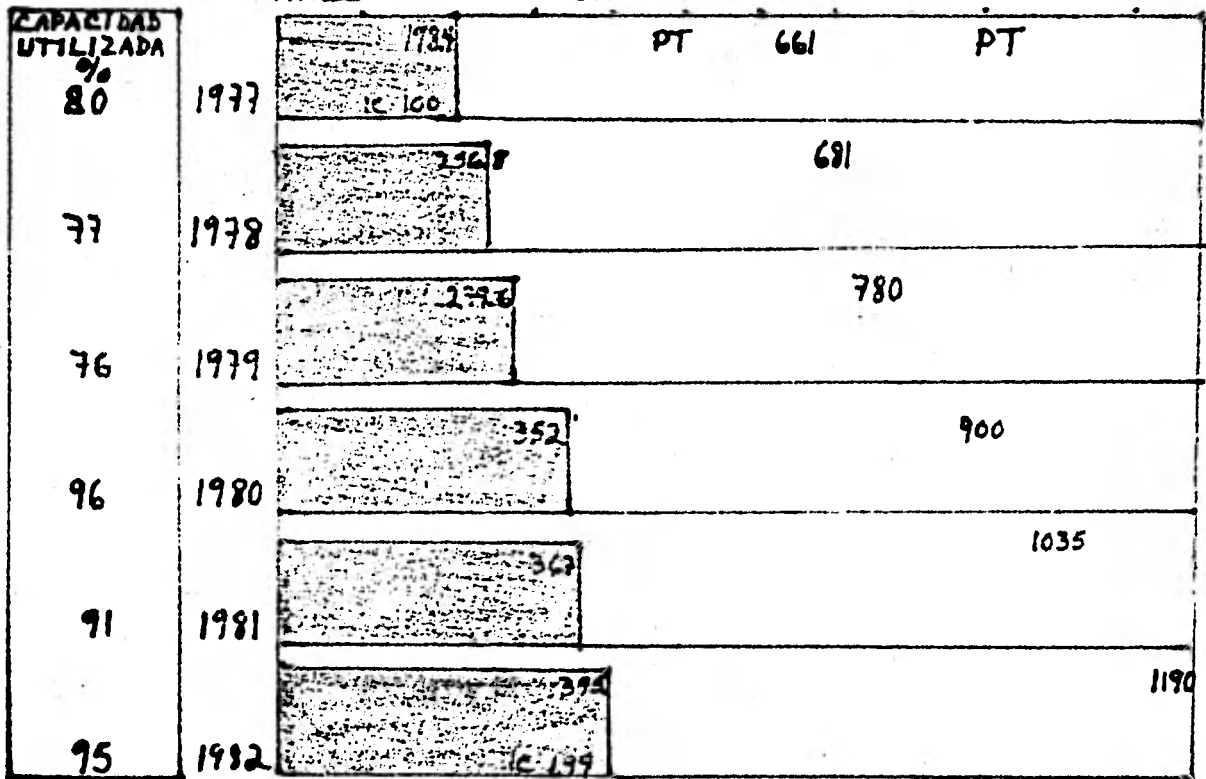
CONASUPO tiene programado aumentar los programas de inversión hasta llegar a 395 mil toneladas en 1982, lo que representará un incremento del 99 por ciento partiendo de 1977. Para finales de 1982 la capacidad estará totalmente saturada y la participación en el mercado será del 33 por ciento, o sea seis puntos abajo de la actual.

#### b) Producción de Harina de Trigo

En el período 1977-79, la producción se mantuvo estable en 165 mil toneladas, con una utilización del 60 por ciento de la capacidad instalada. En 1980 se produjeron 220 mil toneladas y para 1982 serán 260 mil, con un aprovechamiento en un 93 por ciento de la planta instalada, con lo que la participación en el consumo pasará del 6 al 10

CUADRO NUMERO 21  
**PRODUCCION HARINA DE MAIZ**

0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1100 1200  
 MILES DE TONELADAS



PT= PRODUCCION TOTAL  
 ■ = PRODUCCION CONASUPO  
 IC= INDICE DE CRECIMIENTO

FUENTE: CONASUPO. SISTEMA CONASUPO. 1981.

por ciento.

Dentro de la estrategia a seguir en el renglón de este producto, se contempla instalar las plantas oficiales en los puertos industriales, a fin de procesar volúmenes de importación, ya que existe suficiente capacidad instalada en las zonas productoras. (Ver cuadro número 22).

c) Producción de Pastas para sopa

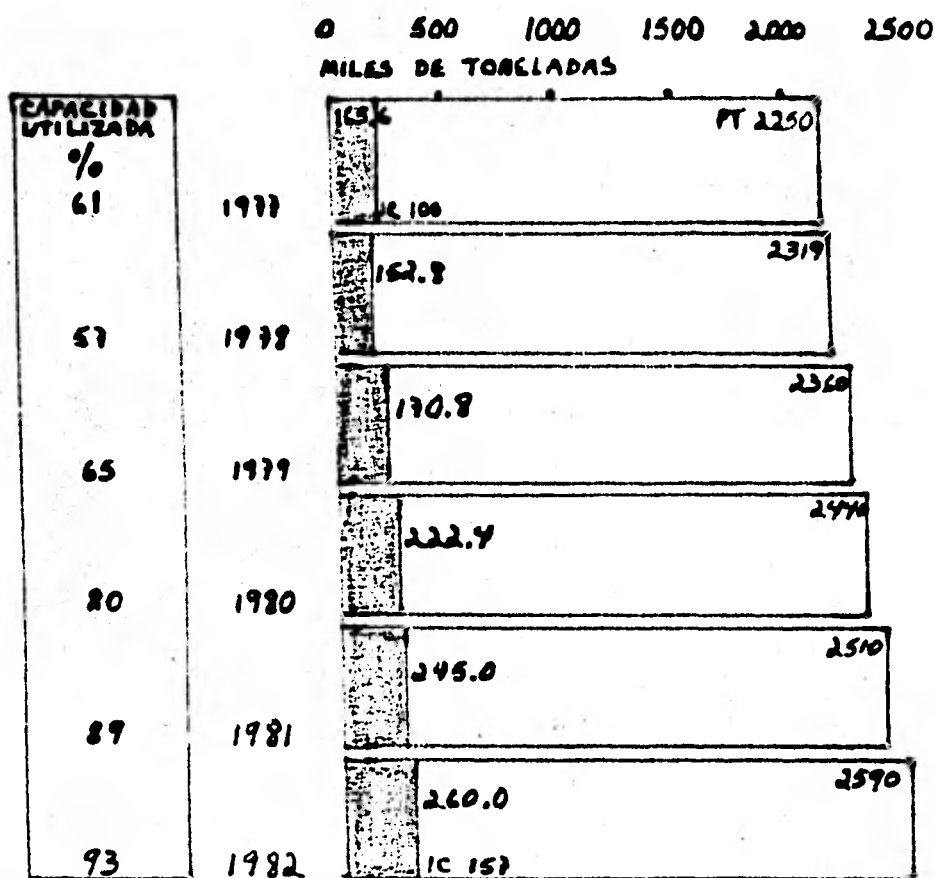
Durante el lapso 1977-79, la producción de pastas para sopa no mostró crecimiento apreciable. Su promedio de producción fue de 6 mil 800 toneladas anuales. En 1980 se fabricaron 17 mil 800 toneladas y se piensa llegar a 25 mil en 1982, con lo que la participación en la oferta global pasará del 6 al 18 por ciento, con una utilización del 83 por ciento de la capacidad instalada.

Como la demanda del sistema distributivo CONASUPO se satisface apenas en un 36 por ciento con la producción propia, y sólo se elevará a un 61 por ciento con la que se alcanzará al finalizar 1982, CONASUPO considera que será necesario concertar acciones con el sector privado, a fin de cubrir el déficit.

d) Producción de Pan

En el caso del pan, la planta de CONASUPO-TRICONSA

# CUADRO NUMERO 22 PRODUCCION HARINA DE TRIGO



PT = PRODUCCION TOTAL  
 ■ = PRODUCCION CONASUPO  
 IC = INDICE DE CRECIMIENTO

FUENTE: CONASUPO . SISTEMA CONASUPO. 1981.

sólo abastece a instituciones oficiales y a un 8 por ciento del mercado del Distrito Federal. En 1980 se produjeron 261 millones de piezas y para este año -1982- se planea aumentar ese número hasta 330 millones, con una utilización del 83 por ciento de la capacidad instalada.

e) Producción de Semillas y Mantecas Vegetales

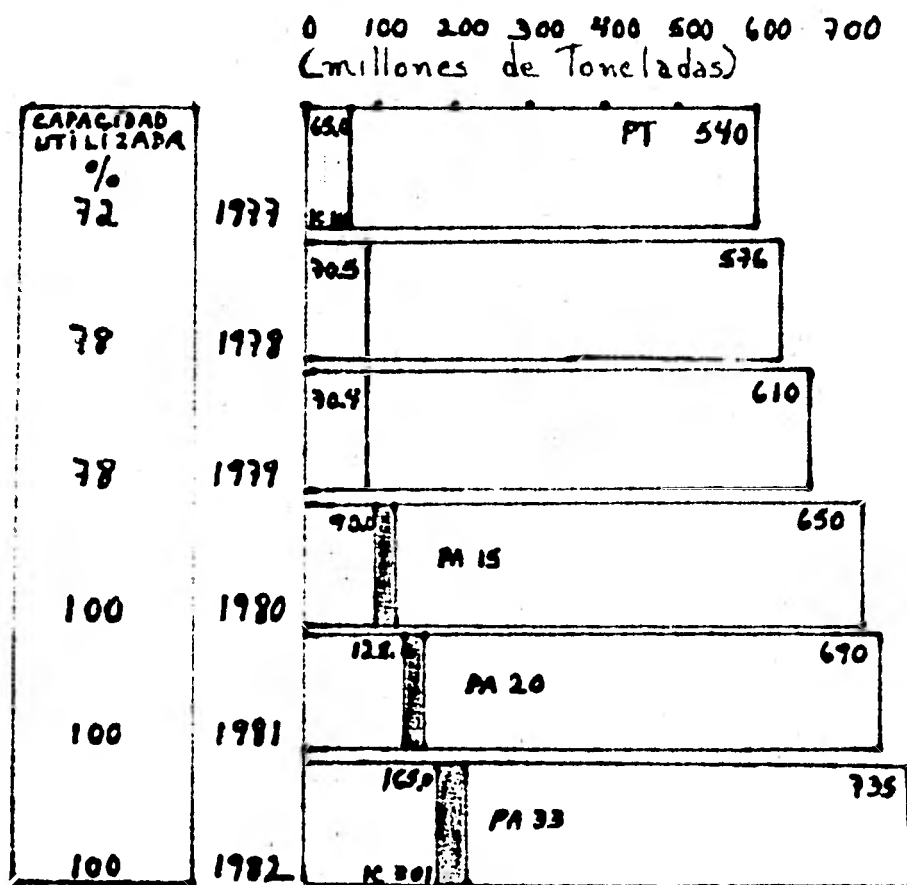
La participación de CONASUPO en la producción de aceite y manteca vegetal comestibles constituye, en 1981, el 21.4 por ciento de la producción total, es decir 148 millones de toneladas de un total de 690 millones de toneladas. De este porcentaje, la planta de CONASUPO produce por sí sola el 18.5 por ciento, y el 2.9 por ciento en asociación con el sector privado.

En suma, la producción de CONASUPO - a partir de 1977- ha ido en incremento aunque no de manera sustancial (Ver cuadro número 23).

La participación del sector privado en colaboración con CONASUPO -producción asociada- se ha registrado solamente desde 1980 y en un porcentaje mínimo. (En 1980, 15 millones de toneladas; en 1981, 20, y se estima que para este año -1982- serán 33 millones de toneladas).\*

-----  
\* Los datos manejados aquí proceden de un estudio realizado por CONASUPO, Sistema CONASUPO, 1981, p. 83

CUADRO NUMERO 23  
**PRODUCCION DE ACEITE Y MANTECA  
 VEGETAL COMESTIBLES**



PA = PRODUCCIÓN ASOCIADA  
 □ = PRODUCCIÓN CONASUPO  
 PT = PRODUCCIÓN TOTAL  
 IC = INDICE DE CRECIMIENTO

FUENTE: CONASUPO. DICONSA. GERENCIA GENERAL. 1981.

Uno de los principales problemas que afronta esta actividad es que la capacidad instalada se encuentra saturada para 1981 y para 1982. Consecuentemente, como estrategia de desarrollo futuro, se ha previsto expandir la planta propia en función de las necesidades de abasto del aparato industrial y distributivo oficial, y diversificar la presencia industrial con la oferta de margarinas, jabones y detergentes. Las nuevas plantas se localizarán en puertos industriales y/o en zonas fronterizas, a fin de aprovechar los volúmenes de importación.

#### f) Producción de Lácteos.

A través de LICONSA, CONASUPO produce distintos tipos de leche tales como reconstituidas, concentradas, en polvo y pasteurizadas, además de otros alimentos lácteos.

Respecto a la leche reconstituida la producción cubre actualmente -1981- el 15 por ciento de las necesidades de familias urbanas con ingresos hasta de 3 veces el salario mínimo y se prevé alcance el 24 por ciento en 1982. Su producción se incrementó en un 25 por ciento al pasar de 275 millones de litros en 1977 a 345 millones en 1980. Con las ampliaciones y nuevas plantas en ejecución llegará a 571 millones,

con un aumento del 108 por ciento respecto a 1977.(99).

Si a la reconstituida se le adiciona la producción de leche pasteurizada -17.7 millones de litros en 1980 y 84 millones para 1982- la cobertura de las necesidades es del 17 por ciento en 1980 y será del 28 por ciento en 1982.

Respecto a la producción total, la producción de la leche rehidratada y pasteurizada representó, en 1981, un -- 23.21 por ciento (524 millones de litros de 2 mil 257 millones de litros que constituyen la producción total) y se estima que para 1982 la producción será de un 27.8 por ciento (655 millones de litros de un total de 2 mil 356 millones de litros) (100).

La producción de leche concentrada pasó de más de 29 mil 500 toneladas en 1977 y llegará a 119 mil en 1982, lo que representa un incremento del 305 por ciento. La participación en el mercado total se elevó del 21 por ciento en 1977 a 29 por ciento en 1980 y se prevé llegar al 45 por ciento en 1982. En el mismo período, la producción de leche en polvo se incrementó casi 8 veces, al pasar de mil 500 toneladas a 12 mil 200. En cuanto a otros alimentos lácteos como pastillas y saborizantes enriquecidos nutricionalmente,

-----

99.- LICONSA. Gerencia General. Abril de 1981.

100.- Sistema CONASUPO. 1981. p. 87



el aumento en el período de 1977 a 1982 será del 165 por ciento, pasando del 8 por ciento del consumo nacional al 18 por ciento. (101).

g) El Programa Alianza

A partir del mes de agosto de 1979, el sistema industrial CONASUPO puso en marcha el Programa de Productos Básicos "Alianza" con el objetivo de "concretar la presencia oficial en el mercado de básicos usando una marca genérica que eliminara costos innecesarios de mercadotecnia y publicidad, consolidar una marca popular en el mercado, canalizar la producción de la planta industrial del Estado, incorporar a la pequeña y mediana industria y fijar normas y niveles de calidad y fundamentalmente, ofrecer productos básicos a precios accesibles a las clases populares" (102).

Hasta 1981, el sistema industrial CONASUPO aporta al Programa Alianza once de los veinte productos que lo integran y distribuye anualmente un millón 451 toneladas de artículos constituidos en un 97 por ciento con productos industriales CONASUPO, incluyendo frijol y arroz envasados, que se expenden a los precios más bajos del mercado.

-----  
101.- Sistema CONASUPO. Op. Cit. p. 88  
102.- Sistema CONASUPO. 1981. p. 101

Los productos de este programa representan alrededor de un 25 por ciento de las ventas totales -5 mil 600 millones de pesos- del sistema CONASUPO de distribución al menudeo. De ellos, los correspondientes a la Canasta Básica Recomendable, tienen los precios más bajos del mercado. En septiembre de 1980 una canasta de esos productos tuvo un costo en el sistema CONASUPO de 886.75 pesos, contra 931.30 de los mismos artículos con marcas líderes de la industria privada vendidos en tiendas CONASUPO y 1,028.65 pesos precio más bajo del comercio privado en zonas urbanas. (103).

Los 20 artículos que integran el Programa Alianza son los siguientes:

Harina de maíz	Café molido puro
Harina de trigo	Café molido sin azúcar
Pastas para sopa	Sardina
Aceite comestible	Atún
Manteca vegetal	Galletas
Harina de frijol	Chiles enlatados
Frijol envasado	Detergentes y jabones
Arroz envasado	Gelatinas y consomé
Leche evaporada	Algodón absorbente
Alimentos con sabor a chocolate.	

#### 4.2.3. Acciones en el ámbito de distribución.

El sistema de distribución está organizado en dos grandes ramas: el mayoreo y el menudeo, cuyos objetivos globales son:

a).- Consolidar los mecanismos de distribución con mayor penetración y eficacia para abastecer a las clases populares, esencialmente a las marginadas.

b).- Dotar al Estado de un instrumento operativo eficaz y eficiente que le permita inducir la eficiencia en el pequeño y mediano comercio eliminando etapas innecesarias de intermediación -para esto se ha creado la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA)- y canalizar directamente hasta el último consumidor una parte sustancial de la oferta disponible a precios adecuados.

c).- Constituir un sistema integrado de acopio/almacenamiento producción/distribución.

d).- Satisfacer la demanda integral de la población marginada, esencialmente en la Canasta Básica Recomendable.

e).- Incidir en el resto del mercado por la vía de la regulación a partir del abasto masivo y racional a precios convenientes.

f).- Constituir a la red de tiendas como centros de servicio integral al consumidor mediante información, orienta

tación y educación sobre nutrición, consumo y gasto.(104)

### El Mayoreo

El propósito de las acciones del sistema distributivo de CONASUPO en el renglón del mayoreo es incorporar al pequeño y mediano comercio a un sistema de distribución que elimine la intermediación innecesaria, abata costos y garantice su distribución a los precios más convenientes. En la actualidad operan dos programas en este sentido: el de afiliados, que promueve la modernización del pequeño comercio a través de su asociación operativa, apoyada por el abasto directo con eliminación de intermediarios, y el de acciones concertadas para el abasto a las cooperativas, al sector obrero, a organizaciones de diverso tipo, a las agroindustrias y a los grupos familiares de compras en común.

Los resultados son los siguientes: en 1977 se concertaron operaciones con 7 mil 600 pequeños comerciantes, en 1980 con 88 mil, en 1981 con 115 mil y se espera que para 1982 ese número ascienda a 130 mil. Esto ha provocado que se pase de 17 almacenes con capacidad para 350 mil toneladas en 1977 a 200 almacenes de un millón de toneladas en 1980.

-----  
104.- Sistema CONASUPO. Op. Cit. p. 104

Para 1982, se prevé disponer de una red integrada de aproximadamente 400 almacenes para más de 2 millones de toneladas.

Este desarrollo ha generado ventas por 3 mil 208 millones de pesos en 1980 -30 veces los 109 millones vendidos en 1977-. En 1981 las ventas fueron de 5 mil 414 millones de pesos y se espera que en 1982 lleguen a 12 mil millones de pesos. (105).

### El Menudeo

La distribución al menudeo busca que una parte sustancial de la oferta de básicos sea canalizada a precios adecuados directamente al consumidor. Con la colocación en el mercado de esa oferta masiva se genera un ahorro directo en el gasto familiar y se incide de manera importante en el resto del mercado por la vía de la regulación. Para realizar las tareas del menudeo operan 2 programas generales: el rural y el urbano.

El primero distribuye un cuadro básico de 30 productos. "Tiene como meta para 1982 cubrir con unidades comerciales en función de las inversiones autorizadas, las 14 mil poblaciones del país que tienen entre 500 y mil habitantes y a donde se asiente el 70 por ciento de la población de este

sector". (106)

En estas acciones juega un papel muy importante el Programa CONASUPO-COPLAMAR cuyo objetivo es dar servicio a 14 millones de habitantes de las zonas marginadas y cuya operación ya fue mencionada.

Respecto al programa urbano, opera a través de tres canales: la tienda CONASUPO concesionada; la tienda sindical y los supermercados y centros comerciales manejados directamente por personal de CONASUPO y cuya operación "genera recursos internos para compensar el costo social del programa rural". (107).

Los principales resultados y perspectivas del abasto al menudeo a corto plazo son:

-Ventas totales en 1980: 28 mil millones, es decir, 350 por ciento más que en 1977; en 1982 se espera lleguen a 60 mil millones.

-El programa de menudeo crece a una tasa anual del 46 por ciento. La tasa anual de crecimiento del comercio general es de 20 por ciento.

-El programa rural ha crecido de 5 por ciento en 1977 -575 millones de pesos- al 22 por ciento en 1980 -6 mil

-----  
106.- Ibidem.  
107.- Ibidem.

160 millones- y llegará al 33 por ciento en 1982 -22 mil millones-.

- En las zonas urbanas, de 2 mil 120 tiendas se ha pasado a mil 890, en virtud de la modernización de la operación representada por la apertura de 190 supermercados y centros comerciales -CONASUPER- que paulatinamente van sustituyendo a las pequeñas tiendas tradicionales.

Para 1982 se estima integrar una red comercial de 14 mil tiendas rurales, mil 500 urbanas y 340 grandes supermercados, lo que significaría que todas las poblaciones del país con más de 500 habitantes contarían con servicio oficial de venta al detalle.

Según el documento SISTEMA CONASUPO 1981, el área de distribución al menudeo se mantiene en punto de equilibrio, y, sin considerar el efecto de regulación, sus ventas generan a la población un ahorro anual en su gasto por 5 mil 800 millones de pesos. Esto supone una recuperación social, sobre la inversión de 3 mil 800 millones de pesos, superior al 150 por ciento anual. Para 1982 se prevé un ahorro anual de 16 mil millones de pesos y una inversión de 4 mil millones.

**5.- CONCLUSIONES**



## 5.- Conclusiones

. Los factores definatorios analizados en el Capitulo Segundo -concentración del ingreso, relación precios/salarios, la composición del ingreso/gasto, la relación consumo/producción agropecuaria, la estructura productiva, el papel del sector privado y la relación consumo/producción industrial- confirma la hipótesis planteada en este trabajo: existe una deformación de los procesos productivos que tienden al abastecimiento de los sectores de ingresos medios y altos, y olvidan -cada vez con mayor insistencia- a los sectores de escasos recursos, a tal grado que se advierte ya una orientación hacia el desabastecimiento de un importante sector de la población mexicana, que sería difícil cuantificar con exactitud pero que sobrepasa los 40 millones de mexicanos.

. La devaluación del 18 de febrero de 1982 ha agudizado la tendencia hacia tal desabastecimiento y agravado la situación. Si esta tendencia continúa, un sector importante de mexicanos estará condenado a que la estructura productiva del país jamás produzca los satisfactores que demanda.

. La producción de satisfactores para las clases popu

lares no parece tener solución por la vía de la empresa privada, ya que esta basa su operación en la obtención de utilidades -mientras más altas mejor-, en virtud de lo cual se orienta hacia los mercados de mayor poder de compra.

. La desigual distribución del ingreso ha generado, en México, una polarización de la capacidad adquisitiva, que divide a la sociedad a partir de las clases medias altas: hacia arriba, se encuentra un mercado consumista con posibilidades prácticamente ilimitadas de compra; hacia abajo -abarcando a las grandes mayorías del país-, se encuentra una escala de pauperización progresiva que convierte a toda esa área de la población en un mercado poco atractivo.

. Como consecuencia de esa polarización, el interés de la iniciativa privada orienta su producción hacia los satisfactores que demanda -o que puede demandar, manipulando el mercado por medio de la publicidad- el sector de más recursos. Por ese medio optimiza sus ganancias, pues aunque por una parte eleve sus costos de producción al desperdiciar parte de su capacidad instalada, por la otra los reduce al requerir menos insumos, menos capital de operación, menos fuerza de trabajo, menos almacenes y menos equipo de distri-

bución, mientras que los altos precios que pueden pagar las clases de recursos elevados ofrecen márgenes de utilidad que compensan con creces los menores volúmenes de producción.

. Ese fenómeno se reproduce en el proceso de comercialización, donde también resulta más redituable para el empresario privado expender artículos para los sectores de mayor capacidad de compra que para las clases populares.

. En esas condiciones y mientras subsista la gran desigualdad en la distribución del ingreso, parece inevitable la tendencia al desabastecimiento de los sectores mayoritarios.

. La única solución viable se encuentra en la intervención masiva del Estado en el campo de la producción y la comercialización, tarea que se orientaría hacia cubrir las demandas de las grandes mayorías que, por su poder de compra limitado, no representan un mercado atractivo para la iniciativa privada.

. En este trabajo se ha demostrado ya que la empresa pública no es fatalmente ineficaz, y el ejemplo que se utili

z6 -CONASUPO- es claramente indicativo de que esa función social -que cada día se hace más perentoria- puede alcanzar los niveles deseables mediante un impulso de magnitud equiparable a la dimensión del problema.

. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CO NASUPO) juega un papel muy importante en la economía del país. Su acción se ha ampliado a través del tiempo. En la actualidad opera en tres ámbitos: el agropecuario, el industrial y le comercial. Cumple, aunque en pequeña medida, sus objetivos que son mejorar a los sectores de población económicamente débiles, a través de su actuación como órgano regulador en la compra y venta de artículos agrícolas nacionales y de operaciones de importación y exportación.

Como organismo público, descentralizado, CONASUPO realiza actividades industriales, comerciales y de servicios que buscan eliminar la intermediación innecesaria, reducir los márgenes de ganancia a la actividad mercantil y abastecer suficientemente a las clases populares.

No obstante, es reducida la acción de CONASUPO en el ámbito comercial. De los 470 mil establecimientos comerciales existentes en el país, solamente 6 mil pertenecen a CO-

NASUPO, lo cual constituye un 1.2 por ciento del total \*

Funcionan también en el país otras 2 mil tiendas consideradas como centros de comercialización social: 100 fueron creadas por el Congreso del Trabajo, 165 son obrero-patronales, más de 20 son cooperativas de consumo; más de 400 son de Secretarías de Estado; 139 del ISSSTE, 70 de empresas descentralizadas y más de 250 promovidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

. Este panorama demuestra que aún cuando la acción de CONASUPO tiende a expandirse y pese a la existencia de los llamados "centros de comercialización social", la oferta y comercialización de básicos resulta insuficiente.

. En el aspecto industrial -fundamentalmente artículos básicos- se manifiesta también una cobertura limitada en relación a la demanda global. En harina de maíz CONASUPO planea incrementar en 1982 su participación en el mercado de 20 a 33 por ciento. En harina de trigo estima que a finales de 1982, su participación pasará del 6 al 10 por ciento. Respecto a las pastas para sopa la producción no alcanza a cubrir la demanda del propio sistema de CONASUPO, aún cuando se espera que para 1982 la participación en la oferta global

pase del 6 al 18 por ciento. En el caso del pan, la planta de CONASUPO sólo abastece a instituciones oficiales y a un 8 por ciento del mercado del D.F. Respecto a semillas y mantecas vegetales CONASUPO produce el 21.4 por ciento de la producción total aunque en este caso el problema principal es que la capacidad instalada se encuentra saturada y por lo tanto es necesaria la expansión. En el renglón de lácteos la producción de CONASUPO cubrirá en 1982 menos de un 30 por ciento de la demanda global.

. Ante este panorama -cobertura manifiestamente reducida de CONASUPO y evidente abandono del sector privado en la producción de artículos básicos- es urgente la intervención del Estado en la producción y distribución directa para la mayor parte del país.

. CONASUPO puede ser un instrumento eficaz para cumplir tal objetivo siempre y que se le dé un decisivo y definitivo apoyo.

. Paralelamente al impulso decidido a la acción de CONASUPO en todas sus áreas, es preciso impulsar la comercialización social a través de las tiendas sindicales, todo ello

enmarcado en las facultades que posee el Estado para intervenir y regular la vida económica y política de la Nación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ANDRADE Berzabá, Andrés. "Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas". Revista Comercio Exterior (Noviembre-Diciembre 1979).
- 2.- BANCO DE MEXICO. "Indices de Precios" (Febrero, 1982).
- 3.- BANCO DE MEXICO. "Indices de Salarios" (Diciembre, -- 1981).
- 4.- BORTZ, Jeff. "Precios y Salarios". Excélsior (Abril 8, 1980).
- 5.- BRASDEFER, Gloria, Cué de Duarte, Irma y otros autores. "Las Empresas Públicas en México". Ediciones INAP. México. 1976.
- 6.- CONASUPO. Acta Constitutiva de NADyRSA, S.A. de C.V.
- 7.- CONASUPO. Qué es y qué hace. 1977.
- 8.- CONASUPO. Qué es y qué hace. 1978.
- 9.- CONASUPO. Qué es y qué hace. 1979.
- 10.- CONASUPO. Qué es y qué hace. 1980.



- 11.- CONASUPO. Sistema CONASUPO. 1981.
- 12.- CONASUPOSA. Acta Constitutiva.
- 13.- DE LA CUEVA, Mario. "La idea del Estado". UNAM. Primera edición, 1975.
- 14.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 4 de mayo de 1941.
- 15.- DICONSA. "Manual de Organización General". 1981.
- 16.- EZCURDIA, Mario. Columna "De la Política", El Día, 1980 y 1981.
- 17.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, quinta edición, 1979.
- 18.- JACKSON R. Enrique, "Algunas Consideraciones sobre las Variables Salarios, Precios y Consumo", CONAMPROS. 1979.
- 19.- LEAL, Juan Felipe. "México: Estado, burocracia y sindicatos", Ediciones El Caballito, S.A. México. 1981.
- 20.- LICONSA. "Manual de Organización General". 1981.
- 21.- MELGAR ADALID, Mario. "Reflexiones en torno a la economía pública". División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM, 1978. 53 p.

- 22.- MUSGRAVE, Richard. "Teoría de la Hacienda Pública", citado por Mario Melgar Adalid. Op. Cit. p. 30
- 23.- PADILLA ARAGON, Enrique. "La Función Social y Económica de los Organismos Descentralizados". Columna "Comentario Económico". El Día (Febrero, 1979).
- 24.- Revista "Fortune". (Agosto 13, 1979). 65 p.
- 25.- Revista del Consumidor número 54. "Cereales Industrializados", INCO, (Agosto, 1981).
- 26.- TELLO MACIAS, Carlos. "Las Utilidades, los Precios y los Salarios", Revista Investigación Económica número 50, (Octubre-Diciembre 1979).
- 27.- TRICONSA. "Manual de Organización General". 1981.
- 28.- VILLARREAL, René y Rocío R. de Villarreal. "Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México", El Trimestre Económico (Marzo, 1980).