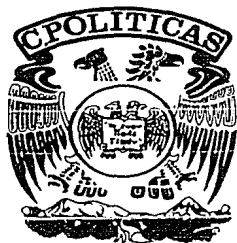


26
33



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

LA
DESCENTRALIZACION
EN
LA COMPAÑIA NACIONAL
DE SUBSISTENCIAS
POPULARES
(CONASUPO)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.).
PRESENTA

ANGELICA PEREZ ORDAZ

México, D.F.

1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LA CONASUPO	9
CAPITULO II	
LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PROCESO ALIMENTARIO..	26
2.1. Causas y consecuencias del problema ali- mentario	29
CAPITULO III	
CONASUPO EN EL CONTEXTO NACIONAL	54
3.1. Intervención de CONASUPO dentro de la economía nacional	57
3.1.1. En el campo	62
3.1.2. En la industria	69
3.1.3. En el comercio	74
3.2. Función social	76
3.3. Programas Estatales de Alimentacion y Agricultura	78

3.3.1.	Programa Nacional de Alimentación	
	1983-1988	80
3.3.2.	Programa Nacional de Desarrollo Rural	
	Integral 1985-1988	84
CAPITULO IV		
CENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION		88
4.1.	Intentos de descentralización	93
4.2.	Reestructuración administrativa	98
4.3.	Simplificación administrativa	103
CAPITULO V		
IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION		106
5.1.	Desconcentración del sistema CONASUPO.	113
5.2.	Organización para el proceso de descen- tralización	118
5.2.1.	Antecedentes y avances de descentrali- zación	123
5.3.	Proyecciones de descentralización y -- desconcentración de infraestructura ..	127
CONCLUSIONES		134

ANEXOS 142

BIBLIOGRAFIA 152

I N T R O D U C C I O N

La presente investigación tiene por objeto analizar el proceso de descentralización en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), como una alternativa que puede contribuir a la solución del problema alimentario en México.

El proceso de descentralización en CONASUPO, como instrumento efectivo para la regulación y abasto del mercado de productos básicos, debe ir acompañado del fortalecimiento de las actividades que realiza la Compañía en materia de producción, distribución y comercialización de productos de primera necesidad.

Para ser efectivo el proceso de descentralización debe contemplar como principio que a los niveles más cercanos a la población y a los problemas alimentarios, se les otorgue cada vez mayor poder de decisión para resolver la situación que se presente dentro del ámbito de la producción, distribución y comercialización de alimentos básicos en las diferentes regiones del país; así como proponer mecanismos que permitan la eficacia y la eficiencia en las acciones que realiza la compañía. Simultáneamente se debe dar lugar, a-

una mejor ubicación de sus instalaciones en el territorio nacional y propiciar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, las organizaciones sociales y los consumidores; con el objeto de solucionar su problemática local a través del fomento a la producción y el abasto de productos básicos entre su población.

La alimentación en México atraviesa por una situación difícil, lo cual no es nuevo. Desde la época prehispánica el país ha tenido que enfrentar problemas en este renglón.

En el proceso de desarrollo del país, la participación del Estado no ha sido suficiente para encarar el hambre y la desnutrición. Si bien es cierto, que hubo periodos en los que se alcanzó autosuficiencia alimentaria; también es cierto, que esta problemática no se ha logrado resolver definitiva y actualmente se pasa por una crisis profunda -- que tiene sus antecedentes más cercanos en la política económica gubernamental de los años cuarenta, la cual fue dirigida básicamente hacia el desarrollo de la industria y al fomento de sus programas.

La producción del campo se desarrolló hasta mediados de la década de los sesenta, marcando cada vez más las desiguales relaciones de intercambio entre el sector rural y el ur

bano industrial.

La desigualdad profundizó la polarización del campo donde por un lado, se encuentran los pequeños productores tanto ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, que integran la mayor parte de la población agrícola y que generan una producción raquítica; por otro lado, un reducido grupo de productores privados quienes producen alimentos y materias primas de exportación en grandes cantidades. Esto ha provocado una mayor concentración de la riqueza y la tierra, que ha agudizado las contradicciones al interior del campo y originado un paulatino desabasto de alimentos. Los problemas en el campo han dado lugar, a una creciente importación de bienes de consumo básico, que origina una mayor dependencia y vulnerabilidad de la economía nacional frente al exterior y, principalmente hacia las potencias que mantienen un alto grado de productividad en este renglón.

El problema alimentario cobra mayor impacto en las zonas rurales y urbanas marginadas. La regulación del mercado de productos agrícolas y la política de control de precios mantienen los ingresos que reciben los pequeños agricultores por debajo del ritmo de crecimiento de los del resto de la economía. Esta situación ha propiciado una de las formas -

más claras de transferencia de las actividades agrícolas a las urbanas, para una consolidación del sector industrial a través de los alimentos y materias primas.

El desarrollo de la producción industrial ha significado un rezago de otras áreas de la actividad productiva -como - la agrícola-, una centralización y desintegración del proceso alimentario y, en consecuencia, un distanciamiento cada vez mayor entre productores y consumidores. Estos acontecimientos han provocado la participación de un gran número de intermediarios, dando por resultado la conformación de una cadena alimentaria desarticulada, ineficiente, desperdiciadora de recursos y de una producción dependiente de insumos y equipo, orientado básicamente hacia la satisfacción de la población urbana.

La centralización de los procesos de producción y comercialización ha profundizado el desaprovechamiento de los recursos humanos y naturales en zonas que podrían ser productivas.

Los alimentos son una de las principales fuentes de bienestar, pero también son una fuente de especulación y ---- corrupción. Se hacen grandes negocios al distorsionar su - producción, monopolizar su industrialización y almacenamien

to y controlar su distribución.

El proceso alimentario enfrenta graves deficiencias en las instalaciones y los servicios para la adecuada recepción, acondicionamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos. Esto genera considerables pérdidas e ineficiencia en las acciones de acopio por parte del Estado.

Por un lado, la dispersión de la población en pequeñas localidades y por otro, su excesiva concentración en los grandes centros urbanos, dificulta la distribución de alimentos debido a la insuficiencia de comunicaciones y transportes, donde un buen número de personas asentadas en las localidades alejadas de los grandes centros urbanos carecen de abasto.

La intervención del Estado por medio de la CONASUPO en el ámbito alimentario, tiene la tarea de fomentar el desarrollo económico y social de la población, especialmente la de bajos recursos económicos, así como la organización racional y eficiente de sus mercados.

La contribución pública para el desarrollo del proceso alimentario, enfrenta problemas que se han visto agudizados por la desarticulación de sus acciones, debido a la caren-

cia de complementariedad e integralidad de las diversas políticas y apoyos gubernamentales.

La falta de programas coherentes y acordes a las necesidades particulares de la población de cada región, dentro del aparato de producción, distribución y comercialización de productos básicos y del que en parte se encarga CONASUPO provocan deficiencias, falta de integración en el proceso alimentario y marcan cada vez más las desigualdades entre los estados y municipios del país.

A partir del Decreto Presidencial del 18 de junio de --- 1983, que se refiere a la descentralización y modernización de la Administración Pública, en CONASUPO se promueven una serie de cambios en cuanto a su estructura orgánica y funcional. Dentro de estos cambios el Gobierno Federal plantea, el proceso de descentralización de funciones y recursos. Es importante señalar que la descentralización en los documentos elaborados por la CONASUPO, aparece como sinónimo de desconcentración.

Lo que CONASUPO pretende realizar como proceso de descentralización es en realidad un proceso de desconcentración de funciones y de asignación de recursos, para el desarrollo de acciones en materia de producción, distribución y co

mercialización de productos básicos. El proceso de descentralización como se podrá ver más adelante, forma parte de la centralización como modo de organización administrativa. La compañía centra su atención en la creación y/o fortalecimiento de sus órganos desconcentrados.

En el desarrollo de la investigación, se analizan las diferencias entre los procesos de descentralización y desconcentración y a partir de ello, se ubica la tendencia administrativa de las acciones que realmente se están realizando en la CONASUPO.

El proceso de descentralización en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares como parte del aparato estatal, cobra una importancia fundamental dentro del desarrollo económico, político y social, ya que puede contribuir a la solución de los problemas que enfrentamos en el renglón alimentario.

Las actividades de producción, distribución y comercialización de alimentos que realiza la CONASUPO, pueden convertirse en un elemento básico para resolver los graves problemas alimentarios por los que atravieza el país. Sin embargo, la centralización y falta de adecuación de los planes y programas de esta Institución, no permiten satisfacer

las demandas y necesidades de las diversas regiones. La --
atención a las demandas de la población en sus lugares de -
origen, fortalecerá el mercado interno y la economía nacio-
nal en su conjunto.

C A P I T U L O I

Antecedentes.

La intervención del Estado en el abasto, regulación y comercialización del mercado de productos básicos se realiza desde la sociedad prehispánica. " Debido a la sequía y escasez de maíz se originó una gran hambruna antes de la ruina de Tula, sucedió el mismo caso en Cholula en los años de 1235 y 1246, y con los Mexicas en 1383, 1403 y 1444. Ante ésta situación los emperadores aztecas crearon un gran almacén o petlacalco y trojes donde se guardaban una gran variedad de mercancías ".¹

Con el objeto de llevar a cabo la recaudación de mercancías se realizaban grandes viajes por diferentes partes -- del imperio y en ocasiones se transitaba fuera del mismo, -- lo cual les permitía al mismo tiempo, supervisar las condiciones en que se encontraban las ciudades, logrando con -- ello formar estrategias para ser conquistadas o no de acuerdo a sus intereses.

- (1) López Rosado Diego. Comercialización de granos alimenticios en México. Secretaría de Comercio. 10 de diciembre de 1981. p. 34.

El gobierno expresaba su intervención en la economía -- por medio de un comercio regulado, abastecido y un fuerte control para no permitir la especulación de las mercancías.

A la conquista de los españoles el país entró en crisis, lo cual significó que después de concluida, el abasto y comercialización de alimentos casi se hubiera extinguido, debido a la destrucción de la mayor parte de los almacenes, trojes, etc., ocasionando un gran número de muertes entre la población indígena.

El desarrollo económico del país se encontraba estancado tanto en el aspecto agrícola como en el minero. Se dio entonces una fuerte especulación y acaparamiento por parte de un grupo de españoles, ejerciendo el control y comercialización de los alimentos en su propio beneficio.

El gobierno español implantó mecanismos para frenar esta situación, lo cual no trajo consigo un aumento en el nivel de vida de los indígenas, sino al contrario, hubo un mayor grado de especulación tanto de las mercancías como de las tierras. Con el objeto de contrarrestar esta tendencia, se realizó la construcción de un pósito en la Ciudad de México que empezó a operar en 1586, teniendo como principales funciones proteger a los compradores y regular la-

oferta y demanda del mercado de alimentos básicos. En ese mismo año se crea el Tribunal del Consulado para supervisar las operaciones de comercialización de dichos productos.

Durante ésta época la agricultura indígena empieza a de crecer. El cultivo del maíz, chile y frijol se ve desplaza do por el del trigo y la caña de azúcar, fundamentalmente.

La iglesia jugó un papel muy importante en la economía del país; se apodera de grandes propiedades y se convierte en latifundista y agiotista. Poseía las tierras más produc tivas de cada región y estableció alianzas con los grandes-comerciantes, terratenientes y mineros de la época.

La situación social se encontraba en deprimentes condiciones. La mayor parte de la población vivía en un estado de suma pobreza. Continuaba la existencia del acaparamiento y escasez de productos básicos. " Mientras tanto - los sistemas de abasto se encontraban totalmente desorgani zados y al no haber alimentos para satisfacer la demanda - de la población, se organizaron sublevaciones en 1624 y -- 1692 en la Ciudad de México ".²

(2) Toscano Moreno Alejandra y Otros. Historia General de México. El Colegio de México. México, 1977. Tomo II. p.179.

En los años de 1785-86 se dio en la Nueva España una se vera crisis que se manifestó en el desempleo generalizado, tanto en el campo como en la minería, en el comercio, en las fábricas y en los obrajes. Este año es conocido en la Nueva España como el " año del hambre ".

La escasez de alimentos, sus altos precios y la crisis-económica, política y social por la que atravezaba el país dio origen a la lucha armada por la independencia en 1810.

Durante ésta época los procesos productivos y distributivos se derrumbaron casi totalmente, los sistemas de abasto y regulación desaparecieron. El desempleo en el campo y la reducida comercialización, abrieron canales para la --- práctica del agio.

Cuando México logra su independencia política de España, el país presenta una desarticulación política, económica y social en la cual se destaca la existencia de un Estado débil y fraccionado, debido a la atomización del poder en -- sus diversas regiones.

Posteriormente el desarrollo del país se caracteriza -- por la instauración y reproducción del capitalismo.

En el periodo de la consumación de la Independencia a -- la Revolución Mexicana, el Estado interviene de manera po-

co significativa dentro de los procesos de comercialización, abasto y regulación de productos básicos, siendo manejados por los empresarios particulares de acuerdo a sus intereses y en detrimento de la alimentación del pueblo.

El abasto de alimentos básicos era insuficiente por lo que el gobierno realizó grandes importaciones para subsanar el déficit de estos productos.

Debido a la crisis en la producción, se amplió el sistema de almacenamiento que existía en el país. Se establecen los Almacenes Generales de Depósito, con el objeto de incrementar los ingresos del erario por medio de la recaudación de impuestos a las mercancías nacionales y extranjeras.

Esta etapa se caracteriza por un ascenso continuo de las importaciones y un descenso en el volumen de la producción de alimentos básicos. Ante ésta situación el gobierno implantó métodos y técnicas de cultivo, pero desafortunadamente fueron dirigidos hacia artículos de exportación que generaban mejores ingresos al erario y no a la producción de alimentos básicos. Las clases populares se empobrecían cada vez más y el abasto para la satisfacción de sus necesidades se hacía más deficiente.

Este factor fue primordial para el surgimiento y lucha de la Revolución Mexicana de 1910. Sus resultados dieron las bases políticas, económicas y sociales para convertir al país en una " Nación de Instituciones ".

" El cambio de estructuras tan arraigadas en el país fue un proceso difícil que, en materia de abasto de productos básicos presentó facetas que involucraron al sistema en general toda vez que quienes tenían a su cargo la regulación del mercado y la producción de alimentos se resistieron a ceder sus privilegios, por lo que la conquista popular tuvo que pasar primero por una etapa anárquica en tanto que concebían los esquemas jurídicos y económicos para que las clases populares tuvieran acceso a sus mínimos de bienestar y se procedía a la instrumentación de sus programas y mecanismos ".³

En la Constitución de 1917 se establecieron los procedimientos para la intervención del Estado en la producción abasto y regulación de productos básicos.

En el artículo 27 se establece el aprovechamiento y dis

(3) Luis Antonio Camargo y Carlos E. Durán. La intervención del Estado en el abasto y la regulación del mercado de productos básicos. Conasupo. México, 1982. -- pp. 106-107.

tribución equitativa de los recursos naturales, su cuidado y conservación; en el artículo 28 se determina la inexistencia legal de los monopolios, con el objeto de proteger los intereses populares, por medio del no acaparamiento, - especulación y alza de los precios de productos de primera necesidad; en el artículo 89 se reglamenta la intervención estatal para la realización de las disposiciones administrativas en materia alimentaria; en el artículo 123 se -- faculta a los trabajadores a defender sus derechos laborales por medio de instrumentos jurídicos y a la creación de satisfactores para elevar su nivel de vida; en el artículo 131 se establece la regulación del comercio por parte - del Estado y de la economía del país.

Después de la creación de la Constitución de 1917 los -- gobiernos tratan de reorganizar la economía. Aunque en el ámbito de abasto y regulación el Estado no interviene de -- manera significativa; su organización se deja en manos de los particulares.

En 1931 y con el objeto de que el Estado tuviera mayor participación en el control de precios de los productos bá sicos, se crean las Juntas Reguladoras de Precios. Su fun ción era fijar precios máximos en determinados productos -

de consumo básico, pero debido a sus fallas estructurales y a su deficiente intervención, la especulación de los productos de primera necesidad se hacia más profunda.

A la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, el país entra en un proceso de consolidación -- institucional que se ve reflejado en el desarrollo económico, político y social. En 1934 se expide un nuevo Código Agrario por medio del cual se eliminan las Comisiones Locales y Estatales formadas durante el gobierno carrancista. Se crean las Comisiones Agrarias Mixtas y una Junta Asesora encargada de revisar las solicitudes de tierras por parte de los campesinos.

Los principios fundamentales en que se apoyó el presidente Cárdenas en los relacionados a los aspectos económicos y sociales del país se basaron en: una política de nacionalismo económico que permitió al gobierno regular las actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que significaban un empobrecimiento del territorio, los propósitos de justicia social y nueva edificación económica en materia agraria tendientes a proteger al campesinado y a crear nuevos métodos de agricultura.

La repartición de las tierras y los créditos otorgados durante este periodo fortalecieron en gran medida la reforma agraria y a las masas campesinas. En 1935 se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, los cuales canalizaron sus recursos hacia los pequeños y medianos agricultores y a los ejidatarios -- constituyéndose al mismo tiempo, los Almacenes Generales de Depósito S. A., con el objeto de dar apoyo al sector -- agrícola.

Ante el alza constante de los precios, en 1937 se promulgó un decreto donde se establecía que el gobierno se haría cargo de la producción, distribución y venta de los -- productos agrícolas e industriales. Asimismo, se creó la Comisión Reguladora de Mercados, con el propósito de controlar el abasto y los precios de los productos básicos.

En ese mismo año se crea el Comité Regulador del Mercado del Trigo. Al año siguiente es reestructurado y se convierte en Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, -- el cual estaba integrado por representantes de varias Secretarías de Estado, de los Bancos Nacionales y de Almacenes Nacionales de Depósito. Sus funciones ejercían básicamente en lo relacionado con los precios y en la compra y --

venta de subsistencias dentro y fuera del país.

Debido a su deficiente funcionamiento, en 1941 fué integrada la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYRSA), la cual tenía a su cargo la regulación de los precios de las subsistencias populares y de sus materias primas.

La falta de técnicas y procedimientos al interior del mercado nacional no permitieron que la Institución llevara a cabo la realización de sus objetivos.

A principios de los años cuarenta, el país se encontraba en serias dificultades tanto en lo interno como en lo externo. En el plano nacional y como efecto de la política de masas del cardenismo, la iniciativa privada y los extranjeros estaban temerosos de invertir en el aspecto agrícola e industrial, éstos últimos, debido en gran medida a las expropiaciones petrolera y de los ferrocarriles realizadas durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas.

La estrategia seguida por el gobierno al culminar el periodo cardenista, se caracteriza por el esfuerzo deliberado de industrialización con el propósito de fomentar el desarrollo capitalista en el país.

las reformas sociales efectuadas durante ese periodo, tuvieron como objetivo, fungir como elemento de manipulación de los trabajadores y el fortalecimiento del poder del Estado .

Se establecieron las bases para pasar de una economía sustentada básicamente en las actividades agrícolas a otra urbana, apoyada en la industria. En el campo se hizo más notable la división entre zonas y sectores; por una parte, se encuentra la agricultura para los mercados externos con apoyo de grandes extensiones de tierra y técnicas modernas y por otra, la agricultura de subsistencia donde se ubica la mayor parte de la población agrícola.

"Entre 1940 y 1950 la producción agrícola creció en 7% como resultado de las obras de irrigación, el aumento de las inversiones en las zonas más productivas y posteriormente el alza de precios de los productos agrícolas de exportación. La reorientación de la agricultura hacia la exportación de productos que tenían demanda a causa de la situación bélica y en perjuicio de la producción de alimentos para el mercado interno produjo una situación de escasez e inflación. Por otra parte el crédito hacia el campo se destinó hacia productos de exportación y no a la produc

ción de alimentos, lo que contribuyó al déficit en la producción de estos productos".⁴

Durante este lapso se realizaron un gran número de transformaciones en el campo, en favor básicamente de la agricultura privada y en detrimento de la de subsistencias que era la más indicada para incrementar la producción de alimentos para el consumo nacional.

La intervención del Estado dentro de la economía nacional y fundamentalmente dentro del renglón alimentario, se trató de realizar por medio de la creación de la Compañía-Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA), en sustitución de la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA). La recién creada compañía tenía como objetivos: adquirir los productos agrícolas esenciales a precios remunerativos, realizar la distribución de productos en la zona de su producción, asegurar el abasto en el mercado nacional e intervenir para su control y estabilidad. Debido a una serie de problemas administrativos en su interior no logró realizar eficazmente sus objetivos fundamentales ni conjuntar los elementos necesarios para aplicar -

(4) Varios Autores. América Latina: Historia de Medio Siglo. Siglo XXI. México, 1981. p. 334.

las políticas gubernamentales en ésta materia.

" Es en la década de los años cuarenta cuando las empresas del Estado se convierten en un elemento fundamental -- del fortalecimiento de la economía del país. El Estado cubría, a través de estas empresas, las áreas básicas del desarrollo industrial e intervenía en el proceso económico.-- Su diversidad y proyección abarcaba el área de finanzas, -- los energéticos, las comunicaciones y transportes, el fomento industrial, el cinematográfico y la infraestructura-social ".⁵

En el periodo comprendido entre los años de 1954 y 1970, denominado Desarrollo Estabilizador, predomina el capital-bancario, el apoyo creciente a la producción para la exportación y la subordinación de las organizaciones de trabajadores del campo y la ciudad al aparato burocrático estatal.

La nueva estrategia se apoyó sobre el ahorro interno y el financiamiento del déficit del sector público a través de la deuda externa. El crecimiento con "estabilidad" generó una injusta distribución del ingreso entre la pobla--

(5) Flores Caballero Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Ed. I.N.A.P. México, 1981. pp. 28-29

ción, las diversas regiones, estados y municipios del país.

Durante este periodo se hace más pronunciada la concentración y centralización de la industria, la banca y el comercio en la capital del país. Se propicia la desaparición de un número importante de medianas y pequeñas empresas y la absorción de muchas de éstas por la gran industria. El comercio es dirigido hacia los sectores con mayor poder de compra, en detrimento de la población marginada urbana y rural que carece de los medios económicos para obtener sus satisfactores básicos.

A partir de la década de los sesenta, el sector agrícola fué una de las bases del crecimiento rápido y sostenido de esa época, al proporcionar divisas, materias primas, alimentos y mano de obra al desarrollo industrial. Se recurre cada vez más al financiamiento externo y se da un excesivo proteccionismo a la industria por parte del Estado y una subordinación al capital privado.

El descuido de sectores estratégicos como el agrícola, provoca graves problemas en la economía nacional. Por tal motivo, el Estado decide regular y abastecer de productos básicos a la población económicamente débil, al crear en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S. A.

(CONASUPOSA) en sustitución de la Compañía Exportadora e - Importadora Mexicana S. A. (CEIMSA). Para 1965, CONASUPOSA se convierte en organismo público descentralizado y queda establecida como Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Sus funciones son las de regular y abastecer el mercado de subsistencias populares, crear y dirigir instituciones filiales, para complementar sus actividades en el campo, la industria y el comercio.

Durante este periodo la orientación de los créditos gubernamentales hacia la industria, limitaron gravemente el crecimiento y desarrollo y se ampliaron las desiguales relaciones de intercambio entre el sector rural y el urbano-industrial.

La política económica tendió a mantener bajos los costos de las materias primas para la industria, el precio de los insumos agrícolas y la producción de alimentos disminuyó considerablemente.

La baja de la producción agrícola que se manifestó claramente a partir de 1965, esta en estrecha relación con la disminución en las inversiones y el agotamiento de las soluciones que se habían aplicado en el campo.

Los lineamientos políticos y económicos seguidos por el

Estado dieron como resultado las explosiones sociales del-68 y a partir de 1971 la crisis más aguda del capitalismo-mexicano.

Los años siguientes se caracterizaron por el fortalecimiento de los mecanismos de centralización y concentración del capital, de la propiedad y el ingreso deprimiendo en lo inmediato el mercado interno y se marca aún más el desequilibrio entre las diferentes regiones del país.

A finales de la década de los setenta la economía se recupera debido al boom petrolero. El Estado invierte grandes sumas en la exploración y explotación petrolera que estímulan el crecimiento de otras ramas productivas como la construcción y la petroquímica.

En 1980, comienza nuevamente una declinación de la economía, disminuyó de manera generalizada la producción manufacturera y las diversas ramas agropecuarias, lo cual propició el desempleo agrícola, la migración campo-ciudad y la migración indocumentada. La concentración de la riqueza se hace más pronunciada, así como, el endeudamiento externo, la fuga de capitales, la baja de los precios de exportación y la mayor dependencia externa.

El comportamiento de la producción nacional de alimen--

tos, disminuyó debido al estancamiento de la producción -- agrícola, que en 1977 superó apenas en un 4.6% a la de -- 1965 y decreció hasta 7.2% en los volúmenes anuales producidos, obligando a la importación de productos agrícolas.-- Se refuerza la dependencia externa de México hacia los -- países que cuentan con grandes reservas para exportar alimentos y se acentúa más la desintegración y deformación -- del proceso alimentario. Ante esto, la incapacidad del -- Estado para contrarrestar dicha tendencia.

Actualmente la participación estatal en el ámbito alimentario no ha sido suficiente para hacer frente a dicha - problemática, lo cual se refleja de manera negativa, fundamentalmente entre las capas marginadas urbanas y rurales - de la sociedad mexicana.

En el capítulo siguiente, se presenta un análisis detallado de las causas que han dado origen al problema alimentario en México.

C A P I T U L O I I

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PROCESO ALIMENTARIO

El problema alimentario es un fenómeno mundial. Debido a las condiciones prevaletientes en el orden económico internacional las grandes potencias industriales son favorecidas, ya que manejan el mercado de alimentos de acuerdo a sus intereses y concentran el problema del hambre en los países pobres y en especial en sus áreas rurales.

Mientras se estanca o retrocede la producción de alimentos de los países en vías de desarrollo, la producción de los países industrializados (que cuentan con grandes reservas) progresa aceleradamente. Actualmente están en crisis de sobreproducción.

El problema alimentario en México se debe fundamentalmente a la crisis agrícola que padecemos. La producción de alimentos no es suficiente para satisfacer las necesidades de la población, lo que da lugar a importaciones cada vez mayores de productos alimenticios.

El proceso de industrialización que ha seguido el país a partir de los años cuarenta, incide de manera negativa -

en la producción de alimentos, debido a la centralización y concentración del aparato productor y a la deformación en su crecimiento.

El deterioro de la capacidad productiva en el campo, como resultado del abandono de este sector por parte del Estado y a la transferencia de las actividades agrícolas a las industriales, en detrimento de las primeras, ha provocado que se amplíen las importaciones de alimentos y el país se haga más dependiente del exterior.

El problema alimentario, como reflejo de la crisis agrícola y la deficiente integración de la industria nacional-productora de alimentos, ha obligado al Estado a instrumentar políticas y estrategias tendientes a resolverlo. Paralelo, el gobierno cuenta con instituciones encargadas de contrarrestar el déficit en la producción y abasto de alimentos, entre ellas, CONASUPO, la cual debe jugar un papel de suma importancia como reguladora y abastecedora del mercado de subsistencias, pero sus acciones se han visto desplazadas por las de empresas privadas y lo que es peor por multinacionales, que distorsionan los hábitos alimenticios de la población y favorecen el consumo de alimentos sin valor proteínico, para aumentar progresivamente el nivel de

desnutrición y la deficiente alimentación del pueblo mexicano, sobre todo en sus zonas rurales y urbanas marginadas.

2.1. Causas y Consecuencias del problema alimentario.

Un problema de grandes dimensiones que han generado los desequilibrios existentes en el campo y la industria, es el alimentario.

El aspecto alimentario dentro de la economía de un país es de vital importancia, ya que constituye un proceso donde se realizan actividades de producción, transformación, comercialización y consumo, las cuales inciden de manera cuantitativa y cualitativa dentro de la sociedad en su conjunto.

En 1934, con la política seguida por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estado comenzó a tomar el papel de promotor activo en el crecimiento económico. Su política se canalizó hacia el desarrollo del agro, por medio de la distribución de la tierra, así como de ingresos para los trabajadores y pequeños propietarios, mediante programas de obras públicas y crédito agrícola.

Es a partir de los años treinta cuando la intervención del Estado ha sido más notable en el renglón alimentario. Esta intervención, de acuerdo a los planteamientos de Cynthia Hewitt en su libro la modernización de la agricultura

Mexicana, fue reflejo de la estrategia cardenista de desarrollo que se basaba en la visión de un México rural próspero compuesto por comunidades campesinas con acceso a la tierra, al crédito, a la ayuda técnica y a los servicios sociales.

Los primeros esfuerzos por regular los precios de los productos agrícolas básicos en nuestro país, se llevaron a cabo durante el gobierno cardenista, como respuesta a una situación de producción insuficiente y una mal planeada organización que daba lugar al incremento constante de los precios.

Quienes obtenían los mayores beneficios de las existencias relativamente escasas de los bienes, eran los productores y los distribuidores, ya que con frecuencia controlaban el crédito agrícola. En cambio, los pequeños agricultores se empobrecían cada vez más al vender sus cosechas a bajos precios.

En 1937, se crea el Comité Regulador del Mercado del Trigo; se convierte un año más tarde en Comité Regulador del Mercado de Subsistencias. Tenía como meta, proteger al agricultor, por medio de una reforma al sistema de mercadeo al mismo tiempo, proteger al consumidor mediante ope

raciones del mercado interno y el inicio de los esfuerzos para almacenar reservas de productos básicos del agro.

En los años cuarenta el país entra en una nueva etapa de su historia; que se caracterizó por un retroceso en relación con el gobierno cardenista. Se da marcha atrás en la cuestión agraria, mientras se propicia el desarrollo de la formación de la industria y de la economía nacional.

A partir de 1940, la política seguida por el presidente Manuel Avila Camacho dio un giro totalmente opuesto a la de su antecesor. Las inversiones del gobierno se canalizaron hacia programas para el fomento de la industria y se dejó de lado al sector agrícola.

La política de Avila Camacho se apoyó en la iniciativa privada y al mismo tiempo, amplió y protegió sus propiedades agrícolas. Se provocó la alianza de intereses antiagrarios en contra de la formación de cooperativas de campesinos y obreros.

Los precios de los alimentos, eran bastante elevados debido a que la producción agrícola para satisfacer la demanda se realizaba con dificultad. " El precio al mayoreo de todos los alimentos subió 175% entre 1939 y 1948, mientras que el de todos los artículos de comercio subió sólo 153%-

y el trigo y el maíz, eran tan escasos en aquellos días -- que el precio rural de los cereales se duplicó de hecho en dos años (1942-1944) y se triplicó en ocho (1942-1950). -- En varias ocasiones de los primeros años de industrialización, el descontento público por el alza de los precios y la escasez de alimentos provocó manifestaciones públicas -- contra la política del gobierno... a manera de medida temporal, el gobierno hizo frente a la escasez de alimentos -- en las ciudades mediante mayor importación de trigo, maíz, azúcar, frijol y arroz ".⁶

La intervención estatal en materia alimentaria se concentró principalmente en las zonas de gran potencial productivo. Se fomentó la agricultura de riego y se desplazó la producción de maíz y frijol en favor de productos destinados a los mercados de exportación, a la producción pecuaria o a la transformación industrial.

Esto trajo consigo, la consolidación de un sector moderno agrícola en detrimento de un gran número de pequeños -- propietarios, ejidatarios, comuneros y colonos y al mismo

(6) Cynthia Hewitt de Alcántara. La Modernización de la -- Agricultura Mexicana 1940-1970. Siglo XXI. México, -- 1985. pp. 24-25.

tiempo, contribuyó a acrecentar el número de campesinos -- asalariados sin tierra.

Las instituciones encargadas de garantizar las bases legales a las comunidades agrarias fueron gravemente limitadas en sus acciones y más notablemente durante el sexenio de Miguel Alemán, el cual recurrió a métodos represivos para desaparecer fuertes organizaciones campesinas.

Fue una política de polarización del sector agrícola, -- que por un lado, dejaba a los agricultores de subsistencia sin la ayuda gubernamental y por otro, dejaba la producción de alimentos en manos del sector privado.

Este régimen siguió en lo fundamental los lineamientos del gobierno anterior. Los gobiernos posteriores a 1940 -- favorecieron el carácter deformado y dependiente del desarrollo capitalista del país.

La modernización de la agricultura en México es un proceso que ha restringido el adelanto de las pequeñas zonas agrícolas tradicional y comercial en comparación con las -- zonas de riego, propiedad de empresas privadas. Al mismo tiempo, se presentó un proceso de concentración de la tierra en un número cada vez más reducido de la población.

Este tipo de desarrollo desigual ha originado la migra-

ción de un gran número de la población rural hacia las zonas urbanas marginadas, aumentando los cinturones de miseria en las grandes ciudades y el desempleo acelerado con la consecuente falta de recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación y vivienda.

A partir de la segunda guerra mundial, el aparato de -- producción de alimentos, se vió fuertemente influido por -- modelos externos. El desarrollo de ciertas actividades de la producción industrial, significaron un rezago de otras -- áreas de la actividad productiva y un distanciamiento cada vez mayor entre productores y consumidores. Se origina un gran número de intermediarios, dando lugar a la conforma-- ción de una cadena alimentaria desarticulada, ineficiente, desperdiciadora de recursos y de una producción dependien-- te de insumos y equipo orientado principalmente hacia la -- satisfacción de un consumo urbano.

La sustitución de importaciones fue la base principal -- de la industrialización. Se basó en una política en favor de la producción interna de bienes de consumo duradero, -- ocasionando el debilitamiento de las industrias de bienes-- intermedios y de capital y los desequilibrios estructura-- les de este sector. Se da lugar a un proceso de concentra

ción de la actividad económica en muy pocas ciudades y al debilitamiento del desarrollo regional del país.

La concentración industrial provocó que la distribución de bienes y servicios básicos tuviera graves deficiencias. Que debido a la dispersión territorial de muchas poblaciones el desarrollo trajera consigo un deterioro en su cultura, cambio de sus hábitos alimenticios y en muchos casos -- una mayor pobreza, ya que al incorporarse a la economía de mercado son presa fácil de los acaparadores y comerciantes.

La creciente concentración del capital en el sector privado a partir de 1940, combinada con una desigual distribución de la tierra, ha hecho que este sector reciba la mayor parte de los beneficios económicos del desarrollo industrial y de la modernización del agro mexicano.

El proceso de modernización agrícola ha sido base fundamental en mayor medida, del desarrollo urbano que del rural. La tecnología fue adoptada de acuerdo a las necesidades de los grandes empresarios agrícolas y no de los campesinos, -- además de que la estructura institucional, encargada de regular el intercambio entre la ciudad y el campo, no contribuyó a que los campesinos participaran en el desarrollo nacional.

Las políticas seguidas después del sexenio cardenista y el crecimiento económico que dio preferencia a la expansión de las actividades industriales durante las últimas cuatro décadas, han dado lugar a la subordinación del sector rural al urbano-industrial.

Se conformó un modelo de desarrollo que subordinó al resto de las actividades productivas y de servicios y concentró los beneficios de los instrumentos que opera el Estado. Se creó una amplia y diversa estructura productiva y se propició un creciente proceso de urbanización, pero se generó una estructura de subordinación-dominación tanto en lo externo como en lo interno, que dió lugar al agravamiento de los problemas de dependencia comercial, tecnológica y financiera del país.

El fortalecimiento de los países que cuentan con un gran volumen excedente de alimentos para exportar y las acciones restrictivas que éstos aplican a las exportaciones de los países subdesarrollados, permite que tales excedentes sean utilizados como instrumentos de presión para su abasto alimentario. Esto ha obligado a que nuestro país se integre al mercado externo y reoriente su estructura productiva.

El agro mexicano ha adoptado patrones de cultivo, formas

de uso del suelo y tecnología del exterior, para imponer -- al campo modalidades productivas características de los -- países desarrollados. Estas se basan en el uso de tecnolo-- gías intensivas que hacen a un lado la mano de obra campe-- sina y dan lugar a la desintegración de los sistemas pro-- ductivos tradicionales. La dependencia tecnológica provo-- ca la existencia de un sector rural rezagado y marginado -- de las actividades productivas.

Es en la década de los sesenta cuando aparece la estra-- tegia del desarrollo estabilizador, periodo en que la eco-- nomía registró un notable crecimiento y un mayor grado de-- estabilidad. Pero a mediados de ésta, la inversión en el-- campo disminuyó y marcó cada vez más las desiguales rela-- ciones de intercambio entre el campo y la ciudad; se acen-- tuó más la influencia de empresas trasnacionales agroali-- mentarias en favor de la producción pecuaria; y se manifes-- to la caída en el ritmo de crecimiento de la producción de alimentos.

El proceso de desarrollo de aquella época fue muy impor-- tante para la modernización del país, pero trajo consigo -- profundas desigualdades sociales y regionales.

A partir de 1965, se inició un periodo de lento creci--

miento de la agricultura y el país se convirtió en importador de alimentos; se redujo la posibilidad de aumentar la producción; se elevaron los costos de inversión debido a la falta de oportunidades de expansión de la frontera agrícola y se adoptaron proyectos para aumentar la productividad de la tierra.

La política de precios de garantía y las acciones de fomento a la agricultura fueron insuficientes para reducir la desigualdad entre las actividades agrícolas y las industriales. Esto ha generado la disminución de la producción interna de alimentos, la pérdida de control sobre su proceso y la desvinculación de sus fases, así como de los cambios en la composición de la demanda de estos. La creciente importación no sólo de granos, semillas, oleaginosas y lácteos, sino también de insumos y maquinaria, aumentó en forma acelerada.

La tendencia a la polarización del sector agrícola contribuyó a financiar la industrialización y permitió al gobierno mantener los precios de los artículos alimenticios a bajos niveles, pero no significó una mejoría para la productividad en la agricultura tradicional, lo cual dio lugar a pautas desiguales de desarrollo. Esto dio origen a -

que la mayoría de los pequeños agricultores no participaran como consumidores en el mercado nacional de los productos agrícolas, fundamentalmente el de subsistencias y mucho menos de los bienes industriales originados de la modernización agrícola.

La permanente relación de intercambio desfavorable para el campo y la baja canalización de inversión pública hacia éste, ha provocado una continua descapitalización que afectó profundamente su crecimiento y la producción de alimentos.

La política económica gubernamental de aquella época -- dio como resultado el descuido de sectores estratégicos para el desarrollo del país y cuyo crecimiento era fundamental para la continuidad y estabilidad de la forma adoptada. Esto originó la crisis económica de los años setenta.

La década de los setenta se caracterizó por el predominio de las tendencias depresivas de la actividad económica, el rápido crecimiento de los precios internos, la ampliación del desequilibrio externo y el déficit fiscal.

La crisis paralizó la inversión, aumentó el desempleo, concentró la propiedad y el ingreso y estrecho los mercados de consumo.

El deterioro del producto agrícola, en especial el de los alimentos, fue el resultado del abandono de este sector por parte del Estado. Este redujo la inversión en el campo y la concentró en unas cuantas regiones, para dejar de lado a muchas otras y profundizar la desigualdad de su desarrollo.

La capacidad productiva en el campo disminuyó debido a la política de congelación de precios de garantía seguida durante la época del desarrollo estabilizador. Sin inversión, ni asistencia técnica y organización por parte del Estado y con precios estancados para el productor, la economía agrícola entró en profunda crisis de la que hasta -- nuestros días no ha podido salir.

La producción de alimentos se apoyó en particular en zonas y grupos de productores menos favorecidos. La base material y social para producir alimentos se deterioró en forma acumulativa, hasta ser incapaz de satisfacer las necesidades de la población. Las importaciones crecieron y el país se fue haciendo cada vez más dependiente del exterior.

El deterioro agrícola operó como un factor de incremento de la deuda externa. " A las presiones alcistas provenientes de los productos de consumo básico, se sumó la infla-

ción internacional que México incorporó permanentemente a través de la importación de bienes de inversión y materias primas de origen industrial... en el caso particular de -- las considerables importaciones de alimentos, no fue más -- desastroso porque intervino a su favor el subsidio gubernamental, lo cual sin embargo, afectó negativamente las finanzas públicas ".⁷

Los procesos económicos en el campo se han caracterizado por la desvinculación entre las actividades primarias, -- las de transformación, distribución y comercialización y -- la aparición de núcleos de control independientes a los -- productores primarios que se apropian de los beneficios -- que corresponden a los campesinos.

El insuficiente desarrollo de los mercados regionales y la inadecuada infraestructura de almacenamiento y demás -- servicios han afectado el acopio de alimentos, para dar lugar a la ampliación del intermediarismo que se manifiesta en altos márgenes de comercialización, bajos precios a los productores primarios y elevados al consumidor final.

La falta de instalaciones adecuadas para el acopio ha ocasionado un alto grado de pérdidas de los productos ali-

(7) Varios Autores. México Hoy. Siglo XXI. México, 1979. p. 67.

menticios y lo que es más grave, el Estado ha sustituido - sus acciones de acopio interno por las de compra y distribución de importaciones.

Los problemas de abasto se deben en gran medida al débil desarrollo del mercado regional, a la desigual distribución de la población y de la actividad económica, ya que existe una gran dispersión de pequeñas localidades a las - que es casi imposible abastecer como consecuencia de las - graves desarticulaciones que sufre el aparato de comercialización.

Las deficiencias en el almacenamiento son producto de - la falta de instalaciones y su mala ubicación en el territorio nacional, a la ausencia de locales especializados para el manejo eficiente y rápido de los grandes volúmenes - de importación de granos y a las limitaciones técnicas de las instalaciones.

La desvinculación entre los procesos de producción y comercialización se ha acrecentado debido a la falta de organización en los centros de abasto y al retraso en la entrega y mermas de los productos. El mal manejo en la comercialización de estos, la falta de transporte y almacenamiento, son elementos que han influido considerablemente en-

la aparición de estructuras oligopólicas, cuyas acciones - han impedido en gran medida, la integración de las diver-- sas fases del proceso alimentario.

La falta de alimentos a nivel internacional se concen-- tra cada vez más en los países pobres y básicamente en sus áreas rurales, debido a que el orden económico está orien-- tado a favor de las grandes potencias que son las que cuen-- tan con enormes reservas alimenticias.

La situación mundial en materia alimentaria se encuen-- tra en graves problemas. La falsa escasez de alimentos, - las fuertes oscilaciones de sus precios internacionales y - el control de sus cotizaciones por parte de los países que disponen grandes reservas, provocan que ésta situación se-- agudice aún más.

En nuestro país además de estos factores, se conjugan - al problema alimentario: los desequilibrios en su aparato-- económico productivo, la inequitativa distribución del in-- greso, la disminución de la producción de alimentos bási-- cos, su desviación hacia propósitos no alimentarios y su - deficiente distribución interna.

Debido a la escasez de alimentos, en nuestro país exis-- te un alto grado de desnutrición, principalmente en las zo

nas rurales del centro, sur y sureste. La deficiente distribución de alimentos hace que más del cuarenta por ciento de la población no alcance a cubrir los requerimientos mínimos de alimentación.

La distribución de alimentos se caracteriza por la excesiva intermediación y las enormes utilidades que se apropián los grandes comerciantes.

" La modernización y eficiencia de la actividad comercial se ha dado fundamentalmente en el medio urbano, a partir de sistemas de grandes establecimientos y cadenas comerciales, contra las cuales difícilmente puede competir el pequeño comercio. Estas grandes cadenas comerciales atienden a los grupos de más altos ingresos, con los precios más bajos del mercado, por volumen operativo y su nivel de eficiencia.

No obstante el pequeño comerciante aún juega un papel trascendente en el sector rural, en las pequeñas comunidades y en las zonas marginadas de los grandes centros urbanos. Sin embargo, su dependencia de comerciantes mayoristas, el escaso volumen de sus operaciones y el elevado costo del dinero hacen que se eleven fuertemente sus gastos y que paradójicamente, el comercio que sirve a la pobla---

ción de más bajos ingresos resulte el más caro ".⁸

El desarrollo del campo ha sido obstaculizado por la indeterminación de la estructura agraria, la irregularidad de la tenencia de la tierra y su gran demanda. Se han generado bajos niveles de productividad y producción, desempleo e ineficiente uso de los recursos y la creciente marginalidad de los campesinos que se refleja en las graves deficiencias en los servicios de alimentación, educación y vivienda.

Como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades agrícolas a las urbanas, el deficiente abasto de bienes y servicios hacia el campo, la disminución de la superficie cosechada y la composición de los cultivos, se ha propiciado la disminución en la producción de alimentos. A ésta situación, ha contribuido la influencia de empresas trasnacionales agroindustriales, por medio de financiamiento, abasto de insumos, de asesoría técnica y de eficientes mecanismos de acopio. Se ha propiciado la desviación de maíz y trigo hacia usos forrajeros, dando prioridad a la expansión de la producción de sorgo, soya y a la pecuaria.

(8) Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Síntesis Ejecutiva. p. 13.

La tendencia reciente en el incremento de los precios de los alimentos ha contribuido a un deterioro en los niveles de consumo y alimentación, principalmente de la población rural.

La industria alimentaria se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad, tanto en lo referente a su propiedad como al tamaño y productividad de sus establecimientos, al empleo generado y al tipo de producción. Existe un gran número de pequeños establecimientos de tipo familiar que contribuyen mínimamente a la producción de alimentos, en tanto que una pequeña cantidad de pequeñas empresas generan la mayor parte de la producción global.

La desarticulación que existe en los aspectos de producción y distribución de alimentos, es reflejo de la dispersión e ineficiencia de la infraestructura y servicios, lo que impide un manejo irracional de los productos desde su origen hasta su destino. La falta de coherencia y eficiencia de la distribución, ha generado un alto costo social y desperdicio de alimentos, lo que incide de manera negativa en la estructura socioeconómica del país.

El abasto alimentario en el país, se caracteriza por una polarización: en un lado se encuentra, una estructura

moderna orientada a satisfacer la demanda de los centros urbanos de mayores ingresos, en otro, una tradicional constituida por un gran número de pequeños establecimientos -- dispersos que dan atención a la población de menores ingresos y que operan con bajos volúmenes y reducidas utilidades.

La alimentación y consumo de la población rural, ocupan la mayor parte de su salario. Sus niveles de consumo y de ingreso son muy bajos, lo que origina una gran desigualdad que se refleja en la diferencia de su consumo de alimentos en relación con la población urbana. Esto contribuye de manera muy importante en las altas tasas de mortalidad en el medio rural.

El proceso de comercialización ha conducido a una excesiva intermediación y especulación en detrimento de la economía del consumidor. Se ocasiona la escasa negociación -- por parte del productor primario, debido a la falta de organización para la comercialización y de capacitación para la venta de sus productos.

La falta de centros de acopio provoca una compleja problemática en la producción y comercialización, lo que origina graves problemas a los productores para comercializar

sus productos, su mal manejo, altas mermas y la intermediación innecesaria. Esto produce una dispersión en los apoyos al productor, con un incremento notable en los costos y la toma de medidas de emergencia para la recolección, -- transporte, almacenamiento y distribución de las cosechas.

El proceso inflacionario ha creado condiciones que han agudizado las prácticas especulativas y de ocultamiento de productos básicos, las cuales generan escasez artificial, -- que lesionan el ingreso del consumidor y lo inducen a realizar compras en grandes volúmenes, lo que acentúa aún más la inflación. Este tipo de fenómenos han sido más agudos en la frontera norte, a raíz de los ajustes cambiarios y -- en las zonas que han tenido un rápido crecimiento asociado a la explotación petrolera e inversiones de gran escala no programadas adecuadamente.

Los escasos productos alimenticios en las zonas fronterizas, se debe a que los precios de los productos básicos resultan más atractivos para la población fronteriza estadounidense y se registran compras masivas de los mismos. -- Este problema se agudiza por el hecho de que la industria productora de básicos está prácticamente concentrada en la zona centro del país y los desequilibrios en el transporte

de mercancías, hacen lento su flujo hacia las franjas fronterizas.

La elevada inflación, la disminución en la producción interna de alimentos, los altos costos financieros y la fuga de capitales que comenzó a surgir a finales de la década de los setenta, precipitaron la crisis de 1982.

" La crisis de 1982 se caracterizó por un continuo proceso de recesión e inflación. Así la tasa de crecimiento de los precios fue del orden del 100%; acompañada de un fuerte estancamiento de la producción nacional -que decreció en 0.2%- y de una deuda externa acumulada que llegó a los 80 000 millones de dólares ".⁹

A través de los diversos análisis del proceso de desarrollo industrial en México a partir de los años cuarenta, se ha llegado a la conclusión de que la estrategia de sustitución de importaciones, por su excesivo proteccionismo, propicio escasos estímulos para promover la eficiencia y productividad en la industria y el campo para competir en el mercado a nivel internacional.

(9) Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1984. pp. 39-40.

La modernización agrícola en México fue en mayor medida la base del desarrollo urbano y no del rural. La tecnología ha sido utilizada de acuerdo a las necesidades de los empresarios agrícolas, desalentando la producción campesina y sus aportes al desarrollo económico del país.

El proceso agrícola en el campo y la política agraria - seguida a partir de los años cuarenta, han originado la -- concentración de la tierra en pocas manos, la creciente pobreza, la baja productividad y producción en tierras no -- irrigadas y el estancamiento de la producción de alimentos básicos.

A partir de ese periodo los gobiernos han seguido una - política de bajos precios de garantía para los grupos campesinos y otra, de liberación de precios para los insumos, la maquinaria, los combustibles y la energía. Con esto se ha acrecentado el intercambio desventajoso entre la ciudad y el campo; se perfeccionan los mecanismos de explotación - a favor de latifundistas y comerciantes quienes reciben ganancias extraordinarias.

Los problemas fundamentales que enfrenta actualmente el campo son: la disminución real de los precios agrícolas a partir de 1981-1982, la menor canalización de recursos pú-

blicos, la caída en la demanda de ciertos productos agropecuarios y forestales y básicamente la falta de trabajo. - Se han originado graves desequilibrios estructurales que - acentúan más las condiciones de rezago, pobreza y desnutrición en el agro mexicano, además de un creciente deterioro en el ingreso y los niveles de bienestar de la mayoría de la población rural.

"... la modernización del agro después de la guerra - es de desperdicio de los recursos naturales, del agua y de insumos agrícolas manufacturados. Desperdicio de las utilidades generadas por el rápido cambio tecnológico, etc., - sin embargo, dado el tipo de crecimiento industrial con -- que estaba asociada la modernización agrícola en el México de la posguerra, resultó extraordinariamente costosa ".¹⁰

Estos factores contribuyeron de manera fundamental a la profunda crisis de 1982 y de la que aún el país no puede - salir. Se ha originado la falta de estímulos suficientes - para promover la productividad en el campo, lo que provoca una limitada cobertura de la demanda de insumos agrícolas-

(10) Cynthia Hewitt de Alcántara. La Modernización de la Agricultura Mexicana. 1940-1970. Siglo XXI. México, 1985. p. 114.

hacia la industria productora de básicos y una mayor dependencia de importaciones de productos primarios.

La contribución pública al desarrollo del proceso alimentario ha sido poco significativa, gran parte de los problemas que se enfrentan actualmente se han profundizado -- por la desarticulación, la insuficiencia de las acciones -- públicas y su falta de integralidad y complementariedad para su ejecución.

Se puede afirmar que el aspecto alimentario de nuestro país, ha tenido un proceso de desarrollo desequilibrado a nivel regional, estatal y municipal. El aparato estatal de producción, distribución y comercialización de alimentos, es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación, principalmente de la población rural.

" La falta de integración de las acciones públicas que inciden en la cadena alimentaria, se hace más evidente en las operaciones regionales en donde además se refleja la enorme distancia que existe entre las decisiones que se toman al más alto nivel respecto al manejo concreto de los instrumentos ".¹¹

La centralización y concentración de las decisiones, --

(11) Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Síntesis Ejecutiva. p. 14.

los recursos y la infraestructura del aparato productor de alimentos, profundizan los desequilibrios y falta de integración del proceso alimentario.

La intervención del Estado no ha sido suficiente en este renglón de la economía y aunque cuenta entre otras instituciones con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para hacer frente al problema alimentario, su participación no ha estado a la altura de la problemática.

En el siguiente capítulo se analiza la importancia de la CONASUPO como institución encargada de regular y abastecer el mercado de subsistencias populares y su intervención en la economía nacional.

C A P I T U L O I I I

CONASUPO EN EL CONTEXTO NACIONAL.

Hasta nuestros días y desde su creación la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), ha tenido asignado un papel fundamental en los aspectos económicos y sociales del país. Este papel le ha sido encomendado para contrarrestar el desabasto de alimentos básicos a la población de menores recursos, los grupos marginados urbanos y rurales. Sus acciones abarcan los ámbitos del campo, la industria y el comercio, pero debido a la centralización de las decisiones para la planeación, programación, evaluación y creación de proyectos, en el organismo matriz y no en las regiones afectadas, su función ha sido rebasada por la problemática alimentaria, lo que en gran medida ha ocasionado que las necesidades de productos básicos en esas regiones no sean satisfechas.

La CONASUPO debe llevar a cabo sus operaciones en todos los estados y municipios del país, pero sus acciones no los satisfacen a todos. El proceso de centralización que se da en la capital, se reproduce en el nivel estatal y --

las comunidades no tienen ninguna capacidad de decisión en las políticas de la compañía. Esta estructura provoca el agravamiento del problema alimentario.

La atención que la CONASUPO presta a la población es insuficiente, debido a su participación poco significativa en el mercado. " El sistema representa alrededor del 16% del mercado del conjunto de productos que vende, el 22% en el caso del maíz y el azúcar, 25% en el de la sardina y -- del 17% en el del frijol, sin embargo, el monto total de su participación en el mercado global es de cinco por ciento ".¹² Su débil participación en el mercado es reflejo de su deficiente intervención en la distribución y abasto de alimentos.

La presencia de la compañía en el mercado debería tener a reducir los precios del mercado privado, pero su limitada participación en las ventas totales de productos básicos ha restringido su influencia, la cual se hace sentir sobre todo en el ámbito local.

La necesidad de que CONASUPO influya en la regulación y abasto del mercado es indispensable. Debe asumir una política activa en la fijación de precios y un funcionamiento-

(12) Periódico Uno más Uno. 28 de mayo de 1985. p. 9.

eficiente en sus operaciones, cuya tendencia sería ampliar el margen de oferta respecto al comercio privado, con una mayor participación en las ventas totales.

La débil participación de CONASUPO, ha traído una deficiente regulación del mercado de subsistencias, un creciente aumento de la intermediación en el abasto de productos básicos, una incontrolable alza de sus precios y la disminución de las posibilidades de los consumidores de escasos recursos para adquirirlos.

La agudización más que la resolución del problema alimentario es clara y latente. El papel que la compañía desempeña sea mantenido al margen, tanto en la regulación como en el abasto de las necesidades locales de la población.

La centralización de las decisiones en el organismo matriz dirigidas a los estados y municipios, no ha permitido que sean tomadas adecuadamente para la resolución de sus problemas en materia alimentaria, lo que da origen en gran medida, al desequilibrio entre las diversas regiones dentro de este ámbito.

Los municipios base del sistema federal, no tienen ninguna posibilidad de influir en las acciones de CONASUPO, debido a la presencia de la estructura centralista en los gobiernos estatales, que no responden a los intereses de la población.

3.1. Intervención de CONASUPO dentro de la economía nacional.

La CONASUPO, como organismo descentralizado del Gobierno Federal, tiene asignadas determinadas funciones dentro de la economía nacional.

En términos formales y de acuerdo al Decreto que le dió origen el 23 de marzo de 1965, fué creada para: participar en la fijación de precios de garantía y asegurar su aplicación; estimular y colocar reservas alimenticias para proteger el abasto; regular la oferta y los precios de los productos básicos; crear, organizar y dirigir su sistema de filiales para operar sus planta industrial, su estructura de comercialización y distribución al mayoreo y menudeo, y otros servicios de apoyo.

El sistema CONASUPO funciona como una estructura administrativa de enfoque corporativo e interviene en la economía mediante cuatro subsistemas básicos:

Regulador: este subsistema lo lleva a cabo CONASUPO matriz por medio de la coordinación, planeación, programación presupuestación, operación, evaluación y vigilancia de los otros subsistemas.

Comercial: este subsistema se realiza en dos ámbitos, - la comercialización agropecuaria que elabora los programas de abasto para regular y mantener reservas estratégicas nacionales, realiza el acopio de granos básicos directa o -- participativamente con la industria privada y efectúa compras a precios de garantía. El otro ámbito, es el de la - comercialización al mayoreo y menudeo de productos básicos, donde se opera la red de tiendas para el consumo de la población de escasos recursos. La CONASUPO trata de incidir en el mercado por medio de dos empresas filiales, Distri-- buidora CONASUPO, S.A. (DICONSA) e Impulsora del Pequeño - Comercio, S.A. de C.V. (IMPECSA).

Industrial: este subsistema pretende asegurar la producción directa o concertada de productos derivados del maíz, trigo, leche y oleaginosas, apoya la oferta y los precios de los productos básicos industrializados. El subsistema se encuentra conformado por cuatro empresas filiales que - son: Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. (TRICONSA), Industrias CONASUPO, S.A. (ICONSA), Maíz industrializado CONASUPO, S.A. (MICONSA) y Leche Industrializada CONASUPO, S.A.- (LICONSA).

Servicios: este subsistema se encuentra integrado por:

Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA), Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), Centros CONASUPO de CApacitación, A.C. (CECONCA), Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social, S.A. (FICOPROCONSA)-y Fondo para la industria Asociada (FIA). Este subsistema se encarga de prestar servicios a la población o a las particulares que los soliciten.

De acuerdo a las funciones y atribuciones que corresponden a la CONASUPO, el proceso de descentralización cobra una importancia trascendental, ya que por medio de éste, se lograrán cumplir eficaz y eficientemente los estudios socioeconómicos y técnicos para fijar adecuadamente los precios de garantía de los granos y productos agrícolas, de acuerdo a las diferentes regiones, costos, ciclos, calidad y a las condiciones prevalecientes.

Con el proceso de descentralización administrativa, la compañía planificará, organizará y ejecutará de manera integral sus acciones de acuerdo a las necesidades locales del país.

La intervención reguladora del Estado, por medio de la CONASUPO, se reflejará tanto en la integración de reservas nacionales que permitan ajustar los mercados de consumo in

terno y realizar su distribución y venta por los canales comerciales adecuados, como en el análisis real de las necesidades de alimentos básicos entre las diferentes regiones para que en caso de que exista déficit de los mismos, se realicen las medidas necesarias para su importación.

Para promover la industrialización de productos básicos necesarios para la alimentación popular, es muy importante el proceso de descentralización, ya que ello permitirá que la instalación de infraestructura en las diferentes regiones satisfaga de manera oportuna las necesidades de la población y al mismo tiempo, se reduzcan las mermas durante las fases de almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos productos.

La descentralización de las funciones y los recursos -- (humanos, materiales y financieros) de CONASUPO matriz y de las empresas filiales, permitirá la transferencia de -- los mismos hacia los estados y municipios y al mismo tiempo, promoverá su desarrollo económico y social.

El proceso de descentralización ayudará a que el objetivo general de CONASUPO, de coadyuvar con el Gobierno Federal al fomento del desarrollo económico y social del país, a través de la organización racional y eficiente de sus --

mercados, sea cumplido de manera eficaz frente a la difícil situación que impera en este renglón de la economía nacional. Asimismo, se logrará que las acciones básicas que corresponden a la compañía en los ámbitos de comercialización agropecuaria, industrialización, comercialización y distribución de productos básicos, sean llevadas a cabo de manera organizada y planeada.

La intervención de la CONASUPO en la economía nacional es insuficiente, lo cual se debe en gran medida a la centralización de las decisiones en el más alto nivel. Esto repercute negativamente en la población marginada urbana y rural de las diferentes regiones del país.

3.1.1. En el campo.

El objetivo de CONASUPO dentro de la economía nacional es básicamente la regulación y abasto del mercado de subsistencias populares. Interviene en tres de los sectores de la economía del país el campo, la industria y el comercio.

La producción de granos y artículos básicos enfrenta graves dificultades que se agudizan en la fase de distribución. Con el incremento de la población, aumenta la demanda de granos básicos mientras que el volumen de las cosechas crece en menor proporción y no alcanza a cubrir las necesidades de los consumidores.

Existen diversas razones por las que la producción de básicos no satisface de manera adecuada la demanda de estos productos a la población tales como: los conflictos generados por la tenencia de la tierra, los minifundios, los limitados sistemas de financiamiento, la anarquía que existe en la producción, el desplazamiento de cultivos básicos por otros más redituables en el mercado, condiciones climáticas adversas y los obstáculos a los que se enfrenta su distribución y comercialización.

Las zonas de cultivo de alimentos básicos están distribuidas en forma desigual entre las diversas regiones del país, además de que generalmente los pequeños agricultores no cuentan con los suficientes recursos tanto de transporte como de instalaciones para conservar y transportar sus cosechas. Esto origina que los campesinos se vean obligados a vender sus productos a quien pueda comprarlos en la propia parcela y tengan los medios adecuados para transportarlos es decir, los intermediarios, quienes merman por un lado los ingresos de los productores y por otro, encarecen los artículos y dañan la economía de los consumidores.

Con el objeto de proteger el ingreso de los agricultores y garantizar el abasto suficiente y oportuno a la industria de alimentos básicos y a los consumidores CONASUPO pretende ejercer la regulación por medio de los precios de garantía y la comercialización de productos.

La implantación de precios de garantía pretende asegurar a los campesinos un margen razonable de ganancias para sus productos. El organismo encargado de fijar estos precios es el Gabinete Agropecuario, integrado por: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto y la propia compañía.

Para estudiar y determinar los precios de garantía, el Gabinete Agropecuario toma en cuenta la inversión de los productores, las necesidades y reservas de granos en el país, entre otros aspectos.

La realización de ésta tarea implica que CONASUPO deba elaborar programas de compra a nivel nacional o en el extranjero.

Los productos que la compañía adquiere son principalmente: frijol, trigo, sorgo, cártamo, girasol, ajonjolí, algodón, soya, copra y cebada.

Asimismo, lleva a cabo importaciones de granos básicos y leche, cuando la producción nacional no alcanza a cubrir la demanda, lo cual se ha convertido en una tarea permanente del sistema.

Al hacer las compras a nivel nacional o en el extranjero, CONASUPO se encarga de almacenarlos, conservarlos y distribuirlos.

Existen problemas de espacio debido a la cantidad de granos que maneja y aunque cuenta con bodegas propias, las cuales son operadas por su filial BORUCONSA, no son suficientes, por lo que tiene que alquilar instalaciones o construir bodegas provisionales.

Esto de alguna manera cubre las necesidades de espacio, pero existe el problema de la conservación, ya que la mayor parte de los productos que maneja la compañía son artículos perecederos. Para conservarlos en buen estado es necesario que el sitio donde se almacenen cuente con las condiciones de temperatura e higiene y sea atendido por el personal capacitado para reducir al mínimo las pérdidas causadas por el deterioro de la mercancía.

CONASUPO es responsable del traslado de los productos - desde los sitios de compra o almacenamiento hasta los centros de industrialización y consumo, por vía terrestre o marítima. Con parte del volumen total de compras que lleva a cabo la institución en el país y las importaciones se conforma el mantenimiento de reservas, las cuales en momentos de crisis entre la oferta y la demanda, se destinan al abasto del mercado. De ésta manera se busca regular el precio de los productos básicos.

Desde 1971 y con el objeto de apoyar el mejoramiento -- del nivel de vida de los campesinos, CONASUPO pretende participar en su enseñanza por medio de la instalación de centros de capacitación cerca de los graneros para facilitar su asistencia. En un principio, estos centros de capacita

ción fueron administrados por Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA) y debido a los buenos resultados obtenidos, un -- año más tarde se creó una empresa filial dedicada básic-- mente a la capacitación llamada, Centros Conasupo de Capa-- citación (CECONCA). Estos centros comenzaron a funcionar-- como internados, donde los productores asistían en determi-- nadas épocas del año. Más tarde, cambiaron su sistema y - fue diseñada la capacitación externa, por medio de la cual los instructores acuden a cada población a impartir cursos donde se proponen medidas para que los agricultores mane-- jen adecuadamente sus cultivos o trabajen como analistas - de granos en el centro de acopio o bodega Conasupo de su - localidad.

La costalera es otro apoyo que otorga el sistema con el objeto de conservar en buen estado los productos, reducir-- los costos de operación de los agricultores y protegerlos-- de intermediarios.

El aspecto de información y orientación a la población, se lleva a cabo con el objeto de dar a conocer la partici-- pación que tendrá CONASUPO en el ciclo agrícola, el precio al que podrán vender su cosecha y los sitios en que podrán entregarla, así como las normas de calidad correspondien-- tes.

Los apoyos económicos y sociales que ofrece el sistema-
CONASUPO se agrupan en:

- Modificaciones en los programas de compra de acuerdo a las condiciones imperantes en el mercado.
- Servicios operativos y de almacenamiento, los cuales se refieren al análisis de calidad, transporte y almacenamiento de granos.
- Programas especiales que apoyan a los ejidatarios, tal es el caso del Programa de Apoyo a la Comercialización (PACE).
- Participación en programas nacionales donde CONASUPO interviene en la promoción y desarrollo comercial de las comunidades marginadas.
- Subsidios a avicultores y productores de leche, en el aspecto de ventas de materias primas a bajos precios, almacenaje y conservación de forraje.
- Mejoramiento social a las regiones económicamente débiles a través de asesorías para el mejoramiento de sus actividades agrícolas.
- Agencias Aduanales, las cuales realizan contratos por parte de CONASUPO para recabar la información relacionada con los permisos de importación y el uso de medios de

transporte.

- Seguros, tienen el objetivo de proteger el valor de la mercancía transportada.
- Empresas Certificadoras, que tienen la tarea de analizar la eficiencia en costos, calidad y conservación de la mercancía importada.

Las acciones de CONASUPO en el campo se realizan de la siguiente manera:

1. Dirige y opera directa o participativamente el acopio interno y externo de alimentos.
2. Estimula la producción y productividad agropecuaria, especialmente en zonas marginadas.
3. Opera servicios de almacenamiento y transporte que deben ubicarse dentro del concepto integral del sistema.
4. Constituye reservas para garantizar y regular la oferta y los precios de los productos.

3.1.2. En la industria.

Las plantas procesadoras para alimentos son insuficientes para cubrir las necesidades de la población, debido a la demanda creciente de artículos básicos industrializados en contraposición con la baja productividad que tienen en su mayoría las pequeñas y medianas industrias. Esto es -- producto de las dificultades para conseguir materias pri-- mas ya que, los precios de los productos básicos están sujetos a control oficial, lo cual da por resultado que los márgenes de ganancia sean menores en relación con otro tipo de mercancías.

La participación de CONASUPO en la actividad industrial comprende tres niveles principales:

1. Abasto de materias primas a la industria que elabora ar tículos básicos para la alimentación del mexicano como: tortilla, pan, aceite, pastas y en otro sector, la que se canaliza hacia la elaboración de alimentos balanceados para su consumo animal.
2. Producción de maíz y trigo industrializados, leche en - todas sus presentaciones, pan, aceite comestible y deri vados, todos ellos regidos en su venta por precios ofi-

ciales.

3. Apoyo a la pequeña y mediana industria del sector privado, a través del Fondo para la industria Asociada (FIA).

La intervención de CONASUPO en estos niveles se basa en su política para instrumentar mecanismos con el objeto de que los consumidores obtengan artículos básicos a precios accesibles. " Esta acción permite en los casos procedentes, el control en la aplicación de los subsidios autorizados por el Gobierno Federal. Asimismo, permite a la empresa intervenir directamente en el abasto para la industria, inclusive cuando la producción nacional de la materia prima es deficitaria ".¹³

Para auxiliar a los productores de artículos básicos CONASUPO trata de abastecerlos de materias primas y en ocasiones, les ofrece servicios de almacenamiento, distribución y transporte de las mismas. Apoya a los proveedores de su cadena de tiendas y a pequeños y medianos industriales de productos básicos que no tienen recursos para trabajar a gran escala y generalmente padecen limitaciones de -

(13) Luis Antonio Camargo y Carlos E. Durán. La intervención del Estado en el abasto y regulación del Mercado de Productos Básicos. CONASUPO. México, 1982. p. 31.

equipo, de recursos técnicos y financieros, de personal y de canales de comercialización. Por tal motivo CONASUPO estableció un mecanismo de apoyo denominado Fondo para la industria Asociada (FIA), con el objetivo de otorgar recursos para el pago inmediato al pequeño y mediano industrial proveedor del aparato comercial de la compañía.

Con el objeto de que los productos finales sean accesibles a los consumidores, CONASUPO vende las materias primas a precios subsidiados, es decir, a precios más bajos que los vigentes en el mercado, lo que al mismo tiempo le permite apoyar de alguna manera, al productor y al consumidor.

Además de apoyar a los pequeños industriales privados, el sistema CONASUPO maneja, a través de sus cuatro empresas filiales, Industrias Conasupo S.A. de C.V. (ICONSA), Leche Industrializada Conasupo S.A. (LICONSA), Maíz industrializado Conasupo S.A. (MICONSA) y Trigo Industrializado Conasupo S.A. (TRICONSA), sus propias plantas para elaborar algunos de los alimentos básicos de mayor demanda.

" Las filiales cumplen con un doble objetivo:

- a) Operar productivamente como empresas con patrimonio propio y administración interna independiente.

b) Cumplir con los fines sociales de CONASUPO como organismo regualdor y de abasto en beneficio de las clases populares del país.

En este ámbito la estructura del sistema CONASUPO es -- por una parte, la institución matriz que comercializa los granos y productos básicos del campo para el abasto nacional, aplicando las normas fijadas por el Gobierno Federal en cuanto a precios, subsidios y apoyos.

Por otra parte están las empresas propiedad de CONASUPO matriz, encargadas de prestar servicios a empresas de los sectores público y privado, como a las dedicadas a la producción industrial de básicos y finalmente, las que tienen a su cargo la distribución y comercialización de los mismos ".¹⁴

La empresa filial ICONSA posee fábricas localizadas en varias ciudades del centro y norte del país, donde se elabora pastas para sopa, harina de trigo y de maíz, aceites y grasas vegetales, entre otros productos.

LICONSA lleva a cabo la operación de centros de recolección y enfriamiento en donde compra leche directamente a los productores a precios oficiales y cuenta con plantas -

(14) Idem. p. 35.

industriales en las que se procesa la leche rehidratada, -
maternizada, entera, descremada y saborizantes. La parti-
cipación de esta empresa en el mercado de la leche ha sido
significativa en los últimos años.

La filial MINSA lleva a cabo su intervención por medio-
del abasto de harina de maíz para la elaboración de torti-
lla, así como de diversos alimentos orientados a la satis-
facción de las necesidades de la población de escasos re--
cursos.

La participación de MINSA tiene la finalidad de elevar -
la calidad del producto terminado, distribuirlo entre los-
grupos consumidores y la de regular el abasto para mante--
ner un mercado estable.

3.1.3. En el comercio.

La presencia de CONASUPO por medio de sus sistemas de comercialización, representa la etapa final que la empresa inicia en el campo y continua en la producción industrial con el objeto de que la población de bajos recursos tenga a su alcance un servicio que le permita abastecerse de productos básicos para su alimentación.

En este ámbito, las acciones de CONASUPO se llevan a cabo en dos aspectos: por un lado, apoya al pequeño y mediano comercio abasteciéndolo de productos básicos al mayoreo y medio mayoreo, por otro, atiende la demanda de los consumidores vendiéndoselos al menudeo por medio de su cadena de tiendas.

El mediano y pequeño comercio se encuentra en desventaja frente a los grandes comerciantes, en relación a los productos que vende. Con frecuencia los precios de los artículos, transporte y almacenamiento son excesivos para los pequeños comerciantes y al no contar con otros proveedores que les ofrezca mejores condiciones, se ven obligados a aceptar esa situación.

CONASUPO efectúa la venta de subsistencias básicas al -

menudeo a través de sus establecimientos agrupados en el - Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. (DICONSA), filial que cuenta con seis empresas regionales.

Las acciones que lleva a cabo CONASUPO dentro del comercio son básicamente: operar la red de distribución al mayor y menudeo para satisfacer el consumo de su población - objetivo e incidir por la vía de la regulación en el resto del mercado.

Para realizar la distribución y comercialización de productos básicos, la compañía interviene a través de diversos programas tales como los de sectores, rurales y urbanos.

3.2. Función Social.

En el ámbito social CONASUPO interviene por medio del Fideicomiso Comisión Promotora para el Mejoramiento Social, en coordinación con diferentes dependencias del Gobierno Federal, a través de programas sociales.

Para cumplir este objetivo se creó el fideicomiso mencionado anteriormente, por medio del cual se impulsan programas como son: comercialización de productos hortifrutícolas, agroindustrias, programas sociales y especiales.

" Los programas de este grupo corresponden a la responsabilidad que CONASUPO ha concedido a Promotora para auxiliar a la población afectada por fenómenos meteorológicos, como heladas, sequías, ciclones, sismos y otros, así como proporcionar bienestar social a la población de escasos recursos, mediante el reparto de obsequios a fin de coadyuvar en la promoción de la política social del gobierno de México ".¹⁵

Estos programas se realizan con ayuda de otras instituciones gubernamentales como: la Secretaría de Agricultura-

(15) Conasupo es mucho más que una cadena de tiendas. Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Noviembre, 1984. p. 45.

y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Confederación Nacional Campesina, donde cada una de ellas tiene un papel definido en la planeación y ejecución de los programas.

El papel de CONASUPO a través del fideicomiso, es el de coordinar, evaluar y supervisar dichos programas.

Las acciones de CONASUPO dentro de la economía nacional ya sea en el campo, la industria, el comercio o en su función social, son muy importantes, ya que es una empresa -- descentralizada estratégica que en gran medida puede contribuir a la estabilidad del Estado. Aunque su papel es de suma importancia dentro de la estructura socioeconómica y política de la sociedad mexicana, no ha estado lo suficientemente acorde a las necesidades reales de la población, en particular la de bajos recursos, puesto que su objetivo de regulación y abasto de subsistencias populares -- es rebasado por las mismas. Tal situación, es reflejo de la insuficiente participación de la compañía en el mercado nacional.

3.3. Programas Estatales de Alimentación y Agricultura.

Ante la problemática alimentaria y la creciente centralización y concentración de la riqueza, de los medios de producción y de las decisiones políticas y administrativas, el Estado se plantea, la descentralización y desconcentración de la administración pública central y empresas estatales, así como la instrumentación de mecanismos para hacer frente al problema alimentario en México.

El Programa Nacional de Alimentación (1983-1988) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (1985-1988) son instrumentos fundamentales con que el Estado pretende hacer frente al problema del hambre en nuestro país.

En estos programas se plantean estrategias y políticas donde la CONASUPO como institución encargada de la regulación y el abasto del mercado de subsistencias populares, ocupa un lugar fundamental para su ejecución.

La realización de los objetivos en materia alimentaria, exigen al mismo tiempo, cambios profundos en la estructura de producción, distribución y comercialización del aparato estatal encargado de realizar éstas funciones. Esto implica la puesta en práctica de un proceso de descentraliza---

ción de las decisiones y la desconcentración de la industria estatal productora de alimentos.

3.3.1. Programa Nacional de Alimentación 1983-1988.

El Programa Nacional de Alimentación propone como objetivos generales, procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan - el pleno desarrollo de la capacidad y potencialidad de los mexicanos.

En los lineamientos de estrategia se consideran las fases del proceso alimentario, producción, transformación, - comercialización y consumo, teniendo como propósito el de-eficientizar la cadena alimentaria, tratando de evitar los desequilibrios en su operación. Se pretende alentar la - participación de los productores primarios en todas las fa- ses, en congruencia con el Programa de Desarrollo Rural In- tegral.

El Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), plantea la desconcentración territorial del aparato productor agro- alimentario, como un proceso de integración local más efi- ciente y sólo menciona la autosuficiencia local en produc- tos básicos a través del fortalecimiento de sistemas pro- ductivos regionales de alimentos.

Dentro del PRONAL, CONASUPO por medio de sus empresas -

filiales y fideicomiso, se pretende que lleve a cabo las siguientes acciones:

Fase de Producción.

Fabricación de productos básicos para la defensa de la economía popular, por medio del apoyo a pequeños y medianos productores de leche, proporcionándoles insumos a precios más bajos que los del mercado y organizarlos en los centros de acopio y de reciba (LICONSA).

Producción y transformación pecuaria, a través de la producción de enmelezados para la alimentación animal y el aprovechamiento de esquilmos molidos en greña y deslignificados (ICONSA).

Abasto, regulación y comercialización de productos básicos, por medio de la distribución de semillas mejoradas, fertilizantes y agroquímicos a ejidatarios a precios más bajos que los del mercado (BORUCONSA).

Fase de transformación.

En esta fase participa por medio de sus empresas filiales Maíz Industrializado Conasupo S.A. (MICONSA), Industrias Conasupo S.A. (ICONSA), Leche Industrializada Conasupo S.A. (LICONSA) y Trigo Industrializado S.A. (TRICONSA), por medio de la fabricación y comercialización de produc-

tos básicos; aceites, mantecas, pan, lácteos, harina de -- trigo y de maíz. Mediante su sistema industrial, la amplia ción e instalación de nuevas plantas procesadoras de alimentos con sus respectivos programas de mantenimiento preventivo y correctivo de su planta industrial y el programa de fomento para el paquete básico de consumo popular, en - coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Se pretende que lleve a cabo la promoción para el establecimiento de centros de acopio en zonas productoras y -- agroindustrias integrales, con la participación de los productores primarios organizados.

Fase de Comercialización.

Deberá realizar el acopio de la producción de alimentos prioritarios, mediante compras nacionales de frijol, maíz, arroz, sorgo, oleaginosas y leche en polvo a precios de garantía y las importaciones para cubrir el déficit entre la demanda interna y la producción nacional.

Asimismo, participará dentro del Gabinete Agropecuario, en el manejo de precios de garantía como instrumento de estímulo a la producción y protección al consumidor.

Por medio de su empresa filial BORUCONSA, llevará a ca-

bo la compra y venta de costalera en el mercado nacional, -- la prestación de servicios de lavado, selección, envases y empaques de productos agrícolas perecederos en zonas de -- producción. Realizará la ejecución del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) y la ampliación de la capacidad de almacenamiento de productos perecederos en -- coordinación con los Almacenes Nacionales de Depósito (AND SA), para la formación de reservas de maíz, arroz y sorgo entre otros.

En cuanto a la capacitación técnica para el manejo de -- productos agrícolas, participará por medio de los Centros- Conasupo de Capacitación, capacitando a los ejidatarios, -- comuneros y pequeños propietarios.

Por medio de DICONSA, participará en la apertura de --- tiendas urbanas, en zonas populares, así como la operación de almacenes y tiendas rurales en coordinación con el Congreso del Trabajo, en la instalación y operación de almace nes rurales, de tiendas y abasto de productos a los mismos.

La producción y comercialización de pan en zonas margi- nadas del D.F., la realizará por medio de su filial TRICON SA y la organización de consumidores rurales a través de - DICONSA e IMPECSA.

3.3.2. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), persigue como propósito fundamental, el mejoramiento del bienestar de la población rural y el incremento de los niveles de producción e ingreso, con base en una mayor participación de las comunidades rurales.

Pretende apoyar a los trabajadores del campo en su organización, capacitación, adiestramiento y en la generación de empleos, para que puedan ubicarse tanto en las actividades primarias como en las de transformación y comercialización de los productos.

El PRONADRI, propone un proceso de desconcentración y descentralización administrativa que consiste en la transferencia de facultades, funciones, programas y recursos en cuatro unidades:

- De las áreas centrales hacia las delegaciones estatales.
- De las delegaciones estatales hacia los distritos agropecuarios y forestales.
- De las comisiones ejecutivas descentralizadas hacia las delegaciones estatales y distritos.

- De la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a los gobiernos estatales, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Las funciones de CONASUPO dentro de este programa, se refieren básicamente: a que la institución en coordinación con otras empresas gubernamentales, ayuden a enfrentar el problema de alimentación entre la población rural. Este objetivo se pretende realizar por medio del incremento en la disponibilidad de bienes básicos a los consumidores rurales y un adecuado contenido nutricional a precio accesible.

Se pretende que su intervención se realice a través de la red de distribución que opera en las áreas rurales, con subsidio a los productos destinados a ese medio. Estos serán suministrados por las industrias locales pequeñas y medianas.

El PRONADRI por medio de la CONASUPO inducirá a la creación de mecanismos locales y regionales de producción-comercialización-consumo, con el objeto de fortalecer la comercialización directa entre el productor-consumidor y así garantizar el abasto de productos básicos.

En el aspecto de comercialización, se persigue que CONASUPO como empresa estatal, amplie su red de acopio y dis-

tribución e instaure mecanismos de organización social para el establecimiento de centros de distribución y mercados donde la población rural pueda abastecerse de productos básicos.

Se busca apoyar a los productores organizados en el manejo, normas de control, de calidad, etc., con el objeto de evitar en la mayor medida posible mermas de los productos básicos.

La CONASUPO intervendrá en la fijación de la política de precios de los productos agrícolas y de otros productos alimenticios, con el objeto de mejorar la relación de intercambio con los diversos sectores de la economía, en favor del medio rural.

" Los precios de garantía implicarán incrementos reales que aseguren la recuperación de los costos de producción y un margen de ganancia que revierta gradualmente los términos de intercambio, propicie la adopción del cambio tecnológico y la expansión de la frontera agrícola ".¹⁶

La unidad geográfica de coordinación del PRONAL y del PRONADRI retoman la organización que establece la SARH pa-

(16) Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo de 1985. p. 38.

ra la producción agropecuaria.

El Municipio, base de la organización política, económica y social del país, carece de presencia en ambos programas, no existe un planteamiento específico sobre la autosuficiencia alimentaria municipal ni de la participación del Ayuntamiento en la producción agropecuaria.

Las funciones establecidas para la CONASUPO dentro del PRONAL y del PRONADRI, son muy importantes. Es trascendental que se ejecuten realmente y no sólo se queden en el ámbito de la planeación.

Las perspectivas de realización de estos programas y de las funciones establecidas para la CONASUPO son inciertas. No podemos hablar de su realización en primer lugar, debido a la falta de organización que existe dentro del aparato gubernamental a nivel central y de sus empresas paraestatales y, en segundo lugar, a la falta de integración en las acciones y operaciones que la compañía realiza no sólo en el ámbito local, sino también dentro de la economía en general.

C A P I T U L O I V

CENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION

En el presente capítulo se analiza la tendencia en términos administrativos que ha seguido CONASUPO desde su creación. Para tal efecto, partiremos de la definición y significado de centralización administrativa dentro del marco del derecho administrativo.

" Se entiende por centralización la concentración sistemática y consistente o la reserva de autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo, el poder de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción ".¹⁷

Para el Profesor Andrés Serra Rojas, en su libro sobre Derecho Administrativo, la centralización administrativa se da a partir de que los órganos se encuentran articulados en un orden jerárquico dependiente del poder central. Este régimen establece la subordinación de los órganos ad-

(17) Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. A.C. Ideas-Técnicas-Autores. p. 382.

ministrativos al poder central bajo los diversos puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas.

Teniendo como base los elementos teóricos señalados anteriormente, pasaremos al análisis de la tendencia administrativa que ha seguido la CONASUPO desde su surgimiento como empresa estatal.

A partir de la creación de la compañía, la institución ha mantenido una tendencia general hacia la centralización administrativa, básicamente: en relación a la centralización en los altos niveles en la toma de decisiones y en la resolución de los asuntos, aún cuando estos sean rutinarios, lo que provoca una excesiva burocratización que hace más lenta, difícil y poco eficaz la ejecución de sus acciones. Esta tendencia también se refleja en la centralización para la resolución de los trámites administrativos, - que deben realizar los diversos sectores a quienes da servicio la CONASUPO en la Ciudad de México. Esto propicia lentitud en la gestión administrativa, ineficiencia en el cumplimiento de sus objetivos y migración de la población a la que sirve hacia las grandes ciudades, principalmente hacia el Distrito Federal, esto en gran medida desvirtúa el-

papel que la institución tiene asignado en el aspecto económico y social del país.

La toma de decisiones se lleva a cabo desde el centro y se deja de lado la participación de las comunidades para influir en las acciones de la compañía, tanto en la creación como ejecución de los programas para la resolución de sus necesidades alimentarias de acuerdo a su problemática específica.

La concentración de sus empresas filiales en el Distrito Federal y el servicio que deben dar al conjunto de productores y consumidores en todos los lugares de la República, trae como consecuencia un apoyo ineficiente para la atención de las demandas locales de los sectores público, privado y social.

La centralización de la política administrativa, se refleja en la falta de mecanismos eficientes para resolver los problemas que se presentan a nivel regional, estatal y municipal en el aspecto alimentario, en la falta de integración de las acciones para su control y vigilancia, así como en el deficiente abasto y distribución de productos básicos, lo que ocasiona la intermediación innecesaria que encarece los productos y aumenta sus precios, lo cual afec

ta principalmente a la población de bajos recursos, reflejándose de manera negativa en la estructura socioeconómica del país.

La descentralización y con ella la redistribución del poder cobra una importancia fundamental para que cada región, estado y municipio participe en la elaboración de programas dirigidos a su población en función directa de sus necesidades alimentarias y de ésta manera influir en las acciones que la compañía lleva a cabo dentro de su ámbito territorial.

" Se ha expresado en favor de la centralización que las exigencias de la vida moderna, reclaman una acción uniforme e inmediata del poder público, la necesidad de criterios generales que faciliten el movimiento de los cuadros administrativos y el control más eficaz sobre los órganos administrativos centralizados.

Las razones en pro de la descentralización o autonomía administrativa, desde luego para alejar los problemas técnicos de una excesiva burocratización que hace lenta, difícil y poco eficaz la administración; ella permite una necesaria intervención de los administrados en la descentrali-

zación ".¹⁸

La tarea que debe cumplir CONASUPO dentro de la economía y la sociedad, exige que la compañía pase a una nueva etapa de fortalecimiento y renovación, donde el proceso de descentralización sea un instrumento efectivo para la eficaz y eficiente regulación y abasto del mercado de productos básicos.

(18) Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa Hnos. México, 1979. p. 519.

4.1. Intentos de Descentralización

Una de las tesis del gobierno de Lic. Miguel de la Madrid H. para lograr el desarrollo del país, es la descentralización de la vida nacional.

En el Plan nacional de Desarrollo 1983-1988, se propone para organizar de manera eficaz y eficiente los recursos con que cuenta el país y en consecuencia lograr los propósitos nacionales; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas estatales, entre las cuales se encuentra CONASUPO, esto es: -- las empresas de carácter estatal que tengan impacto tanto-económico como social en las diferentes regiones del país, las cuales deben relacionar sus programas y proyectos con los gobiernos estatales y municipales, con la finalidad de que el proceso de descentralización territorial y administrativa se lleve a cabo de manera equitativa, participativa y obligatoria, logrando con ello la extensión y mejor administración de las empresas nacionales.

Se intenta que la línea a seguir por las empresas se -- realice mediante la reestructuración financiera y administrativa.

CONASUPO como empresa estatal, tiene sus objetivos defi
nidos, los cuales son: almacenamiento, industrialización y
comercialización de alimentos básicos. De acuerdo a linea
mientos en materia de producción, en el comercio y en el -
abasto, la compañía debe transmitir un enfoque social a --
sus objetivos y políticas, favoreciendo a la población de-
menores ingresos y a las zonas y regiones marginadas.

El papel que tiene asignado en la producción, lo debe -
ejercer directamente como canal de distribución de los ali
mentos básicos, por medio del incremento de los mismos, --
asimismo, en la utilización de su capacidad instalada en -
su totalidad y en caso necesario, para el logro de sus ob-
jetivos ampliarla.

La compañía, debe comprar los insumos agropecuarios, di
rectamente a los productores preferentemente nacionales y-
por medio del incremento al volumen y diversificación de -
alimentos básicos que comercializa, especialmente en las -
zonas marginadas.

Se pretende que participe en el fomento al desarrollo -
de los pequeños y medianos comerciantes, por medio de la -
capacitación y asistencia técnica en materia de comerciali
zación.

La línea a seguir por la CONASUPO se encuentra en estrecha relación con las decisiones de política económica y social del gobierno federal.

En términos generales se pretende que la tarea de la empresa estatal, tienda a rectificar las deficiencias en relación a su propio funcionamiento y de esta manera lograr un mayor aprovechamiento de las alternativas ofrecidas por las mismas en la producción de bienes y servicios para propiciar el apoyo al desarrollo económico y social del país.

CONASUPO como empresa estatal encargada de llevar a cabo la política social de regulación y abasto de productos básicos del Gobierno Federal, deberá disminuir la influencia negativa de la crisis reflejada en el bajo ingreso familiar de la población económicamente débil.

Se planea que la descentralización se lleve a cabo en las actividades de producción y distribución de alimentos básicos, principalmente hacia zonas urbanas y rurales marginadas, abarcando y expandiéndose en áreas de difícil acceso y bajos niveles de comercialización.

Se pretende realizar una redistribución funcional del ingreso e incrementar el bienestar de los grupos más pobres de la población, así como el fortalecimiento del mer-

cado interno.

Para llevar a cabo la descentralización en materia de -
regulación, abasto y comercialización de productos básicos,
el Estado se ha propuesto planear y coordinar sus compras -
con el objeto de aumentar su poder y capacidad de negocia-
ción y establecer las condiciones para estructurar de mane
ra eficaz el comercio público en su totalidad.

Asimismo, para lograr el objetivo de descentralización,
se pretende realizar la reestructuración eficiente de alma
cenamiento y programación de su expansión y uso, evitando
el traslado innecesario de productos y el alto porcentaje
de mermas durante esta fase.

Las estrategias propuestas por el Plan Nacional de Desa
rrollo en cuanto a descentralización de las actividades --
que realizan las empresas estatales, son planteamientos --
que difícilmente se pueden llevar a efecto debido fundamen
talmente: en primer lugar; a la crisis que se profundizó a
partir de 1982, en segundo lugar; a que la reestructura---
ción financiera y administrativa de la administración pú--
blica, se ha realizado más a las exigencias del momento -
que a lineamientos para que en el futuro, las empresas es-
tatales sean mejor aprovechadas en favor del desarrollo --

económico nacional. En muchas ocasiones el Estado ha optado por venderlas a los empresarios privados, lo que origina que su intervención en la economía, disminuya en relación con la iniciativa privada.

Lo importante es que lo planeado se ejecute, pero solo se puede lograr con un cambio en la estructura económico--política de la sociedad mexicana.

4.2. Reestructuración Administrativa.

La reestructuración administrativa en la CONASUPO, ha sido más que un cambio en su estructura, una redefinición de funciones, facultades y de asignación de recursos.

Las modificaciones al interior del sistema, en su mayor parte, no han sido efectuadas de acuerdo a las necesidades de la Institución y del país. Se ha originado una duplicación de esfuerzos y falta de integración de las acciones - que lleva a cabo, con efectos negativos para la población a la que sirve. Su objetivo principal de abastecer y regular el mercado de productos básicos, no lo lleva a cabo de manera integral y por lo tanto su intervención en la economía nacional no es suficiente para el logro de sus metas.

Las modificaciones que se han instrumentado en la compañía se dividen principalmente en cuatro etapas que son:

Primera Etapa (1976-1979).

Durante este periodo se liquidan las filiales que pertenecían al sistema CONASUPO: Abastecedora Conasupo S.A. --- (ACONSA); Almacenes de Ropa Conasupo S.A. de C.V. (MACONSA).

Segunda Etapa (1979-1981).

En 1979 la Subdirección de Planeación y Finanzas, se divide en dos subdirecciones, la de Administración y Finanzas y la Técnica, que tenían como objetivo, reforzar todo lo relacionado con la planeación y el apoyo técnico. Asimismo, Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (ANDSA) e Industrias Conasupo S.A. (ICONSA), que dependían directamente de la Dirección General, pasaron a ser coordinadas por la Dirección de Filiales.

Tercera Etapa (1981-1982).

En esta etapa, la Subdirección de Operaciones se divide en dos subdirecciones: la Comercial y la de Operaciones, - las cuales tienen como objetivo su propio fortalecimiento, es en este periodo cuando todas las empresas filiales del sistema pasan a ser coordinadas por la Subdirección de Filiales.

Cuarta Etapa (1982-1986).

Desde diciembre de 1982 se han realizado diversas modificaciones en la estructura organizacional de la compañía.

Para su administración, se establece un enfoque corporativo con la responsabilidad de Conasupo matriz de llevar a cabo la función rectora dentro del sistema.

La normatividad y coordinación que efectúa Conasupo ma-

triz hacia las empresas filiales que integran al sistema, lo hace a partir de que recibe los objetivos, metas y lineamientos gubernamentales en materia de regulación de los productos básicos y de consumo generalizado.

El enfoque corporativo adoptado por CONASUPO para su administración ha conducido a modificaciones en su organización, estas son:

Las Subdirecciones que dependían de la Dirección General, se integran como Direcciones. Asimismo, se fusionan las coordinaciones de Información y Publicidad y de Promoción y Divulgación, para dar origen a la Coordinación de Comunicación Social.

La Subdirección de Filiales desaparece y en su lugar se crean: las direcciones de Industrias y de Empresas Comerciales y la Coordinación de Programas Especiales.

La Gerencia de Informática se adscribe a la Dirección de Planeación y Finanzas.

Durante este periodo se crea la Coordinación de Relaciones de Personal, que se encarga de la administración y desarrollo del personal, además de las funciones de relaciones laborales y de coordinación de Consejos de Administración que tenía a su cargo la Subdirección de Filiales.

Las subdirecciones Comercial, de Operaciones y de Delegaciones, se reestructuran en su interior y se convierten en direcciones.

Las empresas filiales fueron adscritas de acuerdo a su función básica, a cada una de las anteriores direcciones, para su coordinación en materia de planeación, control y evaluación.

Quedan establecidas seis direcciones: Comercialización-Agropecuaria, Operaciones, Industrias, Comercialización, Planeación y Finanzas y Delegaciones, (ver anexo I); asimismo, se crean las unidades de Programación, Supervisión, Construcción y Administración.

A nivel regional se establecen siete delegaciones, dependientes al igual que las unidades, de la Dirección de Delegaciones. La Centro, ubicada en Guadalajara, Jalisco; la noroeste en Monterrey, Nuevo León; la noroeste en Hermosillo, Sonora; la norte-centro en Durango, Durango; la metropolitana, en el Distrito Federal; la sur en Puebla, Puebla y sureste en Villahermosa, Tabasco.

A nivel estatal, se conservan las treinta y dos delegaciones y seis subdelegaciones, (vease estructura orgánica, anexos II y III).

A partir de 1983, la Dirección de Delegaciones reestructuró su composición orgánica al considerar en el ámbito -- central dos gerencias, la de la zona Norte y Sur y una --- Coordinación de apoyo a la delegaciones.

Las gerencias de Zonas, pretenden garantizar la eficiencia en la ejecución de las funciones operativas encomendadas a las delegaciones estatales.

En cuanto a la Coordinación de apoyo a las delegaciones, le corresponde coordinar la programación de la supervisión y ejecutar las acciones de apoyo administrativo, financiero y de obra pública.

En el ámbito desconcentrado, desaparecen las delegaciones regionales y sus funciones de coordinación, control y evaluación a las delegaciones estatales, son asimiladas -- por las gerencias de zona.

Se amplían a diez las subdelegaciones desconcentradas -- en: Acayucan, Ciudad Mendoza y Poza Rica Veracruz; Ciudad- Juárez Chih.; Tijuana B.C.; Torreón Coah. y Huejutla Hgo.

4.3. Simplificación Administrativa.

El 8 de agosto de 1984, se dió a conocer el acuerdo presidencial, emitido por el Ejecutivo Federal, en materia de simplificación administrativa. Este acuerdo tiene por objeto, agilizar los trámites que se llevan a cabo en las dependencias del sector público (a nivel central y descentralizado), proporcionando con ello un mejor servicio a los usuarios.

En la CONASUPO, la encargada de llevar a cabo el contro~~l~~ de la simplificación administrativa, es la Dirección de Planeación y Finanzas. Al mismo tiempo, se pretende que la realicen todos los funcionarios y empleados de la Contraloría, Direcciones y Coordinaciones que integran al sistema, en todo el país.

El proceso de simplificación administrativa en la compaña se ha tratado de implantar a la par que el Programa de Desconcentración.

La empresa se ha propuesto como tarea primordial, simplificar en primer lugar; las acciones que tengan relación directa con el público, en segundo lugar; las que se llevan a cabo entre los diferentes organismos que conforman -

el sistema y en tercer lugar; las que son necesarias realizar con otras empresas del sector estatal o paraestatal.

Cada organismo que integra el sistema CONASUPO, debe -- jerarquizar y preparar las acciones necesarias y efectivas para lograr la instrumentación de la simplificación administrativa, desde el punto de vista de la estructura y funcionamiento del área a su cargo, así como los procedimientos y trámites que en ella se realizan o demandan los usuarios o prestadores de con quienes tienen relación. Esto -- significa que la responsabilidad de la simplificación debe corresponder a cada área, desde la planeación, elaboración de instructivos para los trámites que se realicen hasta su conclusión.

En el Programa de Simplificación Administrativa de CONASUPO se plantea que este proceso, en gran medida abre paso a la descentralización; cabe preguntar si este proceso en realidad funciona como elemento de descentralización de la administración pública.

El proceso de simplificación administrativa, no contribuye a la descentralización de las acciones gubernamentales, como se plantea en el Decreto del 8 de agosto de 1984 y en el Programa de Desconcentración de CONASUPO, debido a

que para lograr la descentralización, se tendría que cambiar la estructura político económica vigente en nuestro país, lo que implica todo un proceso de reestructuración en estos ámbitos.

La simplificación administrativa tiende más bien a apoyar el proceso de desconcentración en función de la operatividad y ejecución de programas y proyectos establecidos a partir del órgano central, en este caso el organismo matriz de CONASUPO, el cual define las políticas, lineamientos y estrategias a seguir en la ejecución de sus acciones tanto en su interior, como frente a la población.

Báste recordar que la desconcentración administrativa no implica de ninguna manera, problemas de autoridad, responsabilidad o funcionalidad.

La simplificación administrativa, solo pretende agilizar los trámites que corresponden a la CONASUPO como sistema para proporcionar un mejor servicio a los usuarios y de esta manera tratar de solucionar los problemas en el lugar donde se originen, dando agilidad a la actividad administrativa.

C A P I T U L O V

IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION

El sistema CONASUPO como parte del aparato estatal de -- producción y comercialización de productos básicos, no se -- ha sustraído al proceso de centralización que se agudizó en el país, a partir de la década de los años cuarenta. Esto -- ha provocado la desigualdad en el desarrollo de las diferen -- tes regiones que lo conforman.

Para comenzar con el análisis del presente capítulo, es -- importante definir el concepto de descentralización políti -- ca y administrativa, así como sus diferencias con el proce -- so de desconcentración.

" La descentralización es el esfuerzo sistemático de de -- legar a los niveles más bajos toda la autoridad, con excep -- ción de aquella que solo puede ser ejercida en los puntos -- centrales... la descentralización política es la dispersión del poder entre varias entidades o unidades dentro de un -- sistema político. El Estado Federal es usualmente, la ex -- presión de un estado descentralizado. Se diferencia de la -- desconcentración, porque esta última no modifica las modali

dades del ejercicio del poder, sino sólo lo acerca a los go-
bernados y aún puede reforzar la centralización.

La descentralización administrativa consiste, en la dele-
gación de poder dentro de un marco geográfico. Se puede de-
legar o no una porción determinada del propio poder, impo-
ner condiciones para el ejercicio del poder delegado e in-
clusive recuperar este ".¹⁹

La descentralización administrativa implica la creación-
de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio pro-
pios, al cual el órgano o poder central le delega la facul-
tad de prestar un servicio o explotar algún recurso.

" La descentralización administrativa es un problema de-
delegación de autoridad, responsabilidad o de funciones. -
Se pueden descentralizar funciones, más no autoridad y res-
ponsabilidad. Estas funciones pueden descentralizarse den-
tro de un sólo lugar físico o bien cambiando el lugar de la
acción administrativa. Se pueden descentralizar las funcio-
nes y la responsabilidad, mientras que la toma de decisio-
nes (o la autoridad) queda centralizada. O bien se pue-

(19) Diccionario de Política y Administración Pública. Co-
legio de Licenciados en Ciencia Política y Administra-
ción Pública. A.C. Ideas-Técnicas-Autores. p. 383-384.

den descentralizar las funciones, la responsabilidad y la -
autoridad ".²⁰

La descentralización se diferencia de la desconcentra---
ción debido principalmente a: " que en la desconcentración-
administrativa se da la transferencia a un órgano inferior-
de una competencia o un poder de decisión, ejercido por los
órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación
de jerarquía y subordinación... la desconcentración administ
trativa -sin salir del marco de la relación jerárquica cen-
tralizada-, conserva ciertas facultades con una mayor libert
dad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición
de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los prin-
cipios de esta forma de organización administrativa ".²¹

La diferencia entre descentralización y desconcentración
administrativa, radica en el hecho de que, los órganos des-
centralizados poseen personalidad jurídica y patrimonio prop
rios, a los cuales el órgano central les delega la facultad
de prestar un servicio o la explotación de ciertos recursos.
este organismo no depende jerárquicamente del poder central

(20) Castelazo R. Jose. Apuntes sobre Teoría de la Adminis-
tración pública. Cuadernos de Política y Administración
México, 1977. p. 159.

(21) Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo. Editorial
Póorúa Hnos. México, 1979. p. 522, 599.

sin embargo, está sujeto a controles especiales. Los órganos desconcentrados, no tienen autonomía orgánica ni financiera independientes, estos se sitúan en el marco de la centralización, porque no rompen los vínculos jerárquicos con el poder central.

En su obra sobre Derecho Administrativo (Ob. Cit. p. 598) el Profesor Andrés Serra Rojas nos dice que la " descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniéndolo con éste las estrictas relaciones de control. En cuanto a los organismos centralizados y desconcentrados nos dice que estos, no tienen autonomía orgánica ni financiera propia, su situación se liga a la estructura del poder central. Son elementos fundamentales de la centralización ".

Ante la tendencia centralizadora de las actividades económicas, políticas y sociales del país, la cual ha ocasionado un desequilibrio en el desarrollo de las diversas regiones, lo que en gran medida se refleja en los niveles de abasto, consumo y nutrición de sus comunidades, el proceso de descentralización como instrumento eficaz y efectivo para la regulación y abasto de productos de primera necesidad,

que permita la toma de decisiones a nivel local, cobra un papel fundamental para reorientar el mercado de productos básicos y establecer su efectiva regulación.

Si bien, la centralización hasta la década de los años sesenta permitió al país estabilidad, cohesión y crecimiento sostenido, sin embargo; en los últimos años se ha convertido en un obstáculo para su desarrollo.

La centralización se manifiesta en todos los ámbitos de la sociedad. La riqueza, los medios de producción y el poder se concentran en unas cuantas regiones, estados, municipios y población del país.

La centralización del poder al interior del aparato estatal, se refleja en el debilitamiento de las acciones que lleva a cabo la administración pública, al burocratizar los procesos administrativos, bloquear y hacer más lento el paso de los recursos hacia los beneficiarios directos.

Es importante plantear las bases de un proceso descentralizador que conduzca a la instauración de nuevos instrumentos y mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública y la sociedad.

Con el proceso descentralizador se podría lograr una mayor operatividad en los objetivos y metas de la CONASUPO y-

una eficacia y eficiencia que sea reflejo de una oportuna-- toma de decisiones y, en una mayor organización y coordinación tanto de las políticas, programas y proyectos de abasto, regulación de productos básicos y su ejecución, no sólo a nivel regional, sino también nacional y un fortalecimiento de los estados y municipios.

El proceso de descentralización, dará lugar, a que en el transcurso de su desarrollo, se tienda a frenar el crecimiento de la administración pública en el Distrito Federal y a terminar con formas centralizadas de decisión que dan origen a ineficiencias, retrasos y limitan las posibilidades de un equilibrio en el desarrollo regional.

CONASUPO como organismo encargado de llevar a cabo las políticas y lineamientos del Gobierno Federal, en lo que se refiere a regulación y abasto de subsistencias populares en el mercado nacional, tiene la importante tarea de descentralizar funciones, responsabilidad y autoridad para que logre de manera eficaz y eficiente su papel dentro de la economía y la sociedad y de esta manera contribuya a la integración de las diversas fases del proceso alimentario y realice efectivamente su papel de regulador y abastecedor del mercado de productos básicos.

El proceso de descentralización en la compañía en los aspectos de producción, distribución y comercialización, permitirá una estrecha relación entre lo programado y lo ejecutado, de acuerdo a las necesidades del país.

" Desde la óptica democrática, la descentralización política y administrativa, debe asegurar al individuo la mayor participación posible en la formación de la voluntad común y la regulación de las funciones públicas, ya que las oportunidades de participación democrática y responsabilidad cívica del individuo aumentan conforme resida mayor poder de decisión en los niveles organizativos inferiores... de este modo se asegura a las minorías nacionales un campo de desarrollo y de vida propia ".²²

El proceso de descentralización permitirá la participación de los estados y municipios en la toma de decisiones, en este caso, con la CONASUPO, de acuerdo a las necesidades de la población y contribuirán de manera fundamental a su desarrollo y al del país en su conjunto.

(22) Zippelius Reinhold. Teoría General del Estado. (Ciencia de la política). UNAM. México, 1985.

5.1. Desconcentración del sistema CONASUPO.

Con la desconcentración de CONASUPO se pretende propi--
ciar, " el cumplimiento de los objetivos de regulación y --
abasto del mercado de subsistencias populares, en todos los
ámbitos del territorio nacional mediante la definición de -
lo que en cada caso corresponda realizar a nivel central y -
desconcentrado, a fin de que los asuntos y problemas que se
deriven de su acción se atiendan y resuelvan en el lugar --
que se generan o en la instancia que corresponda a cada uno
de ellos ".²³

El proceso de desconcentración de la compañía se basa en
un documento denominado 'Marco de Referencia para la Descon-
centración de CONASUPO'. en él, se describen los objetivos-
del proceso, el cuerpo normativo que guiará las acciones y-
su estrategia; asimismo, el grupo de funcionarios encargado
de atenderlo.

La CONASUPO centra su atención fundamentalmente en el --
fortalecimiento y creación de órganos desconcentrados. A -
esto se debe la creación en 1964 del Departamento de Super-

(23) Marco de Referencia para la Desconcentración en CONA-
SUPO. Conasupo. 1984. s/p.

visión de Servicios. Posteriormente, en 1971 se establece la Comisión de Coordinación y Supervisión de Programas especiales, la cual tenía por objetivo, llevar víveres y ropa a los damnificados por fenómenos naturales. En 1973 se crean las Delegeaciones y Subdelegaciones Estatales, a las cuales el órgano central les confirió facultades dentro de su territorio de influencia. En ese mismo año se crea la Subdirección de Delegaciones. El Grupo de Pagos por Compras Nacionales es creado en 1977, el cual tiene por objetivo, liquidar en el lugar mismo de la compra a los trabajadores -- del campo que vendan sus productos a la paraestatal. En -- 1980, para coordinar las tareas de las Delegaciones y Subdelegaciones Estatales, se crean las Delegaciones Regionales-- que comprendían la zona norte, noroeste, norte-centro, me-- tropolitana, sur y sureste del territorio nacional. En ese mismo año, se fundaron las unidades operativas a nivel esta-- tal, con el fin de descongestionar y agilizar las operaciones de recepción, almacenamiento y distribución de granos y semillas.

En 1982 se crean las Oficinas Aduanales, cuya finalidad es la de apoyar las actividades de las unidades operativas-- antes mencionadas. •

En 1983 se desconcentraron los pagos por servicios prestados a CONASUPO, por entidades particulares en los rubros de fletes, y autotransporte, almacenamiento y gastos portuarios, entre otros.

En este mismo año se crea la Dirección de Delegaciones - que se encarga de supervisar el desempeño de las delegaciones y subdelegaciones estatales.

En el proceso de desconcentración son los delegados y -- subdelegados estatales, quienes establecen las relaciones - de coordinación con los gobiernos estatales y los representantes de las dependencias y entidades federales y en la lo- calidad y al mismo tiempo, con las unidades del sistema y - con los proveedores, clientes y prestadores de servicios -- que tengan relación directa con sus funciones.

A partir de 1982 se han llevado a cabo propuestas de regionalización de la CONASUPO al interior del país. En ---- ellas participan las direcciones de: Operaciones, Comerciali- zación Agropecuaria, Delegaciones, Contraloría General, la Coordinación de Comunicación Social y la propia Dirección - General, (vease anexo IV).

El análisis de dichas propuestas da por resultado la fal- ta de coincidencia entre si mismas, lo que refleja la insu-

ficiente coordinación en las acciones que realizan, ya que sus propuestas se basaron principalmente en las características de su operación sin tomar en cuenta su impacto en --- otras áreas. Esto ocasiona la deficiente integración en la ejecución de los programas establecidos en la compañía y la duplicación de funciones que hacen más lenta su realización por cada área que integra al sistema.

Es importante señalar, que el objetivo de desconcentra-- ción ha sido un instrumento con el que se ha desarrollado - la compañía y con el que ha pretendido evolucionar en sus - acciones. Pero si bien es cierto, que es una de las razo-- nes de ser de la institución, también es cierto, que su pro- ceso de desarrollo y de actuación dentro de la economía y - la sociedad mexicana, no han sido acordes a las necesidades y circunstancias definidas por la realidad del país en el - aspecto alimentario.

La actuación de esta empresa estatal se ha venido reali- zando en base a las necesidades del momento y no a un pro-- grama definido a mediano y largo plazo. Esto provoca que - la CONASUPO no logre su objetivo y una intervención eficaz- y eficiente por parte del Estado en el proceso alimentario- y en el abasto y regulación del mercado de subsistencias -

populares.

Los órganos desconcentrados que forman parte de la compañía, son los encargados de llevar a cabo la ejecución y seguimiento de las actividades correspondientes a la empresa, todo ello a partir de lo establecido a nivel central, el -- cual se encarga de la normatividad, planeación, programa--- ción, control y evaluación de las funciones desconcentradas.

La falta de continuidad entre los órganos desconcentra-- dos como ejecutores de las acciones y el organismo matriz - de CONASUPO, ha traído como consecuencia una dispersión de esfuerzos, que se refleja de manera negativa en el logro de los objetivos y funciones que corresponden a la compañía.

5.2. Organización para el proceso de descentralización.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, de acuerdo al Decreto Presidencial del 18 de junio de 1983 sobre la descentralización, centra su atención fundamentalmente en lo señalado en la fracción IV del artículo segundo del mismo, que se refiere a la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, señalando que es la que más se ajusta a la naturaleza de sus acciones en materia de regulación y abasto de subsistencias populares. Con ello, CONASUPO da mayor énfasis a la creación o fortalecimiento de sus órganos desconcentrados.

Los aspectos de comercialización, almacenamiento, conservación y transportación de los productos que maneja este organismo, quedan centralizados en CONASUPO matriz.

Se deja de lado a los gobiernos estatales y municipales y aunque la compañía considera que primero debe fortalecer sus mecanismos de programación y evaluación central, así como de ejecución a nivel desconcentrado, se seguirá con el mismo proceso de centralización estructural, orgánica y funcional, el cual desvirtúa el papel que tiene asignado la compañía frente a la población rural y urbana marginadas

mo reflejo de la ineficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

La importancia de la coordinación entre CONASUPO y los gobiernos estatales y municipales, para resolver su problemática alimentaria de manera específica y acorde a sus necesidades reales, radica en el hecho de que a partir de ello, se pueden crear mecanismos de participación para que la población intervenga en la resolución de su problemática alimentaria.

El proceso de descentralización de las funciones que realiza CONASUPO matriz, implica una distribución de los centros de poder y administrativos que den lugar a la toma de decisiones autónomas, lo cual no implica la desarticulación de la compañía, sino más bien su fortalecimiento.

Los lineamientos que sigue la CONASUPO en lo referente al proceso de desconcentración, si bien es cierto, son importantes en el proceso de descentralización, también es cierto, que aún no son lo suficientemente eficaces para afrontar la problemática alimentaria en el país y cumplir con sus objetivos establecidos, debido en gran medida, a que la intervención de las comunidades a nivel estatal y municipal, permanece bajo las mismas condiciones de marginali

dad en la creación y ejecución de proyectos y programas dentro de su territorio.

La creación de las delegaciones estatales fué muy importante, pero de acuerdo a su estructura jerárquica similar a la del organismo matriz de CONASUPO, la toma de decisiones en la ejecución de proyectos, programas, etc., será impuesta nuevamente por el centro, ya que al nivel central corresponde la parte normativa de planeación, programación, control y evaluación de las funciones desconcentradas, dejando de lado la participación de la población y en consecuencia la insatisfacción de sus necesidades. Un factor de suma importancia, es el hecho de que la Delegación Estatal con la participación de las comunidades, enfoquen sus directrices al logro de sus necesidades alimentarias, coadyuvando con ello a elevar el nivel socioeconómico del país.

Para llevar a cabo las acciones de desconcentración desde su etapa de diagnóstico hasta su implantación y posterior evaluación, se integró un documento llamado " Marco de Referencia para la Desconcentración en CONASUPO ", en el cual se señalan los objetivos, lineamientos y estrategias que norman y definen el proceso de desconcentración, así como el órgano colegiado que se instituye para llevarlo a ca-

bo. Se integra el Comité para la desconcentración de CONASUPO, que es el órgano que se encarga de definir e integrar las propuestas de desconcentración de la compañía.

La razón principal por la que los aspectos de comercialización, conservación y transportación de los productos que maneja CONASUPO, se descentralicen hacia los gobiernos estatales y municipales, es el hecho de que estas dos instancias puedan y deban asumir tareas que hasta ahora ha realizado el Gobierno Federal. " Al incrementarse las responsabilidades en los dos niveles de gobierno, estatal y municipal se hará necesaria una reforma fiscal que los dote de recursos fiscales, no deberá hacerse como resultado de acuerdos o convenios sujetos a revisión anual y a la voluntad de una de las partes. Estos cambios deberán ser consecuencia de disposiciones legales que refuercen al federalismo y la libertad de los municipios ".²⁴

Estas medidas tenderán considerablemente a propiciar el desarrollo regional en cuanto a tareas productivas y distributivas y a una eficiente operación en la regulación y abasto del mercado de subsistencias populares De esta manera -

(24) Retana Reyes Oscar. Ciudad sin muros. Nexos No. 97 - p. 8.

se realizarán de manera eficaz los objetivos asignados a la CONASUPO, así como una nueva relación federal con los poderes estatales y municipales y a la consolidación de nuevas instancias de negociación y acuerdo para el traslado efectivo de facultades, funciones y recursos que la federación es ya incapaz de ejercer con eficiencia; no sólo en lo relacionado con el abasto y la regulación del mercado de productos básicos.

5.2.1. Antecedentes y avances de descentralización.

Los antecedentes de descentralización que tiene la compañía son los siguientes: por una parte se encuentra la descentralización por función y por otra la desconcentración geográfica o por territorio.

La descentralización por función ha pretendido responder a la problemática de una mayor especialización en la prestación de servicios que tiene asignado esta institución. De ésta manera se crearon una serie de empresas de participación estatal mayoritaria, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con cierta autonomía en su operación; son las empresas filiales que integran al sistema CONASUPO.

Es importante señalar, que dentro de la compañía la descentralización y la desconcentración, son caracterizados como sinónimos, que no se marcan las diferencias entre ambos procesos. Es por ello que en los documentos que se han elaborado en relación a éstos, se establece que son las empresas filiales los órganos descentralizados.

Las funciones a desconcentrar se plantean como si en realidad se descentralizaran. Pero esto, se enfrenta al hecho de que en CONASUPO matriz, es donde se toma y decide lo que

deben ejecutar tanto sus empresas filiales, como los órganos desconcentrados y cuales son las funciones a desconcentrar.

Las acciones que se han realizado en CONASUPO en materia de descentralización y desconcentración, no han sido acordadas tanto a un programa planeado, como a su estructura administrativa, lo que ha originado una duplicación de funciones y esfuerzos.

Los lineamientos que sigue la compañía en materia de desconcentración, tienen por objeto lograr la integración unitaria del órgano que la represente y actúe en su nombre en cada entidad federativa. Se pretende una redefinición funcional de lo que corresponde al nivel central y al nivel desconcentrado, quedando establecido que al nivel central corresponde la parte normativa, de planeación, programación, control y evaluación de las funciones desconcentradas y a los órganos desconcentrados su ejecución.

En cuanto a la conformación estructural, orgánica y funcional de las delegaciones estatales de CONASUPO, se han seguido dos criterios básicos que son: la simetría y la analogía, lo que significa que las delegaciones se integran con las mismas características estructurales, orgánicas y fun--

cionales de CONASUPO matriz del nivel central, guardando -- las proporciones según las condiciones en cuanto a plazas -- de importancia y volúmenes de operación.

La definición y diseño de los sistemas y procedimientos operativos y auxiliares que norman y guían la actuación de las delegaciones determinan la mecánica operativa de las -- mismas, las cuales están delimitadas por diez sistemas básicos que son:

Sistema de Compras nacionales, compras de importación, internnación, distribución, almacenamiento, transportación ferroviaria, de autotransporte, transporte marítimo, ventas y administrativo. Para realizar su implantación CONASUPO llevó a cabo, una prueba piloto durante el segundo semestre de -- 1984 y de acuerdo a la importancia que representan por su -- infraestructura física y volumen de operación, se definió a los estados de Sonora, Jalisco y Yucatán.

Al analizar el proceso de desarrollo de la Compañía Na-- cional de Subsistencias Populares en cuanto a descentralización, se puede afirmar, que aún está muy lejos de realizarse, que lo que la compañía llama descentralización, es más-- bien desconcentración funcional y operativa.

No pretende redistribuir el poder de decisión en térmi--

nos reales, sólo de manera formal. Se retoma y continúa con la estructura centralista en la toma de decisiones, lo que en lugar de fortalecer a la Institución, tiende a propiciar la deficiencia en la ejecución de sus funciones y objetivos dentro de la economía nacional.

5.3. Proyecciones de descentralización y desconcentración.

Más que una descentralización de funciones, responsabilidad y autoridad, el proceso que se pretende realizar en CONASUPO, es el de delegar funciones, las cuales serán establecidas y controladas por el organismo matriz.

Las funciones a delegar se describen a continuación, así como la denominación del proyecto al cual son dirigidas.

Compras Nacionales, se pretende delegar las funciones de: la definición de los consumos locales y el control de los programas de compras nacionales, la determinación de la apertura, ampliación o cierre de centros receptores, aplicando normas políticas de comercialización agropecuaria.

Compras de Importación, para este proyecto se delegan las funciones de: coordinación y supervisión en la ejecución de las compras, con base en lo programado, así como la realización de los trámites correspondientes para la importación de productos básicos.

Internación, se delegan las funciones de la tramitación correspondiente para internación por puertos y fronteras, llevando el control de la operación, recepción, descarga y

despacho del producto, así como la determinación de los recursos financieros necesarios y la supervisión de los servicios operativos.

Distribución, las funciones a delegar se refieren a: la recabación de la información básica en relación al volumen del producto comprado, de las necesidades de abasto y reserva técnica y la infraestructura de almacenamiento disponible, así como la coordinación en la elaboración del pronóstico de distribución estatal.

Almacenamiento, se delegarán las funciones en cuanto a realización de afectaciones a existencias de productos vendidos a nivel local, así como las necesidades de productos, verificando que las almacenadoras realicen la entrega de los mismos y la elaboración del programa estatal de supervisión de almacenadoras.

Transporte Ferroviario, a este proyecto corresponderá -- llevar a cabo la transportación ferroviaria, verificando la infraestructura terrestre, capacidad de movilización, disponibilidad de fronteras y elaboración del programa de supervisión en esta materia.

Transporte Marítimo, para este proyecto se delega, el -- control de la descarga de los barcos y la elaboración de su

programa de supervisión.

Autotransporte, se delega la función de control en la -- utilización de servicios de flete por autotransporte, la de terminación de recursos financieros necesarios para su li-- quidación y la elaboración del programa de supervisión.

Ventas por orden local, se pretende delegar las funcio-- nes de: verificación física y documental de las necesidades de consumo de los clientes, asignando y calculando, los vo-- lúmenes de productos de ventas, así como el registro de las necesidades de abasto y consumo y los registros contables - de ventas.

Servicios de apoyo en el proceso electrónico, en este -- proyecto se pretende delegar la captura y procesamiento de la información generada por las diferentes áreas desconcen-- tradas, para emitir los informes correspondientes.

Servicios administrativos, se pretende delegar la ejecu-- ción del programa anual de adquisiciones de la delegación - estatal, del inventario de los bienes de activo fijo y de - trámites administrativos, al interior de la propia Delega-- gación y frente a la población.

En suma, la delegación de funciones, se refiere a la eje-- cución de los programas de compras, ventas y contratación -

de servicios de apoyo operativo, para la recepción, inter-nación, almacenamiento, distribución y transportación de -- los productos agropecuarios que comercializa CONASUPO, en -- determinados estados de acuerdo a las normas y políticas es tablecidas a nivel central.

Al analizar las funciones que se pretenden delegar hacia los órganos desconcentrados de CONASUPO, principalmente ha-cia las delegaciones estatales, podemos observar que son -- funciones de operatividad, de ejecución de los programas -- aprobados por el organismo matriz de la compañía. Si bien, se pretende delegar funciones que han sido ejecutadas desde el centro y que su ejecución es de suma importancia para -- los objetivos de la empresa, no podemos hablar de una des--centralización de funciones, sino de una desconcentración - de las mismas. Por una parte se seguira con la misma estruc-tura de poder dirigida desde el centro hacia los órganos -- desconcentrados; por otra, debido a éstas condiciones y a - las de la economía nacional, difícilmente los programas se-realizarán conforme a lo planeado y la CONASUPO, seguirá -- operando con falta de eficiencia en sus objetivos y políti-cas de acción.

NOTA.

Se pretende que la realización de estas proyecciones se termine a fines de 1988.

Desconcentración de Infraestructura.

En cuanto a la regionalización de la CONASUPO, se tiene la propuesta de llevar a cabo, la creación de once regiones dependientes de la dirección de comercialización agropecuaria.

Asimismo, la creación de once regiones representadas en oficinas operativas, dependientes de la Dirección de Operaciones.

Se contempla la creación de diez delegaciones estatales "A" y "B" (vease anexos V y VI), en Tamaulipas, debido a -- que en dicha entidad existe un gran volumen de operaciones comerciales y de internación de productos nacional y de importación.

Se pretende que el Estado de Michoacán pase a formar parte de la Delegación Regional (vease estructura orgánica, -- anexo VII), integrada por los estados de Guanajuato y Queretaro.

Está propuesta la incorporación a la Delegación Regional con sede en Jalisco, el Estado de Aguascalientes, con el objeto de equilibrar las cargas de trabajo de ambas delegaciones regionales.

La Dirección de Planeación y Finanzas, ha propuesto la--
creación de oficinas en los estados de Yucatán, Campeche --
Quintana Roo y Tabasco.

La Dirección de Contraloría propone la desconcentración--
de sus oficinas hacia seis regiones.

La de Comunicación Social en cinco regiones. La Subge--
rencia de Estudios Administrativos en once regiones y la Di--
rección General en cuatro, (vease anexo VIII).

La importancia de la desconcentración de infraestructura
que se pretende realizar por parte de la CONASUPO, radica -
en el hecho de que a partir de ello, se puede generar un me-
jor aprovechamiento de los recursos tanto humanos, como ma-
teriales y financieros con que cuenta.

La infraestructura actual además de no ser suficiente pa-
ra cubrir las necesidades de la población, principalmente -
la de bajos recursos económicos, actúa con falta de eficien-
cia y eficacia en sus acciones. Al mismo tiempo, se debe -
tener en cuenta, que con el proceso de desconcentración, no
se realicen acciones en cuanto a duplicación de funciones, -
ya que esto en lugar de permitir el buen funcionamiento de-
la compañía, conducirá a que se labore con lentitud e inefi-
ciencia en el cumplimiento de sus objetivos como empresa es

tatal y en el papel que juega dentro de la economía nacional.

Lo trascendental no radica solamente en la creación de programas, sino más bien, en la ejecución de los mismos en favor de la población a la que CONASUPO como encargada del abasto y regulación de productos básicos, debe servir.

C O N C L U S I O N E S

El proceso de desarrollo que ha tenido el país desde hace varias décadas, ha conducido a una centralización y concentración de las actividades tanto agrícolas como industriales, agudizando la desigualdad entre las diferentes regiones que lo conforman, no sólo en el aspecto económico, sino también, en el político, social y cultural. Estos factores se han manifestado en la subordinación del sector rural al urbano industrial. Se creó una amplia y diversa estructura productiva que propició un creciente proceso de urbanización tanto en lo interno como en lo externo, lo que dió lugar al agravamiento de los problemas de dependencia comercial, tecnológica y financiera de nuestro país hacia los países que cuentan con un gran volumen de alimentos para exportar.

El Estado, para afrontar la problemática alimentaria, ha instrumentado una serie de mecanismos tales como: la creación del Comité del Mercado del Trigo en 1937, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas; su transformación por la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA) en 1941; en 1950 por la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) y en 1965, la Compañía Nacional de Sub--

sistencias Populares (CONASUPO), que tiene como metas fundamentales, asegurar el ingreso mínimo para los trabajadores del campo, fortalecer a los industriales y comerciantes pequeños y medianos, así como garantizar la existencia de alimentos básicos en el mercado y proteger el poder adquisitivo de la población consumidora, especialmente la de bajos recursos.

Sin embargo, la intervención de CONASUPO en el proceso alimentario no ha crecido a la altura del problema. Actualmente existen graves deficiencias en el aparato estatal productor y comercial de alimentos, influyendo de manera negativa en las comunidades marginadas urbanas y rurales que no cuentan con los suficientes medios económicos para satisfacer sus mínimas necesidades.

La intervención del Estado en el proceso alimentario por medio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, es fundamental en el ámbito de la industrialización, distribución y comercialización de alimentos básicos.

Si bien, el papel de CONASUPO dentro de la economía nacional es fundamental, las acciones que realiza no han sido adecuadas para cubrir las crecientes necesidades de alimentos de la población de bajos ingresos. Esto se debe en gran me-

dida, a la concentración de sus instalaciones en las grandes áreas urbanas y a la centralización en la toma de decisiones en los más altos niveles de la jerarquía administrativa.

Es por ello, que el proceso de descentralización de esta empresa estatal constituye un factor de suma importancia para que lleve a cabo de manera eficaz y eficiente su papel en la regulación y abasto de subsistencias populares.

El proceso de descentralización en CONASUPO, es un instrumento fundamental para terminar con formas centralizadas de decisión que dan origen a ineficiencias, pérdidas, retrasos y limitan las posibilidades de la compañía para ampliar su ámbito de operación y la eficiencia de sus acciones hacia la población más necesitada.

El proceso de descentralización, no es como se pretende realizar en CONASUPO, sólomente una delegación de funciones hacia sus órganos desconcentrados distribuidos en el territorio nacional, los cuales siguen ligados a la relación de jerarquía con el centro y en consecuencia se conservan los poderes del organismo matriz sobre ellos. Este proceso tiende hacia la desconcentración administrativa.

El proceso de descentralización que se pretende realizar en CONASUPO, debe contemplar como principio, que el organis-

mo matriz, les otorge cada vez mayores facultades y poder de decisión a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa, con el objeto de hacer más eficaz la acción de la compañía a nivel local en materia de producción, distribución y comercialización de productos básicos y de esta manera ejercer eficaz y eficientemente su papel como regulador y abastecedor del mercado de dichos productos.

El proceso de descentralización, además de ser administrativo, debe ser político, pues a partir de él se va a redistribuir el poder de decisión, para que los estados y municipios puedan asumir responsabilidades y realizar tareas que les corresponden, de acuerdo a los problemas que se plantean en sus comunidades, instaurándose al mismo tiempo, una nueva relación con el poder federal y asumir con eficiencia sus facultades, funciones y recursos en materia alimentaria. Esto se verá reflejado en la adecuada toma de decisiones por parte de la CONASUPO en estrecha coordinación con los diferentes niveles de gobierno y las comunidades, de acuerdo a las necesidades de cada región, estado y municipio donde la compañía realice sus acciones y solucione rápida y efectivamente los problemas que se le presenten

CONASUPO no ha realizado un verdadero proceso de descen--

tralización, debido a que desde el centro se decide la planeación, programación, control y evaluación de los programas y proyectos a realizar por el sistema, en una palabra, las decisiones se toman en el centro y no en las diferentes regiones donde opera, propiciando lentitud en la gestión administrativa, decisiones basadas en información insuficiente, ineficiencia en el cumplimiento de sus objetivos y desplazamiento de la población a la que sirve hacia las grandes ciudades, principalmente a la ciudad de México.

El proceso de centralización ha dado lugar a que los estados y municipios, no tengan posibilidades de influir en las acciones de CONASUPO y aunque su representatividad ante la población, por medio de sus delegaciones estatales es significativa, su función ha tendido a responder a los intereses de la dirección central, dejando de lado los de la población receptora, donde las comunidades no tienen capacidad de decisión en sus políticas y lineamientos.

El programa Nacional de Alimentación 1983-1988 y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, son instrumentos con que el Estado pretende hacer frente al problema alimentario y del agro en México. En ambos programas no se establecen las funciones que debe desempeñar el Gobierno

no Municipal en esta problemática. Sólo se menciona que la autosuficiencia alimentaria local en productos de primera necesidad se debe lograr por medio del fortalecimiento de los sistemas productivos regionales de alimentos.

En los programas antes mencionados, se plantea que los diversos aspectos del proceso alimentario, sean manejados fundamentalmente por el nivel federal y en segundo término, el estatal. Para el Municipio no existe un planteamiento específico sobre la autosuficiencia alimentaria en su ámbito, ni de su participación en la producción agropecuaria.

Más que un proceso de descentralización en la CONASUPO se realiza un proceso de desconcentración de funciones. Se mantiene la centralización del poder en el organismo matriz de la compañía.

La importancia de que la producción, distribución, almacenamiento y comercialización, se descentralicen hacia los gobiernos estatales y municipales, es fundamental para que estas dos instancias de gobierno, asuman funciones que el Gobierno Federal es ya incapaz de ejercer con eficiencia y lograr con ello un equilibrio en el desarrollo de las diferentes regiones del país. Al mismo tiempo esto puede generar mecanismos de participación para que la población intervenga

en la resolución de sus problemas en materia alimentaria.

El proceso de descentralización implica una redistribución de los centros de poder y administrativos que conduzca a la toma de decisiones autónomas, lo cual no implica la desarticulación del sistema CONASUPO, sino su fortalecimiento, reflejándose en la eficacia y eficiencia de sus acciones y del papel que tiene asignado dentro de la economía y la sociedad.

La CONASUPO centra su atención en la creación y fortalecimiento de sus órganos desconcentrados y no en un proceso de descentralización de los centros de poder.

Los aspectos de planeación, programación, control y evaluación de la producción, distribución, almacenamiento, transporte y comercialización de los productos que maneja esta institución, quedan centralizados en el organismo matriz de la compañía, lo cual significa que mantendrá el proceso de centralización estructural, orgánica y funcional, desvirtuando el papel que tiene asignado la CONASUPO frente a la población de bajos recursos, como reflejo de la falta de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.

El proceso de descentralización permitirá que se empiece a gestar una redistribución de la riqueza y del ingreso en--

tre regiones, estados y municipios y su desarrollo en cuanto a tareas productivas y distributivas y a una eficiente operación en la regulación y abasto del mercado de subsistencias populares; así como a una nueva relación federal con los poderes estatales y municipales y a la consolidación de nuevas instancias de negociación y acuerdo.

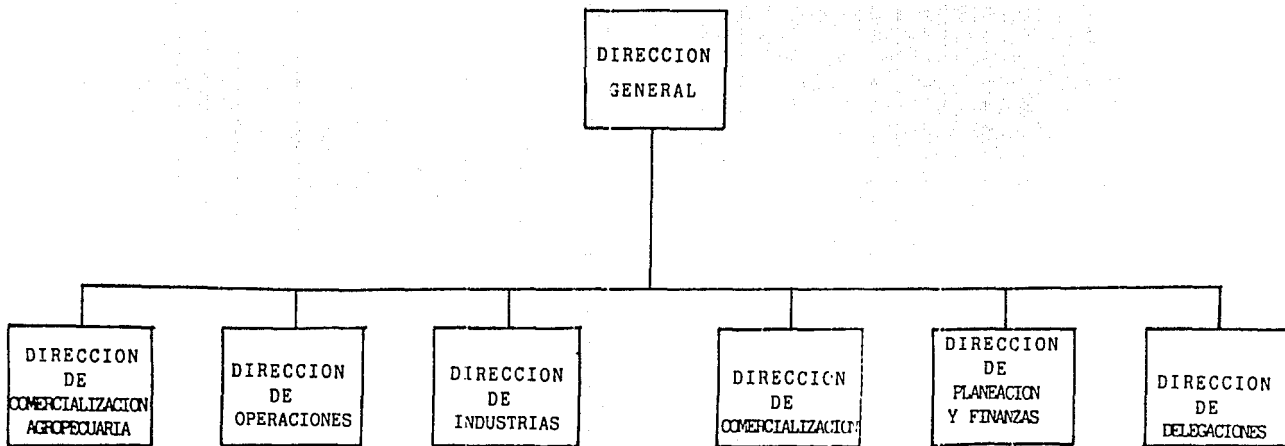
La sociedad no se cambia por decreto, es necesario cambiar las estructuras económicas, políticas y sociales vigentes en nuestro país, lo cual implica un proceso de reestructuración en los ámbitos señalados.

La creciente marginalidad que existe entre las diversas regiones que conforman al país y la desigual distribución y comercialización de productos básicos entre la población de bajos recursos, se reducirá y beneficiará con el proceso de descentralización de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, pues ello contribuirá en gran medida a disminuir la brecha en esos aspectos y a elevar el nivel básico de alimentación que necesitan millones de mexicanos que carecen de ello.

A N E X O S

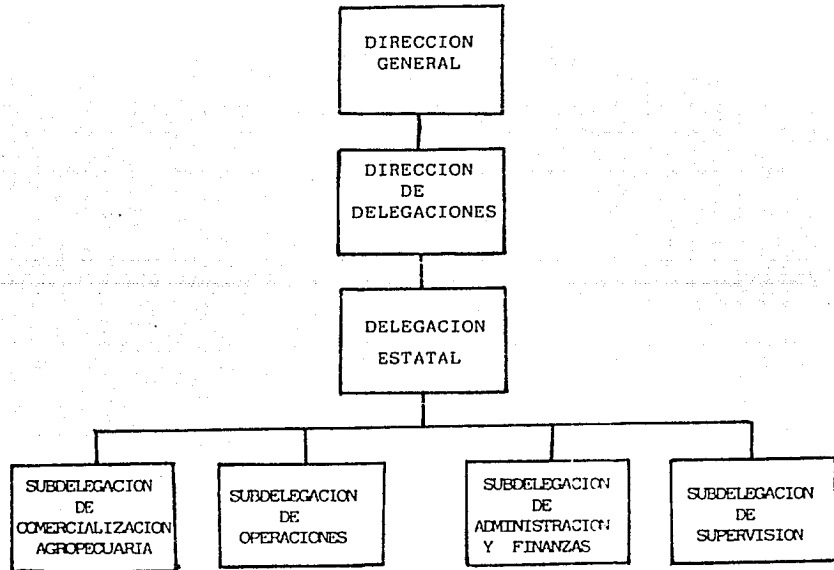
Los siguientes anexos tienen como finalidad complementar y al mismo tiempo, hacer más comprensible la lectura de la presente Tesis. En ellos, se muestran las proyecciones de desconcentración a nivel - estructura orgánica de algunos de los organismos que integran al -- sistema CONASUPO así como, el organograma general por direcciones de la propia compañía.

ORGANISMO MATRIZ DE CONASUPO



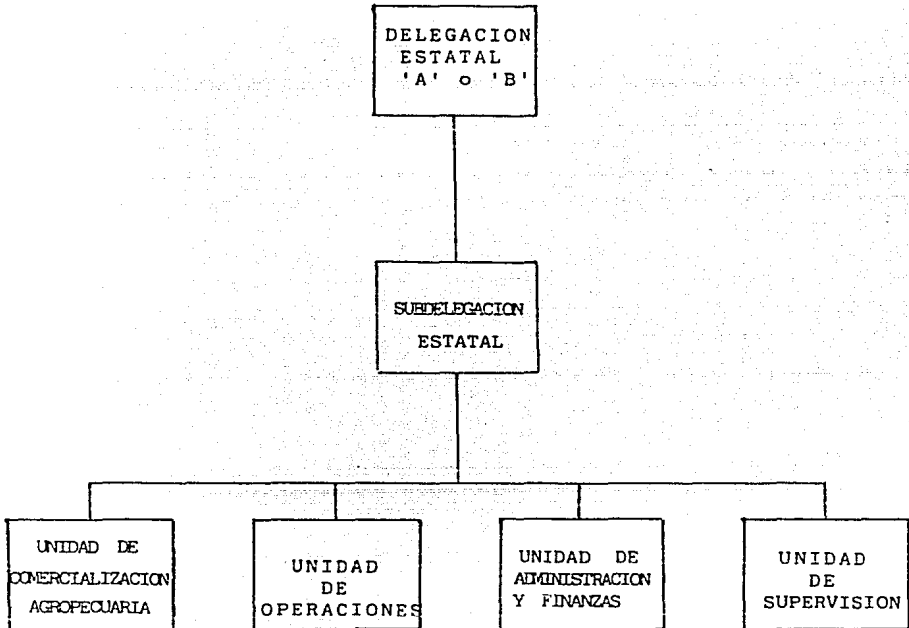
ANEXO I

DELEGACION ESTATAL



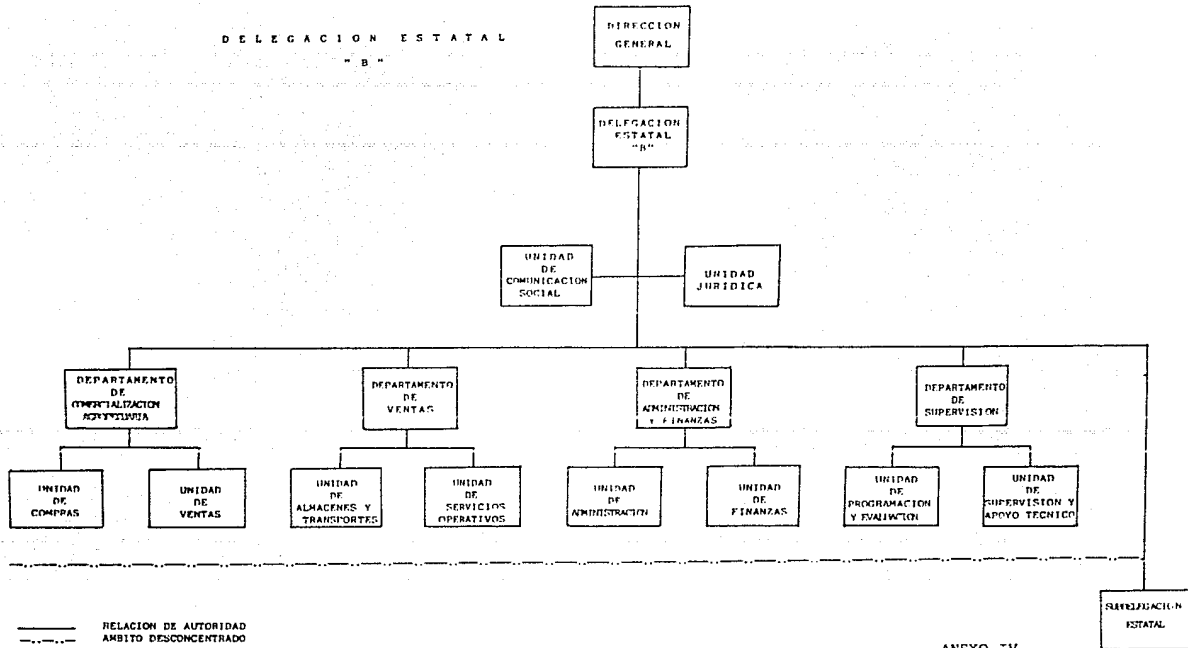
ANEXO II

SUBDELEGACION ESTATAL

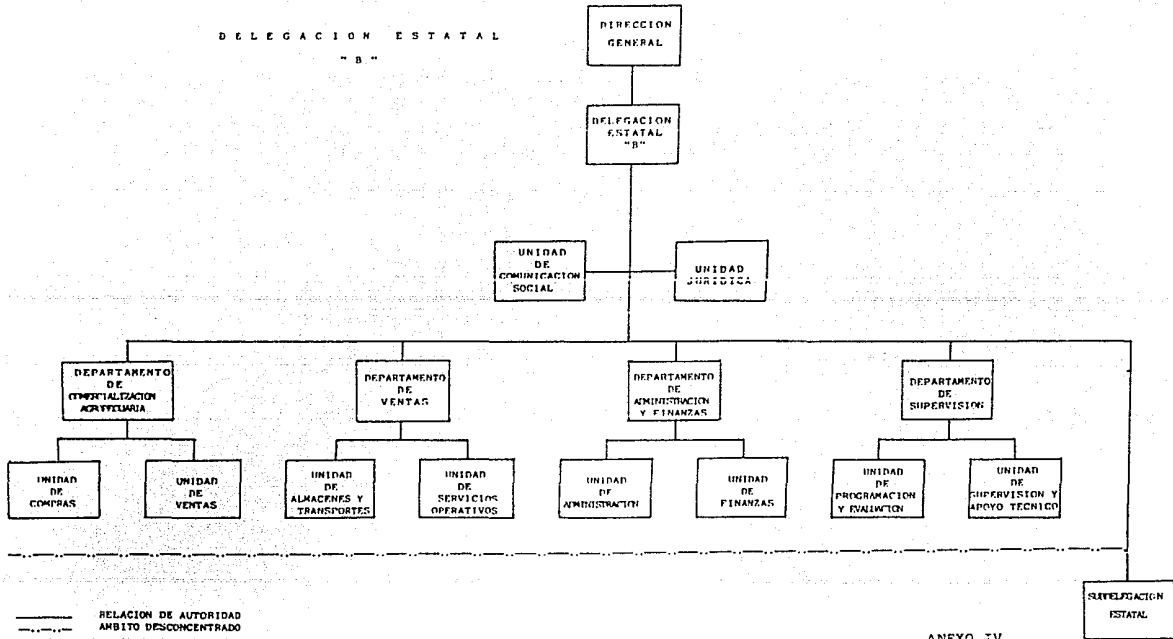


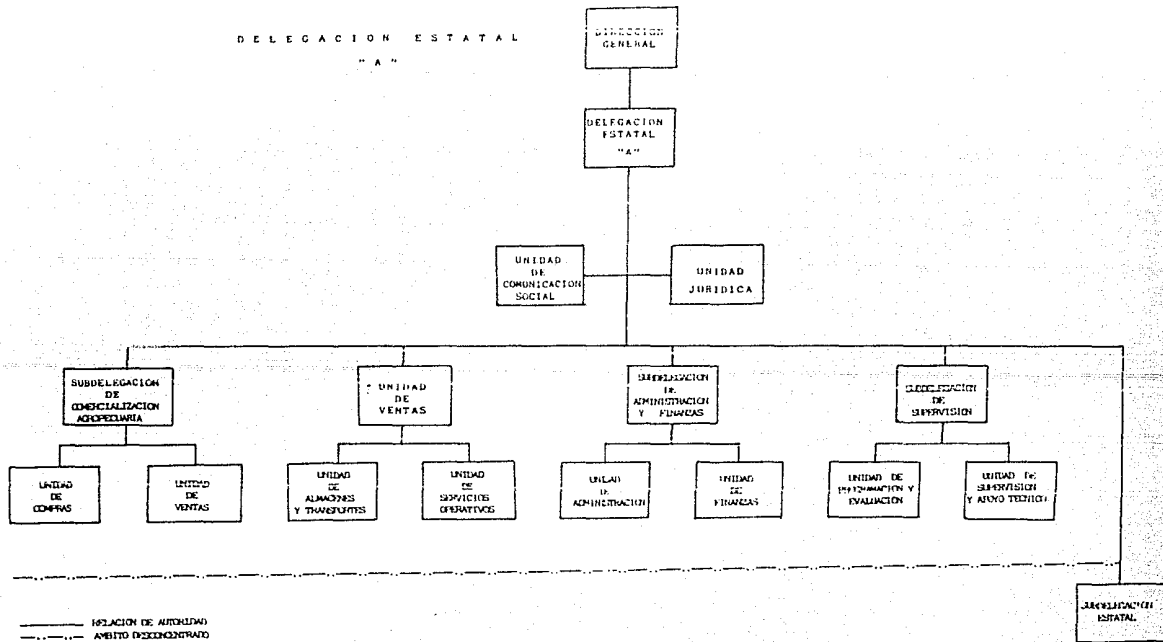
ANEXO III

DELEGACION ESTATAL
" B "



DELEGACION ESTATAL
" B "



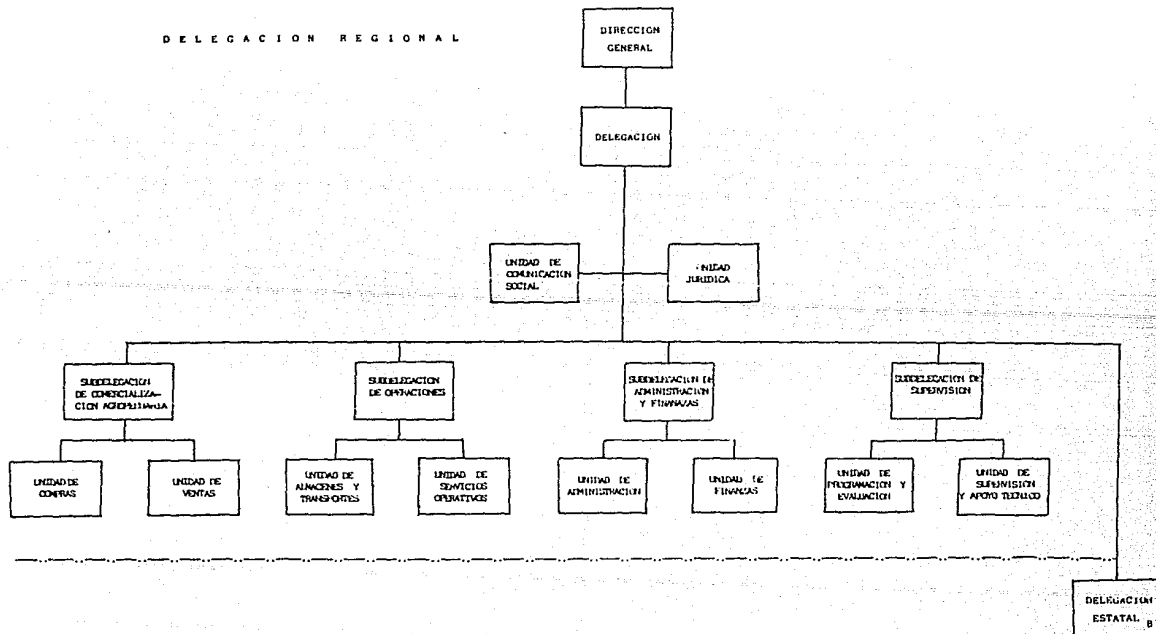


DESCONCENTRACION DE CONASUPO
CUADRO DE REGIONALIZACION POR AREA

CIUDAD	COMERCIALIZACION AGROPECUARIA	OPERACIONES	DELEGACIONES	PLANEACION Y FINANZAS	CONTABILORIA	COMUNICACION SOCIAL	DIRECCION GENERAL	SUBDIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
SEDE	HERMOSILLO	HERMOSILLO CD. DEFEZON.	HERMOSILLO		HERMOSILLO	HERMOSILLO		HERMOSILLO
	SONORA B.C.N.	SONORA B.C.N.	SONORA B.C.N.		SONORA B.C.N. B.C.S. SINALOA	SONORA B.C.N. B.C.S. SINALOA		SONORA B.C.N.
SEDE	MONTERREY	KATAVOTOS MONTERREY C. VICTORIA	MONTERREY		QUERETARO	MONTERREY	MONTERREY	MONTERREY
	NEVO LEON -O- -O- TAVAUPIAS	NEVO LEON COAHUILA -O- TAMPAS.	NEVO LEON COAHUILA S.L.P. TAMPAS.		NVO. LEON COAHUILA S.L.P. DURANGO CHIH.	NVO. LEON COAHUILA S.L.P. TAMPAS.	NVO. LEON COAHUILA S.L.P.	NVO. LEON COAHUILA S.L.P.
SEDE	GUADALAJARA	GUADALAJ.	GUADALAJ.		GUADALAJ.	GUADALAJ.	GUADALAJ.	GUADALAJ.
	JALISCO COLIMA NAYARIT	JALISCO COLIMA NAYARIT	JALISCO COLIMA NAYARIT		JALISCO COLIMA NAYARIT AGS. ZAC. S.L.P.	JALISCO COLIMA NAYARIT AGS. GTO. MICH.	JALISCO COLIMA NAYARIT -O- MICH.	JALISCO COLIMA NAYARIT AGS.
SEDE	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA		PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA	PUEBLA
	PUEBLA GRO. TLAX. VER.	PUEBLA -O- TLAX. VER.	PUEBLA GRO. TLAX. VER.		PUEBLA GRO. TLAX. VER. OAX.	PUEBLA GRO. TLAX. VER. OAX.	PUEBLA GRO. TLAX. VER.	PUEBLA GRO. TLAX. VER. HDD.
SEDE	MERIDA	MERIDA	MERIDA	MERIDA	MERIDA	MERIDA		MERIDA
	YUCATAN CAMP. Q. ROO	YUCATAN CAMP. Q. ROO	YUCATAN CAMP. Q. ROO	YUCATAN CAMP. Q. ROO TABASCO	YUCATAN CAMP. Q. ROO	YUCATAN CAMP. Q. ROO TABASCO CHIS.		YUCATAN CAMP. Q. ROO
SEDE	D.F.	QUILPAN- TINGO D.F.	D.F.					D.F.
	D.F. EDO. MEX. MORELOS HDD.	TOLUCA D.F. EDO. MEX. MORELOS GRO.	D.F. EDO. DE MEX. MORELOS HDD.					D.F. EDO. DE MEX. MORELOS
SEDE	IRAPUATO	IRAPUATO	IRAPUATO		IRAPUATO			IRAPUATO
	GTO MICH. GTRO.	GTO. MICH. GTRO.	GTO. MICH. GTRO.		GTO. MICH. GTRO.			GTO. MICH. GTRO.
SEDE	TUX. GTZ.	TUX. GTZ.	TUX. GTZ.					TUX. GTZ.
	CHIS. OAX. TABASCO	CHIS. OAX. TABASCO	CHIS. OAX. TABASCO					CHIS. OAX. TABASCO
SEDE	S.L.P.	S.L.P.						CD. VICTORIA
	S.L.P. AGS. ZACATECAS	S.L.P. AGS. ZACATECAS						TAMPAS.
SEDE	QUILACAN	QUILACAN	QUILACAN				QUILACAN	QUILACAN
	SINALOA B.C.S.	SINALOA B.C.S.	SINALOA B.C.S.				SINALOA B.C.S.	SINALOA B.C.S.
SEDE	TOKREON	GOVEZ P.	TOKREON				CD. VICTORIA	CHIH.
	COAH. DURANGO CHIH.	LAGUNA DURANGO CHIH.	COAH. DURANGO CHIH. AGS. ZAC.				TAMPAS.	CHIH. CHIH. DURANGO ZAC.

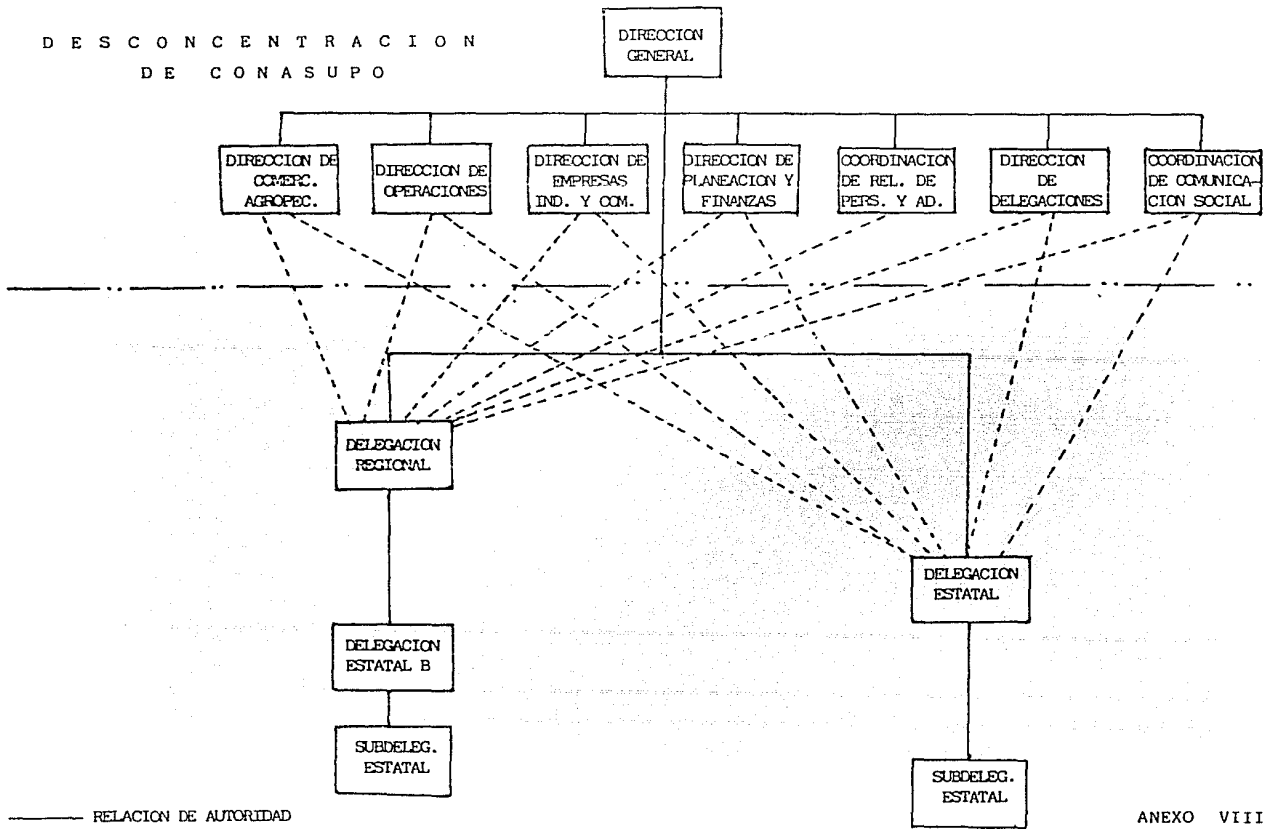
ANEXO VI

DELEGACION REGIONAL



----- RELACION DE AUTORIDAD
 - - - - - AMBITO DESCONCENTRADO

DESCONCENTRACION
DE CONASUPO



———— RELACION DE AUTORIDAD
 RELACION FUNCIONAL
 -.-.-.- AMBITO DESCONCENTRADO

B I B L I O G R A F I A

- BAENA PAZ GUILLERMINA. Instrumentos de investigación. -- Editores Unidos Mexicanos, S.A. México, 1980.
- CALDERON JOSE MARIA. Génesis del Presidencialismo en México. Editorial, El Caballito. México, 1982.
- CAMARGO LUIS ANTONIO, DURAN CARLOS E. CONASUPO. La intervención del Estado en el Abasto y Regulación del Mercado de Productos Básicos. CONASUPO. México, 1983.
- CASTELAZO R, JOSE. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Cuadernos de Política y Administración. México, 1977.
- CASTRO FIDEL. La crisis económica y social del mundo. Editorial, Siglo XXI. México 1983.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. Las Empresas Públicas en México. -- Editorial, Porrúa. México, 1979. La Reforma Administrativa en México. Editorial, Porrúa. México, -- 1983.

COLEGIO DE LICENCIADOS
EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA A.C.

Diccionario de Política y Adminis-
tración Pública. Ideas-Técnicas-Au-
tores.

CORDOVA ARNALDO.

Ideología de la Revolución Mexica-
na. Editorial, Era. México, 1975.

La Formación del Poder Político en
México. Editorial, Era. México, --
1975.

FLORES CABALLERO ROMERO R.

Administración y Política en la --
Historia de México. Editorial, --
I.N.A.P. México, 1981.

FRAGA GABINO.

Derecho Administrativo. Editorial-
Porrúa. México, 1979.

GILLY ADOLFO Y OTROS.

Interpretaciones de la Revolución-
Mexicana. Editorial Nueva Imagen.-
México, 1980.

GONZALEZ CASANOVA PABLO,
ENRIQUE FLORESCANO.

México hoy. Editorial Siglo XXI. -
México, 1979.

HEWITT ALCANTARA CINTYA.

La Modernización de la Agricultura
Mexicana 1949-1970. Editorial Si--
glo XXI. México, 1985.

- JALLE PIERRE. El Tercer Mundo en la Economía Mundial. Editorial Siglo XXI. México 1980.
- LEAL JUAN FELIPE. México. estado, Burocracia y Sindicatos. Editorial El Caballito. México, 1985.
- LOPEZ GALLO MANUEL. Economía y Política en la Historia de México. Editorial El Caballito. México, 1972.
- Marco de Referencia para la Desconcentración en CONASUPO. Conasupo - 1984.
- MORENO TOSCANO ALEJANDRA Y OTROS. Historia general de México. Editorial El Colegio de México. Tomo II México, 1977.
- NAISBHITT JHONS. Macrotendencias. Editorial Edivisión. México, 1985.
- OLMEDO RAUL. Iniciación a la economía de México Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos. Editorial Grijalbo. México, 1986.
- México. Economía de la Ficción. Editorial Grijalbo. México, 1980.

PARDIÑAS FELIPE.

Metodología y Técnicas de la Investigación en Ciencias Sociales. Editorial Siglo XXI. México, 1977.

PICHARDO PAGAZA IGNACIO.

Introducción a la Administración Pública en México. Editorial INAP. México, 1984.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Editorial I.N.A.P. No. 41, enero--marzo. México, 1980.

Editorial I.N.A.P. No. 42, abril--junio. México, 1980.

REVISTA NEXOS.

No. 95, noviembre 1985. No. 97, enero 1986. No. 99, marzo 1986. No. 100, abril 1986.

REVISTA.

CONASUPO es más que una cadena de tiendas. CONASUPO. México, 1984.

¿Qué es CONASUPO? CONASUPO. México 1984.

REVISTA VUELTA.

No. 107. Octubre 1985. No. 108. No. 109. Diciembre - 1985. No. 110. Enero 1986. No. 113. Abril 1986.

ROBSON WILLIAM.

Industria Nacionalizada y Propiedad Pública. Editorial Tecnos S.A. Madrid, 1964.

RUIZ MASSIEU JOSE F.
WILFRIDO LOZANO.

SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO.

SECRETARIA DE COMERCIO Y
FOMENTO INDUSTRIAL.

Nueva Administración Pública Federal. Crítica, Análisis y Evaluación. Editorial Tecnos S.A. México 1978.

Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, 1983.

Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral. 1985-1988.

Programa para la descentralización de CONASUPO. Conasupo. México, 1984,

Comisión Nacional de Alimentación. México, 1984.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983.

Programa de Fomento Industrial y Comercio exterior. México, 1983.

Programa Nacional de Alimentación. 1983-1988. México, 1983.

Sistema Nacional para el Abasto. México, 1984.

SERRA ROJAS ANDRES.

Derecho Administrativo. Editorial-
Porrúa Hnos. México, 1979.

SILVA HERZOG JESUS.

Breve Historia de la Revolución Me-
xicana. Editorial Fondo de Cultura
Económica. México, 1960.

TOFFLER ALVIN.

Avances y Premisas. Editorial Pla-
za & Janes S.A. España, 1983.

ZIPPELIUS REINHOLD.

Teoría general del Estado. (Cien--
cia de la Política). UNAM. México,
1985.