

76
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**La Regulación y el Abasto de Productos Básicos
en el Municipio Rural Mexicano.**

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

Presenta:

RICARDO QUIROZ AGUIRRE



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.

INDICE

	Págs.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INTERVENCION DEL MUNICIPIO EN LA REGULACION Y EL ABAS- TO DE PRODUCTOS BASICOS	4
1.1 Epoca Prehispánica	4
1.2 Epoca Colonial	11
1.3 México Independiente	21
1.4 EL Porfiriato	27
1.5 EL Siglo XX	30
CAPITULO 2.- LA REGULACION Y EL ABASTO DE PRODUCTOS BA- SICOS EN MEXICO	37
2.1 Organización Municipal	37
2.2 Legislación y Reglamentación sobre Re- gulación y Abasto de Productos Básic- cos	44
2.3 Coordinación Interinstitucional	55
2.4 La Producción de Productos Básicos --- (Granos)	75
2.5 La Comercialización de Productos Básic- cos	91
CAPITULO 3.- LA INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL PARA EL ABAS- TO DE PRODUCTOS BASICOS	102
3.1 Comercio de Productos Básicos	102

	Págs.
3.2 Almacenamiento de Productos Básicos	113
3.3 Transporte de Productos Básicos	120
CAPITULO 4.- PERSPECTIVAS DE LA REGULACION Y EL ABASTO DE PRODUCTOS BASICOS EN EL MUNICIPIO RURAL MEXI- CANO	129
4.1 La Organización de Productores	129
4.2 La Participación Comunitaria en el Abas- to	130
4.3 La Función Municipal sobre Regulación y Abasto de Productos Básicos	141
CONCLUSIONES	151
CITAS BIBLIOGRAFICAS	157
BIBLIOGRAFIA	154

Introducción

La presente investigación nace de la inquietud personal de ser partícipe del conocimiento de la problemática regional de nuestro país, en particular, el municipio rural mexicano que es el predominante y el que refleja plenamente los desajustes y consecuencias de la centralización en todos los ámbitos del desarrollo humano.

Analizar la regulación y el abasto de productos básicos es imperativo en un país como el nuestro, el cual presenta uno de los más altos índices de desnutrición en el mundo. Aquí numerosa población - paradójicamente aquella que produce los granos básicos- no alcanza a cubrir el mínimo de calorías y proteínas diarias necesarias. Actualmente el 82% de los mexicanos están mal alimentados, mientras que únicamente el 18% de la población ingiere una dieta equilibrada y suficiente. Este es uno de los hechos fundamentales que han traído como consecuencia onerosas importaciones de granos básicos.

La problemática alimentaria se agudiza sobre todo en los municipios rurales, cuyo ámbito económico es precario, se cuenta con una mínima y endeble infraestructura, y con amplia sujeción y dependencia económica y política de los niveles superiores de gobierno.

Pretendo mostrar que el municipio rural mexicano es el más desprotegido por los apoyos gubernamentales para la modernización y el desarrollo del abasto de productos básicos, ya que estos apoyos se concentran en los centros urbanos por ser estos, a la vez, los principales centros de consumo.

Además pretendo mostrar que no ha existido una plena regulación por parte del Estado, relativo a los productos básicos.

Los objetivos principales de esta investigación son los siguientes :

- a) Mostrar que para el logro del desarrollo de la comunidad, se requiere la decidida, constante y eficaz participación de los integrantes del ámbito rural, como son las autoridades municipales y la comunidad.
- b) Plantear que la promoción del desarrollo de la comunidad por parte de la autoridad municipal y de la población, sólo podrá tener peso, eficacia y trascendencia a partir de la organización de productores, comerciantes, consumidores, etc.
- c) Demostrar la importancia de que el municipio asuma funciones en la producción, distribución y consumo de productos básicos, a partir de diferentes mecanismos de regulación.

El presente trabajo pretende ser la interrogante, la guía y el interés que motive el análisis, el estudio y la búsqueda de alternativas de solución para una adecuada regulación y abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano.

En el primer capítulo de esta investigación se muestran los antecedentes de la participación del municipio en la regulación y el abasto de productos básicos en las diferentes épocas de nuestra historia. Asimismo se hace referencia a la situación económica y política en que se desenvuelve esta participación, y los medios e instituciones utilizados para ello.

Posteriormente, en el capítulo segundo se analizan las particularidades que asume la producción y el abasto de básicos: La crisis de producción de granos a partir de 1965; la comercialización de básicos, la legislación al respecto; y las instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, que inciden en el abasto a nivel municipal.

El capítulo tercero tiene como propósito analizar la infraestructura existente para el abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano, así como , la infraestructura deseable para lograr el buen funcionamiento del abasto de dichos productos.

Finalmente el capítulo cuarto es de carácter propositivo. Sugiere los mecanismos necesarios para la participación organizada de los productores y de la comunidad municipal en general, para procurarse un abasto de básicos adecuado. También se propone una serie de acciones para lograr una adecuada y plena participación de la administración municipal en la regulación y el abasto de productos básicos .

CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INTERVENCION DEL MUNICIPIO EN LA REGULACION Y EL ABASTO DE PRODUCTOS BASICOS

1.1 Época Prehispánica

Durante esta época tiene lugar el desarrollo de importantes culturas indígenas, como la azteca, la mixteca y la maya entre otras, asimismo se crean importantes centros urbanos como Tenochtitlan y Teotihuacan.

Aquí encontramos una formación socioeconómica muy especial, al respecto Enrique Florescano señala : " En esta época remota nació un modelo de producción fundado en las relaciones con la tierra, sobre el cual se asentaron relaciones familiares y sociales que , a su vez, le dieron forma a una mentalidad campesina que todavía hoy sobrevive en vastos sectores de la población. " ¹

Para el estudio de esta época me parece importante el análisis de la cultura azteca, por su desarrollo comercial y su importante fuente de obtención de productos básicos, a través del tributo. Esta cultura se desarrolló en el Valle de México y logró convertirse en un importante imperio guerrero.

A la organización política, económica y social de los aztecas se le llamó calpulli, que es el antecedente del municipio en México, el cual estaba integrado por un conjunto de familias que poseían y trabajaban comunalmente las tierras agrícolas, pero tenían que pagar un tributo en especie (maíz, frijol, calabaza, chile o productos de la cacería y la pesca) o un servicio de trabajo por el derecho a ellos. Raúl Benítez Zenteno señala: " Antes de la conquista el macehual (campesino) estaba supeeditado al dominio de los pillis (señores) según se pertenecía a un grupo étnico determinado como factor de posición social. " ² El macehual trabajaba la tierra y pagaba tributo al pilli, que a su vez tributaba al tlatoani, señor principal. Al respecto Chevalier apunta : " El macehual se encontraba entonces excluido de la comunidad y reducido, la más de las

veces, a alquilarse en otros calpullis, a transformarse en siervo y y aun a venderse como esclavo. " ³

Otro grupo que trabajaba la tierra lo constituía el de los llamados " mayeques " los que a diferencia del macehual no pagaban tributo al señor supremo, sino, al dueño de las tierras que labraban.

Asimismo existía otro grupo que eran los arrendatarios, renteros o aparceros, los cuales trabajaban la tierra comunalmente pagando impuestos al señor principal, pero además, durante un periodo arrendaban tierras para cultivarlas.

Como hemos visto, las tierras eran comunales y no tenían valor económico, cuando no se trabajaban sin justificación o se abandonaba el calpulli, se daban a otros miembros.

El calpulli lo formaba todo un pueblo o parte de él, las ciudades grandes también estaban formadas por calpullis .

En el aspecto económico del calpulli, es trascendental el hecho de ser autosuficiente.

En el plano político el calpulli se organizaba a partir de un concejo de jefes (los ancianos), eran la autoridad de la comunidad que designaba a los funcionarios. Al jefe electo del calpulli se le llamaba calpullec. El teachcauh organizaba el trabajo y la distribución de productos, así como, la impartición de justicia y el régimen comunal. El tecuhtli (jefe militar) era el encargado de la guerra.

Para el gobierno azteca era de fundamental importancia la apropiación del producto y del trabajo indígenas, mediante el pago de tributo, proveniente de sus comunidades y de los pueblos sometidos, por lo cual " La civilización azteca es conocida por su extraordinaria empresa imperial en los siglos XV y principios del XVI ..." ⁴

Los aztecas procuraron la conquista de pueblos con tierras que tenían excedentes agrícolas, sometiénolos y haciéndolos pagar tributo en especie, principalmente de productos básicos.

Huitzilihuitl, gobernante azteca, procuró la existencia de un grupo de funcionarios que se encargaban de la recolección, conservación y distribución del maíz de los pueblos tributarios.

El dominio azteca sobre los pueblos sometidos era peculiar, la prioridad radicaba en la recolección del tributo, según Semo :
 " Fuera del Valle, el dominio azteca era exclusivamente tributario. En su expansión no hacía ningún esfuerzo para imponer su gobierno, idioma o religión, sobre los vencidos, contentándose con establecer guarniciones militares o representantes encargados de cobrar el tributo." ⁵

Los aztecas conquistaron tierras fértiles en el Estado de Morelos, la costa del Golfo de México y Oaxaca, de donde obtuvieron importantes tributos. " En este sentido, el paso más importante se dió en época de Moctezuma Ilhuicaminatzin-Tlatoani de 1440 a 1469-, quien conquistó las tierras de Oaxaca y extendió los dominios mexicas en la vertiente del Golfo. Fue su gobierno, también, quien estableció grandes almacenes en las tierras frías de la Sierra de Veracruz-Coscomatepec- para recibir y almacenar los tributos de los pueblos de la costa." ⁶

Los hombres encargados de llevar el tributo eran preparados desde niños, la carga era grande y las distancias enormes, las condiciones del transporte precarias " En el México prehispánico el intercambio de productos, las actividades de defensa o conquista y la conducción de mensajes se realizaron por caminos constituidos por brechas, más o menos angostas, adecuadas para el tránsito de personas." ⁷

En lo que se refiere al almacenamiento de básicos, los primeros años del siglo XVI se caracterizaron por las sequías, plagas, heladas y granizadas que con suma frecuencia azotaban el territorio azteca. Por lo que los gobernantes se vieron en la imperiosa necesidad de abrir almacenes para asegurar el acopio de granos y alimentar a la población en casos de desastre y sequías prolongadas. Al gran almacén se le llamaba petlacalco y se requería de especial vigilancia para su cuidado. Esto da una idea de la importancia que tenían las trojes y los almacenes de granos.

Por otra parte, el Valle de Anáhuac registró un importante incremento de su población lo que propició que la producción agrícola fuera insuficiente y se diera una gran importancia a los aspectos comerciales. Así encontramos que en la cultura azteca el control del comercio de alimentos fue un aspecto prioritario. El exceso de población, y las continuas hambrunas y epidemias que la azotaban contribuyeron a incrementar esta actividad.

Los pochtecas eran los grandes comerciantes, tenían alto rango social únicamente por debajo de las clases gobernantes y sacerdotal. Hacían grandes viajes de carácter comercial, pero además, cumplían funciones diplomáticas y militares. Tenían ejércitos que cuidaban las mercancías. Asimismo en sus viajes tenían la función de informar al imperio, las ciudades que convenía fueran conquistadas.

El comercio era una actividad de enorme importancia y en materia de regulación comercial el gobierno azteca jugó un papel determinante. Asimismo se convirtió en el proveedor de básicos en épocas de escasez.

El gobierno azteca se preocupó por establecer normas que se

cumplieran para llevar a cabo la actividad comercial en sus ciudades, en los concurridos y tradicionales tianguis, siendo el principal el de Tlatelolco "...el barrio central era el de mayor actividad e importancia, en donde se hallaba el mercado de Tlatelolco, formando conjunto con el gran templo y el palacio del Rey." ⁸ El mercado era de gran magnificencia y admiraría a los conquistadores " En aquella plaza cuyas proporciones asombraron a Hernán Cortés, quien señala que era mayor en dos tantos a la de la ciudad de Salamanca, acudían cotidianamente arriba de sesenta mil personas comprando y vendiendo toda clase de productos : animales, hierbas, ungüentos, verduras como cebollas, puerros, ajos, mastuerzo, berros, borrajes, acederas, cardos y tagarinas, así como miel de abejas, cera, miel de cañas de maíz, etc. sin dejar los pasteles de aves y las empanadas de pescado." ⁹

Tlatelolco llegó a ser el lugar más importante por su comercio, sus barrios tenían especializaciones comerciales determinadas y cultivaban granos y verduras en chinampas.

El gobierno se encargaba de evitar abusos a través de jueces que vigilaban el trueque de maíz principalmente y mantenían el orden. Jacques Soustelle señala " Impasibles, midiendo con sus pasos la enorme plaza a lo largo y a lo ancho, los 'encargados del mercado' (tianquizpan tlayacaque) vigilaban sin decir palabra a la multitud y a los vendedores." ¹⁰ El regateo era muy común en el mercado.

El gobierno azteca regulaba el comercio a partir de las siguientes disposiciones :

- " 1.- El día de reunión era una especie de día festivo, durante el cual no debía hacerse otra cosa.
- 2.- Sólo era permitido comerciar dentro del mercado: el ejercicio

del comercio fuera de él, estaba prohibido por razones de orden religioso y social.

- 2.- Los diversos productos eran vendidos en lugares fijos y delimitados.
- 4.- La venta se realizaba por pieza y medida, nunca por peso.
- 5.- Los precios de los productos vendidos en el mercado eran determinados por los jefes de los comerciantes.
- 6.- Los mercados tenían tribunales especiales, siendo castigados severamente el robo y otros delitos relacionados con la actividad comercial. " 11

Existía un código de comercio y como hemos visto tribunales especiales.

La intervención del gobierno azteca en la regulación y el abasto de productos básicos es a partir principalmente de :

- a) El tributo que recibían de los pueblos dominados era principalmente de productos básicos y se destinaba para la alimentación del pueblo.
- b) El gobierno azteca estableció almacenes para guardar los productos básicos, y en casos de sequías esto cobraba mayor importancia ya que dicho gobierno se convertía en el proveedor de dichos artículos.
- c) El gobierno azteca intervenía en la regulación de la actividad comercial a través de diferentes acciones, para evitar el abuso sobre todo en lo referente a los productos básicos.

Por otra parte, considero un hecho de especial importancia en la historia de México, la autosuficiencia económica del calpulli azteca, situación no común en nuestra historia, Enrique Semo señala :

" La cohesión de la comunidad agraria se basaba en la propiedad común de la tierra, en la unión directa de agricultura y artesanía, en la autosuficiencia económica." ¹²

1.2 Época Colonial

Tras un sitio de 75 días Tenochtitlan cayó en poder de los conquistadores españoles al mando de Hernán Cortés, iniciándose un largo periodo de conquista.

Con el sometimiento del pueblo azteca se estableció en la recién fundada Nueva España, el sistema de encomiendas, que consistía en repartir las tierras a la manera feudal. Estas se asignaban a un español para su cuidado, quien tenía que hacer pagos tributarios a las autoridades centrales, lo cual significó el sometimiento político y económico de los naturales. Raul Benítez Zenteno señala:

" El carácter servil de la relación de producción durante la Colonia se mantuvo como herencia del pasado y a él se agregó la apropiación constante del trabajo de las poblaciones indígenas por parte de los españoles a través del tributo, comercio y servicios. " ¹³

Se inicia un proceso de apropiación de la tierra y de su usufructo, dando lugar al acaparamiento. Se desarrollan nuevas unidades de producción como la hacienda, la mina, los talleres, etc. La base de la sociedad de la Nueva España se fincó en la propiedad privada, el tributo y la explotación de la mano de obra. La explotación de los indígenas sirvió para cubrir los gastos del gobierno, enriquecer a los conquistadores y enviar recursos a la Corona Española. Francisco González de Cossío señala: " Sin embargo, la condición de los trabajadores de la tierra quedó prácticamente en las mismas circunstancias. La conquista no hizo más que sustituir a los antiguos amos indios por los nuevos amos españoles. " ¹⁴

En lo que se refiere al desarrollo social, la formación de los asentamientos humanos se desarrollaron a partir de diferentes factores, entre los más importantes se encuentran los geográficos y económicos. Enrique Semo señala: " México es un país de geografía

extraordinariamente diversificada. Una gama de condiciones físicas se conjugan para producir una gran variedad de climas, zonas y recursos naturales. Estos contrastes geográficos no poco en el carácter heterogéneo y desigual del desarrollo social, sobre todo en sus etapas iniciales. "¹⁵ Más adelante apunta : " La distribución de los habitantes está también influida por la precipitación pluvial, que es insuficiente e irregular : grandes áreas son prácticamente áridas y otras sufren de un exceso permanente de humedad. "¹⁶ El grueso de la población se estableció en zonas templadas.

Las ciudades fundadas cumplieron diversas funciones, se les ha clasificado de la siguiente manera :

- a) Portuarias.- Veracruz, Campeche, Acapulco, etc.
- b) Minerías.- Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, etc.
- c) Administrativas y Militares.- México, Querétaro, Mérida, Guadalajara, etc.

En cuanto al aspecto económico la producción estuvo sujeta al control de la metrópoli, y por lo tanto, las actividades productivas propiciaron la formación de ciertas regiones especializadas. Así el desarrollo local dependió de los intereses del colonialismo español, quien estableció una política proteccionista en el comercio hacia ciertas actividades productivas .

La minería basada principalmente en la producción de plata fue la rama de producción importante, incluso provocó la fundación de ciudades y villas. Asimismo en sus alrededores se establecieron haciendas y ranchos maiceros.

El crecimiento económico trajo como consecuencia la necesidad de la ampliación del abasto. Sin embargo, la conquista provocó

un serio problema en la distribución de productos básicos, pues la lucha militar ocasionó la destrucción del sistema de acopio y de almacenamiento, sin que se establecieran medidas para contrarrestar el problema. Este fue un hecho importante que contribuyó en la subalimentación de los indígenas provocando la disminución de su población.

Otros hechos que influyeron en la disminución de la población indígena lo fueron : las muertes ocasionadas por la batalla; las enfermedades epidémicas traídas por los españoles; el agotamiento físico por la excesiva explotación; etc. " El brusco descenso de la población en esos primeros años no se debió sólo a las muertes ocasionadas por la guerra, sino a la desaparición del sistema de abasto, que generó la subalimentación de los indígenas, haciéndolos víctimas más propicias de las nuevas enfermedades llegadas de Europa. " ¹⁷

Por otra parte, la alimentación del indígena consistía en maíz, frijol y chile, asimismo criaban el guajolote y una clase de cerro del cual se alimentaban. Los españoles introdujeron los productos básicos para su alimentación como : trigo, azúcar, arroz y otros productos como la vid y el olivo, así como la ganadería y la cría de aves de corral .

La introducción de la ganadería provocó el aprovechamiento de grandes extensiones de tierra no utilizadas para el cultivo. También se aprovecharon los cueros, los cuales se convirtieron en artículos de exportación y el cebo se utilizó como materia prima.

Y no sólo eso, los españoles introdujeron la rotación de cultivos, el uso del arado, la azada y el abono animal.

Los indígenas fueron reacios a consumir y producir el trigo; por lo que los españoles tuvieron que crear lugares especiales para su cultivo.

Un hecho importante fue que los valles de Puebla y de Atlixco se convirtieron en el primer centro agrícola comercial de América en el siglo XVI.

De las Islas Canarias llegó la caña de azúcar y con ello se establecieron ingenios azucareros en la Nueva España, además se trajeron esclavos negros de Africa que desplazaron la mano de obra indígena.

Otro aspecto importante relacionado a los productos básicos es el del transporte. Las rutas se trazaron en función del traslado de productos agrícolas y minerales que se exportaban a España y abastecían a ciudades importantes.

El abasto a la ciudad de México y otros lugares importantes tuvo dificultades por falta de vías de comunicación, de medios de transporte, de continuos asaltos, etc. Los indígenas cargaban las mercancías por carreteras abiertas por mineros, los ríos se atravesaban en balsas, las serranías por puentes de bejuco sobre barrancos. A esto se aunaba el hecho de las epidemias que diezmaban el medio humano de transporte de mercancías. Posteriormente se introdujo el caballo y las mulas, con lo que se contribuyó a abaratar el transporte.

En el aspecto comercial el acaparamiento y la especulación se apoderaron de la distribución de básicos. Algunas familias se enriquecieron a partir de ello y adquirieron enorme poder, el cual llegó al grado de que desentendían las ordenanzas que regulaban el precio del maíz y del trigo.

Para desarrollar el comercio se establecieron las ferias, primero en la ciudad de México y después en los puertos de Veracruz y Acapulco, donde se vendían productos traídos de España.

El comercio de la colonia tenía que pasar por la metrópoli y no se podía realizar con otras colonias españolas. Estaba prohibido el cultivo de la vid y la olivo, así como otras actividades que compitieran con la metrópoli.

En el plano político, en 1542 se establece una burocracia asalariada a través de corregidores. Un hecho significativo para el abasto de productos básicos, " ... el corregidor se transformó en especulador tanto de las mercancías venidas de España como de tierras, por su facilidad para adquirir terrenos baratos que revendió a precios elevados. Los corregidores se fueron convirtiendo, paulatinamente, en los habilitadores de la agricultura más pobre de la Colonia, adelantando al indígena el grano para la siembra a cambio de recibir íntegra la cosecha cuyo pago se hacía mayormente en especie..."¹⁸

En la década de 1550 se empieza a debilitar la encomienda y a aumentar la autoridad política del corregimiento .

Así encontramos que para mediados del siglo XVI la situación era grave, las epidemias azotaban principalmente a la población indígena, asimismo el abastecimiento de productos básicos a pesar de estar regulado se encontraba en manos de especuladores que controlaban el mercado y desatendían las disposiciones que al respecto se emitían .

Existieron diferentes ordenanzas contra el intermediarismo. Así por ejemplo la ordenanza de junio de 1573 establecía el control de precios y fija el valor máximo de la arroba de maíz en la ciudad de México y en la ruta seguida a Veracruz.

Cabe destacar la enorme importancia adquirida por el cabildo en la regulación y el abasto de productos básicos, al respecto Enrique Florescano señala : " El cabildo tuvo a su cargo la respon-

abilidad de mantener un aprovisionamiento constante de granos, carnes y alimentos en general (de 'la tierra' y de 'castilla'), de vigilar el estado de las cosechas, el movimiento de los precios, la carestía, etc. Su intervención en estos asuntos fue directa y decisiva: Tomaba los precios de los alimentos esenciales, dictaba medidas contra la carestía y la especulación, requisaba los granos en casos de escasez grave, etc. " ¹⁹

En virtud de no acatarse las ordenanzas, y de existir escasez de básicos por sequías y especulación, los ayuntamientos asumen un importante papel en la regulación y el abasto de productos básicos a través del establecimiento del Pósito y la Alhóndiga para regular los precios del maíz. Estos dos instrumentos eran utilizados en España para intervenir en el control y la regulación del mercado de alimentos.

Con el Pósito y la Alhóndiga se pretendía evitar las fluctuaciones del mercado y mantener una reserva para los años de escasez, ya que establecía un registro obligatorio de las siembras de cereales en su región, de las cosechas previstas y de los granos (maíz y trigo) almacenados por los particulares. Además tales instituciones intervinieron en la apertura de nuevas zonas cerealeras .

Los pósitos proveían de granos a precios bajos a los indígenas y españoles pobres, y tenían un fondo para la compra de grandes cantidades de grano. Su venta se realizaba a precio justo. Asimismo proporcionaba semilla y dinero a los agricultores de bajos recursos, y almacenaba sus cosechas. El Pósito regulaba el mercado de la oferta a través de una participación marginal que impedía alzas anormales en los precios .

El 8 de marzo de 1580 se firma la ordenanza que regula el

funcionamiento de un Pósito en la ciudad de México, y fue confirmada por la cédula real del 22 de mayo de 1532. Mientras que la Alhóndiga inicia su funcionamiento el 14 de noviembre de 1530 y la confirmación real fue el 31 de marzo de 1533 .

La Alhóndiga era una lonja para la venta de granos y su principal función era evitar el libre comercio de los mismos y, por tanto, evitar el intermediarismo en su comercialización. Estaba prohibida la venta de granos fuera de la Alhóndiga . Enrique Florescano nos señala las características de la Alhóndiga . La dirigía un alcalde y dependía del ayuntamiento de la ciudad. Se utilizaban libros donde se anotaban : tipo de maíz vendido (grano fundamental a controlar), nombre del vendedor y el precio de venta. Al terminarse las ventas del día, se fijaba el precio del maíz del día siguiente por parte de los encomenderos, si el alcalde estaba de acuerdo el escribano lo anotaba en sus registros. El precio debía estar en concordancia con el estado de las cosechas, la época del año y la abundancia o escasez del grano en la Alhóndiga. Cuando los encomenderos manifestaban diferentes precios se escogía el menor. El horario era de 7-12 hrs. y de 2-6 hrs. según disponían las ordenanzas. El precio no variaba en todo el día y era sólo uno para una misma cantidad de maíz: 20

Posteriormente se establecieron pósitos y alhóndigas en Guanajuato, Zacatecas, León, Puebla, Veracruz, Queretaro, San Luis Potosí, entre otras ciudades. Mas tarde se establecieron alhóndigas menores y el diezmatorio (lugar para vender el maíz que la iglesia recibía como diezmo).

En los años de buenas cosechas disminuían las ventas de la Alhóndiga, debido al autoconsumo de los productores.

En lo que respecta a la escasez de granos, esta tiene su origen principalmente:

- En la especulación de comerciantes y acaparadores.
- Causas naturales, como es el caso de las sequías.

Las causas del fracaso del Pósito y la Alhóndiga como reguladores del abasto de granos fueron :

- a) El insuficiente capital con que contaban los pósitos, el cual era incapaz de controlar el mercado. Cuando el Pósito agotaba sus reservas, el acaparador vendía el grano a precio alto. Los grandes productores generalmente se negaban a vender granos para la reserva del Pósito.
- b) La proliferación de especuladores en las afueras de la ciudad.
- c) La doble condición de compradores y vendedores de los pequeños productores, que vendían barato su cosecha y compraban caro, en las diferentes épocas del año.
- d) Las acciones de los especuladores que compraban maíz en los meses de precios bajos y los vendían en los meses de precios caros obteniendo grandes ganancias, así como, negaban el maíz para la reserva del Pósito, etc. 21

En 1580 se fundó el Tribunal del Consulado, que tuvo como fin supervisar las operaciones de comercio de artículos básicos. Asimismo se creó una Alhóndiga por la que pasaban los artículos básicos que ingresaban a la ciudad, para establecer su precio.

La economía de la Nueva España se inscribía dentro de la lógica colonial de la metrópoli; la cual condicionaba los procesos productivos y distributivos a fin de allegarse la mayor riqueza posible, convirtiendo a la colonia en un mercado cautivo.

Los españoles despojaron a los indígenas de sus mejores tierras y monopolizaron el cultivo de trigo, caña de azúcar, etc.

Posteriormente, en el siglo XVII se consolidó el sistema de hacienda, y en este, el peonaje por deudas. La hacienda es una figura del campo mexicano que tiene una enorme importancia a través de la historia y se mantiene durante largo tiempo .

A finales del siglo XVIII, se establece una nueva división político-administrativa del territorio, a través del Sistema de Intendencias. Inspirado en el centralismo francés, los intendentes asumieron las funciones municipales. Con esta medida que tiene una expresión absolutista se refuerza la sujeción política y económica a la metrópoli.

Por otra parte, es importante mencionar que el maíz era un factor determinante de los precios de la época colonial. Su tendencia a la alza o a la baja propicia lo mismo con otros artículos.

El maíz alimentaba a los hombres que trabajaban en las minas, por lo cual la crisis agrícola afectaba a esta importante rama de la economía colonial. Los animales de carga consumían maíz en grandes proporciones, lo que contribuía en gran medida a aumentar las continuas hambrunas del país.

La producción de básicos presentaba una característica muy especial, cuando en unas regiones existe escasez y carestía, en otras aún cercanas existe sobreproducción, pero las deficiencias del abasto impedian su distribución . Al respecto Enrique Somo señala : " Debido al atraso de la producción y las dificultades de abastecimiento los precios oscilan intensamente de región a región. Las dificultades de transporte, la alcabala, los ataques de los indios nómadas frenan considerablemente el intercambio regio-

nal, encarecen los productos y aumentan las pérdidas.²² por otro
parte " Vista desde la conjuntura de los precios, la sociedad colonial
del siglo XVIII muestra estructuras extremadamente frágiles.
Las crisis económicas y demográficas, con sus golpes repetidos y
vastadores, acentúan sus desequilibrios, favorecen el descontento
social y crean el clima propicio a la propagación de las ideas
subversivas ." ²³

Durante el periodo colonial son frecuentes las manifestaciones
de descontento popular a través de sublevaciones, lo que demuestra
la incapacidad del gobierno para proporcionar los mínimos de bien-
estar social a la población, así como, la poca efectividad de los sis-
temas de regulación y abasto de productos básicos .

El alza de los precios de los productos agrícolas por la ali-
mentación crea un clima de descontento, lo cual influiría más tarde
en el movimiento de independencia.

Como hemos visto, en la época colonial la intervención del mu-
nicipio en la regulación y el abasto de productos básicos fue enorme
e incluso se llegó al establecimiento de instituciones para ello, co-
mo el Pósito, la Alhóndiga y el Tribunal del Consulado .

1.3 México Independiente

Desde mediados del siglo XVIII, la estructura social, política y económica del sistema colonial entra en una etapa de descomposición. Las anacrónicas instituciones coloniales son incapaces para absorber las transformaciones de la sociedad, que se encuentra en el inicio del desarrollo del capitalismo.

El estrato de los criollos había adquirido gran poder e influencia en los ayuntamientos y se convirtió en la vanguardia del movimiento independentista, que aprovecha la confusión en España provocada por la ocupación de Napoleón en 1808. Al respecto Luis Chavez Orozco señala : " La revolución de Independencia de las colonias americanas es, sobre todo, una consecuencia de la disolución del Imperio Español, disolución consumada por la burguesía europea, que deseaba disfrutar, sin trabas, de la explotación comercial de todo un continente, y para cuya consumación final sirvió de instrumento la ambición de Napoleón I al deorganizar el Estado Español destronando a la casa de Borbón. " ²⁴

En 1810, año del inicio del movimiento de independencia, se suscita una fuerte elevación de los precios y una gran escasez de alimentos, y en los 11 años de guerra de independencia se reduce casi en un 50% la producción agrícola. Esto debido : al abandono de tierras; falta de mano de obra; inseguridad en los caminos para transportar la cosecha, etc., lo que tiende a agravar más la situación social .

Aunado a las pérdidas materiales y humanas que provocó la lucha armada " La guerra de Independencia, en sus once años de duración no modificó en realidad la situación del trabajador del campo. Pese a las diversas leyes y disposiciones emanadas de las juntas y congresos celebrados por los patriotas ... " ²⁵

Como hemos visto en los años de la lucha por la independencia, la producción agrícola se redujo, así como, la producción industrial, lo cual dio como resultado la contracción de la oferta en los mercados. Disminuyeron las áreas de siembra por la falta de fuerza de trabajo, este problema afectó también a la minería, pilar de la economía colonial. Se sumó también la inseguridad en el transporte de cosechas, dando origen a que los pequeños productores practicaran el autoconsumo.

La lucha armada contribuyó al derrumbe de los sistemas de regulación y abasto de la época colonial, y el hecho de no haberse sustituido estos por otros más acordes a la nueva situación económica y política trae como consecuencia severos problemas a las clases marginadas.

En el plano político el arribo del liberalismo al poder español, donde destaca la implantación de la Constitución de Cádiz, que acelera la consumación de la independencia en México. Los grupos reaccionarios contrarios al liberalismo, deciden apoyar al movimiento independentista y después de once años de lucha, en 1821 se consuma la independencia, estableciéndose una monarquía constitucional y al frente de ella Agustín de Iturbide, representante del grupo reaccionario.

En esta época se estableció el sistema de jefes políticos o prefectos políticos que perduraría hasta la primera década del siglo XX.

Con el México independiente se da el inicio de una larga lucha entre federalistas y centralistas, derrumbando los procesos productivos y distributivos. A esto se suma la gran crisis de las finanzas públicas en que se encontraba el país, la carga que

representa el mantenimiento del ejército y la burocracia, asimismo la supresión de algunas contribuciones y el tributo indígena .

A partir de la independencia de México, se desarrolla la construcción de caminos para carreteras y ferrocarril, ya que el país se encontraba con una deficiente red de comunicaciones que enlazaran los centros de producción y de consumo .

Se presentaron las condiciones propicias para el agio : ausentismo en el campo; falta de sistemas de regulación y de abasto de alimentos; mínima comercialización; falta de liquidez, etc .

Como hemos visto, el régimen se encontraba en un periodo de inestabilidad política, enorme deuda y creciente déficit presupuestal, lo que dificultaba su intervención en los mercados . Es importante mencionar la intervención del ayuntamiento de la ciudad de México en la regulación de los productos básicos, ya que el bando de policía de 1825 pretendía : " Proteger el libre consumo de artículos de primera necesidad y evitar el acaparamiento imponiendo sanciones a los que regatearan saliendo a los caminos para comprar carbón , granos y animales. " ²⁶ Sin embargo en este periodo de continuas luchas, de inestabilidad política y de desorden económico, la intervención del municipio rural en la regulación y el abasto de productos básicos fue insignificante .

Los reaccionarios simpatizaban con la especulación y los liberales con el librecambismo y reacios a la intervención del Estado en la economía .

En el periodo independiente se modificó la política respecto al comercio exterior, abriéndose este con todas las naciones .

El campo quedó en manos de quien poseía los recursos : la iglesia, " Surgió, de ese modo, un enorme latifundismo clerical,

que le daba dominio absoluto sobre la producción agrícola y , consecuentemente, sobre la comercialización de sus productos. " 27 El abasto de alimentos fue monopolizado por el clero " En tanto , la autoridad civil apenas podía realizar muy modestos esfuerzos no para regular la producción y el abasto, sino sencillamente para hacer posible la distribución. " 28

En cuanto al aspecto jurídico del municipio en este periodo independiente, la Constitución de 1824 no hace referencia a la forma de gobierno municipal. Posteriormente con los conservadores en el poder se promulgó la Constitución de 1836, con un carácter eminentemente centralista, pero sin embargo, esta reglamento la vida municipal ya que dispone que las autoridades municipales de fan ser de elección popular y los ayuntamientos tenían derecho de colectar e invertir sus rentas e impuestos. Aunque en el aspecto político dependían de los prefectos .

En marzo de 1837 se emiten reglamentos que definen las funciones de las autoridades municipales.

Mas tarde en 1846 se destituye el régimen centralista y se restablece la Constitución de 1824 . Nuevamente continua la lucha entre conservadores y liberales por el poder.

Posteriormente se firmó la Constitución de 1857, la cual no contempla la forma de gobierno municipal, aún cuando existieron en el Congreso propuestas para ello, como las que presento el diputado Castillo Velasco. Asimismo Juárez decretó la suspensión de pagos de la deuda externa y promulgo las Leyes de Reforma, las cuales tuvieron un espíritu liberal, lo que traería profundos cambios en la producción agrícola, ya que el latifundismo clerical se transformó en laico, así la producción, la distribución y el abasto de productos básicos quedó en manos de especuladores .

Así encontramos que se establece un modelo económico eminentemente liberal, que incorpora a la circulación y a la capitalización los latifundios clericales y las tierras indígenas, consolidando la propiedad privada, el cacicazgo regional y el despojo indígena.

La lucha política propicia la implantación del Imperio de Maximiliano en México en 1864, apoyado por el grupo conservador. Dicho Imperio expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el cual señala al municipio como forma de gobierno en cada población.

Tras fuerte lucha es derrocado el Imperio restaurándose la República con el gobierno encabezado por Benito Juárez.

Es importante mencionar a continuación los aspectos relevantes del fondo municipal en este periodo.

Durante el gobierno del General Herrera se expidieron las leyes generales sobre los fondos municipales, como la Ley de Arbitrio de los Ayuntamientos en 1848, que establecía que los ingresos de los municipios comprendían varios rubros, principalmente :

- Venta de licores.
- Harinas .
- Rastros .
- Cervecerías .
- Diversiones públicas (toros, peleas de gallos, etc.)
- Juegos (billares, cartas, etc.) ²⁹

Posteriormente con Santana en el poder se redujeron los consejos municipales y se dispuso que los gobernadores dirigieran la administración de los fondos municipales, se derogan los arbitrios de 1848

y se establecen impuestos por perros, puertas y ventanas.

En 1855 con el triunfo del Plan de Ayutla se derrocó a Santana y los ingresos municipales vuelven al orden anterior.

Posteriormente en la etapa reformista los municipios fueron afectados considerablemente por las Leyes de Desamortización, por la obligación que tuvieron los municipios de enajenar los bienes no destinados concretamente al servicio público, lo cual los privó de gran parte de sus propiedades .

El 12 de septiembre de 1857 se expidió una ley que clasificó las rentas públicas entre la federación y los estados, afectando a los municipios al no considerarlos .

Otro hecho que afectó grandemente a los ingresos municipales fue la disposición de la Constitución de 1857 de abolir la Alcabalas, ya que estas eran una importante fuente de ingreso local .

Sigue un periodo de disminución de las rentas municipales " Las rentas habían disminuido considerablemente de 603,000 pesos en 1860 y de un promedio de 491,000 en el decenio de 1861 a 1860, bajaron a 30,000 en 1861 y a 159,000 en 1862 ... " ³⁰

En lo que respecta a la ciudad de México a partir de 1867 se ampliaron conceptos para el arbitrio de los ayuntamientos .

Como hemos visto, en la época de la reforma, el fondo municipal se vió notablemente afectado principalmente por Leyes como la de Desamortización y la del 12 de septiembre de 1857 que clasificaba las rentas públicas , y la eliminación de las Alcabalas según disponía la Constitución de 1857. Todo lo anterior en detrimento de la administración municipal .

1.4 El Porfiriato

Porfirio Díaz asume el poder en el momento en que se encuentra en auge el imperialismo capitalista mundial (1877). México se integró al mercado mundial como exportador de materias primas y se consolidó en el país el sistema de producción capitalista como dominante .

En el plano político el régimen porfirista se caracterizó por una completa centralización del poder y consolidación del sistema de prefectos políticos, que en representación del centralismo controlaban los ayuntamientos.

En este periodo tuvo lugar una gran entrada de capital extranjero al país, principalmente norteamericano .

En el campo de las relaciones de producción estas son de carácter servil a través del desarrollo de las haciendas, las cuales en este periodo tuvieron su máximo desarrollo. La agricultura se orientó a la exportación y se dejó a un lado la producción para el consumo interno, como el maíz, el frijol, etc. " Así la producción de granos alimenticios que en el año de 1877 representó el 90% del volumen producido en el país, disminuyó hacia finales del siglo a poco menos del 60%, tendencia que se continuó hasta que en 1908 la participación de granos alimenticios en la producción nacional representó tan sólo el 38.7% ... " ³¹

El gobierno se vió en la necesidad de hacer importaciones de productos básicos, para atender la demanda de la población . La alimentación de las clases desprotegidas era de lo más raquítico.

Un factor importante para el desarrollo económico durante el porfiriato lo constituyó la construcción del ferrocarril, ya que se requerían vías de comunicación adecuadas para el transporte de mercancías de la industria extractiva y la agricultura, y sobre todo

a partir de la actividad comercial agroexportadora. Dicha construcción de líneas ferroviarias fué una concesión a compañías extranjeras . La ruta se estableció del Distrito Federal a los puntos de carga y descarga hacia el exterior, como Veracruz, Tampico y ciudades del norte del país como Ciudad Juárez, Laredo, Monterrey, Guaymas, Nogales, etc. En 1883 se inaugura el ferrocarril México- Veracruz . Las tarifas de los ferrocarriles se mantuvieron altas hasta finales del siglo XIX.

En las zonas marginadas, principalmente, subsistían los medios de transporte tradicionales como cargadores, carretas y recuas de mulas .

En el aspecto comercial este se encontraba monopolizado en manos de extranjeros. Los precios los fijaba el juego de la oferta y la demanda en detrimento de la economía popular. El gobierno estableció almacenes generales de depósito sustituyendo las antiguas formas virreinales, para el control y distribución de mercancías y enfrentar las crisis agrícolas .

A finales del siglo XIX el gobierno federal suprime las aduanas interiores y restringe funciones a los estados, relativas al tránsito de personas y mercancías. Se establecen mercados regionales en centros urbanos del norte y otros puntos de la República. Cabe resaltar que en este periodo se consolidó la centralización económica en la ciudad de México.

En épocas de escasez el gobierno suprimía o reducía gravámenes a los productos, pero no corregía la inestabilidad del mercado.

El gobierno porfirista amplió el sistema de almacenamiento de mercancías estableciendo almacenes generales de depósito . El 16 de febrero de 1900 se promulgó la Ley Sobre Almacenes Generales de Depósito, que establecía los pormenores de la construcción de dichos

almacenes y las mercancías que deberían gravarse.

Durante este periodo la intervención del municipio rural en la regulación y el abasto de productos básicos fué insuficiente, principalmente en materia de regulación de precios, ya que se dejó su fijación a la oferta y a la demanda.

1.5 Siglo XX

La situación de miseria que vivían las clases populares desembocó en el movimiento armado de 1910, periodo durante el cual se agudizó la crisis en el abasto de productos básicos " El cambio de estructuras tan arraigadas en el país fue un proceso difícil que, en materia de abasto de productos básicos, presenta facetas que involucran al sistema en general, toda vez que quienes tenían a su cargo la regulación de mercados y la producción de alimentos se resistieron a ceder sus privilegios, por lo que la conquista popular tuvo que atravesar primero por una etapa anárquica, en tanto se concebían los esquemas jurídicos y económicos por los cuales las clases populares tendrían acceso a sus mínimos de bienestar y se procedía a la instrumentación de programas y mecanismos. " ³²

La Revolución trajo como consecuencia la pérdida de cosechas y la disminución de la producción de maíz, frijol, trigo, arroz y garbanzo, de 1910 a 1915 descendió casi en un 50% y los precios tuvieron un aumento desorbitante, el maíz 2400%, el frijol 2200%, etc.

Lo anterior propició la escasez de granos y , consecuentemente, el gobierno se vió en la necesidad de hacer importaciones, principalmente a los Estados Unidos de América . Además se recurrió a empréstitos del exterior.

En 1914 se tomaron medidas para combatir la especulación y obligar a los comerciantes a vender los productos de primera necesidad a precios bajos, tales medidas incluían multas, confiscación de bienes, etc.

Más tarde el ejército constitucionalista estableció puestos

de distribución de víveres, ropa y dinero en efectivo .

En la Constitución de 1917 se establecen las bases de la intervención del Estado en el abasto de los productos básicos, ya que le da a este la función rectora y promotora del desarrollo económico y social. Aunque como señala Alonso Aguilar " Desde antes de la revolución el Estado había empezado a intervenir en diversas ramas de la economía : en la promoción y aun en el manejo del transporte ferroviario, en el fomento de la agricultura, en la organización de formas especiales de crédito y en la construcción de algunas obras públicas de interés social." ³³

El Estado incrementó su intervención sobre el control del abasto de los productos básicos. En este sentido, apoyó la creación de industrias agrícolas, introducción de nuevos cultivos, perforación de pozos para riego e inició el crédito agrícola por la compra de maquinaria, semillas, equipo, etc.

Para 1925 la producción de granos había aumentado considerablemente " Sin embargo faltaba una estrecha relación entre la producción de artículos en el campo hasta su distribución y venta en los centros de consumo." ³⁴

En efecto, el agricultor recorría largos trayectos para llevar a vender sus productos a los centros urbanos, así como, para adquirir otros productos. Teniendo en cuenta que la lucha armada había dañado las vías ferreas y las carreteras, esto se tornaba complicado.

La década de los años veinte se caracteriza por la creación de infraestructura. En 1924 se crea el Banco de México para regular el sistema bancario nacional. Asimismo se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, con lo cual se pretendió impulsar la producción . Al respecto Sergio de la

Esta medida que en los años veinte se sienten las bases para el desarrollo industrial, se creó el aparato financiero público, así como, importantes obras de infraestructura y , en el plano de los ingresos públicos se introduce el impuesto sobre la renta .

" En cuanto a la participación en el control de precios de productos básicos, en el año de 1931 fueron creadas las juntas reguladoras de precios, que intervinieron cuando había escasez de alimentos, con la facultad de fijar precios máximos en determinados artículos de consumo necesario recibiendo informes de particulares y diversas autoridades ."³⁵ Sin embargo estas juntas operaron en reducidos ámbitos.

A pesar de las medidas del gobierno para obligar a los comerciantes a vender sus productos a precios bajos, los precios de los productos agrícolas se sujetaban a variaciones y fluctuaciones periódicas .

En 1936 se constituye Almacenes Nacionales de Depósito (ANNSA), en sustitución de Almacenes Generales de Depósito que pertenecía a particulares. Así el Estado prestó un doble servicio; almacenaba los productos de los agricultores y les facilitaba la obtención de préstamos. " Pero las alteraciones de precios en los mercados y la marginación consiguiente de las clases populares que se encontraban con una capacidad de compra cada vez más reducida, plantearon la necesidad de que el gobierno diera un paso trascendental en el control de básicos y en el año de 1937 se constituyó el Comité Regulador del Mercado de Trigo ..."³⁶

Este Comité tuvo importantes funciones en la regulación del mercado del trigo. " La importancia del Comité radica en que el Estado tomó en sus manos la acción reguladora que hasta entonces

evitaba el pensamiento liberal, que postulaba que fueran las propias fuerzas del mercado privado las que determinaran sus cauces y ajustes." ³⁷

Estas épocas son de importantes acontecimientos como la expropiación petrolera por parte del Presidente Lázaro Cárdenas. Asimismo la desaparición del sistema hacendístico en el campo dando paso al desarrollo del ejido y a la consolidación de la empresa capitalista en el ámbito rural

Por otra parte en este período aumenta considerablemente el crédito a los pequeños productores y ejidatarios, asimismo los recursos para la infraestructura rural como carreteras y recursos hidráulicos.

Como vemos el desarrollo de la infraestructura y del aparato financiero se encontraban en un punto fundamental para el desarrollo industrial del país, Sergio de la Peña apunta " El capitalismo industrial se transformó así en el motivo central de la acumulación y de la reproducción a partir de la segunda mitad de la década de los años treinta." ³⁸

El 15 de marzo de 1933 se creó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (con representantes de diferentes instituciones oficiales), con amplias facultades entre las que destacan : compra y venta de productos básicos, almacenamiento, transporte, crédito, impuestos .

" Con este nuevo organismo el gobierno amplió su intervención marginal en el mercado, limitándose, sin embargo, a las subsistencias, considerándolas como los alimentos de mayor consumo : maíz y masa, trigo y harina, arroz y garbanzo. Ocasionalmente intervino en los mercados de otros alimentos, como carne, pescado seco, azúcar y sal . " ³⁹

La intervención del Comité se apoyó en organizaciones obreras y campesinas, así como , tiendas sindicales, cooperativas de consumo y en el pequeño comercio.

Sin embargo, La participación del Comité en la regulación del mercado de las subsistemas, no fue eficaz, puesto que , permaneció la intermediación.

El 18 de junio de 1941 se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA) con el fin de regular los precios de los artículos de primera necesidad y materias primas. Pero no logró el control de los precios ya que no intervenía en todas las etapas de la producción. " Los decretos sobre congelación de precios, los leves intentos de gestión directa comercial y la defectuosa vigilancia sobre el comercio internacional, vinieron a resultar proyectos en cierta medida experimentales ."⁴⁰

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial el Estado intervino en el plano económico acelerando la industrialización , a través de la " sustitución de importaciones ", en virtud de que se abrió el mercado mundial para la exportación de los productos procedentes de los países latinoamericanos .

En 1943 se integró un consorcio formado por : NADYRSA ; Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A. ; Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. ; y la Compañía Nacional Exportadora e Importadora S.A. (CEIMSA).

Este consorcio pretendía realizar las siguientes acciones para regular los productos esenciales :

- a) Obtener los productos a precios remunerativos ;
- b) Realizar el aconio de los productos en las zonas de producción ;
- c) Abastecer el mercado nacional, etc.

En virtud de la falta de control y coordinación el 19 de

febrero de 1944 desapareció el consorcio. " Mientras tanto, el problema del abasto de productos básicos a las clases populares continuaba inmerso en serias deficiencias, toda vez que los organismos que hacia el año de 1952 tenían a su cargo la regulación de dichos mercados, en especial la CEIMSA, no lograban conjuntar los elementos⁴¹ necesarios para aplicar las políticas gubernamentales en la materia."

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se empezaron a aplicar los precios de garantía, con el maíz y el frijol . Con Adolfo López Mateos se aplicaron al trigo, arroz palay, arroz pulido y el sorgo. Con Gustavo Díaz Ordaz se aplicó al cartamo, ajonjolí, frijol de soya y semilla de algodón. Sin embargo " ... los mecanismos de distribución y venta de mercancías básicas para la clase popular resultaron insuficientes para satisfacer las necesidades sociales. Por otra parte la población rural, diseminada en pequeñas poblaciones distantes de los medios de comunicación y de abasto, ofrecía la dramática paradoja de quienes cuentan con menores recursos estén obligados a adquirir los productos necesarios a precios muy superiores a los prevalecientes en los mercados urbanos."⁴²

El 25 de marzo de 1961 se decretó la liquidación de la CEIMSA, y se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA). Posteriormente en 1965 se transforma en organismo público descentralizado, como CONASUPO, cuya actuación e impacto en el abasto nacional de productos básicos se analizará en el capítulo siguiente .

Asimismo como veremos posteriormente, el año de 1965 es coyuntural en la producción nacional de granos, ya que significa el inicio de la crisis de dicha producción y consecuentemente la pérdida

de la autosuficiencia de los principales granos.

En el periodo antes analizado la intervención del municipio rural en la regulación y el abasto de productos básicos es insignificante, la participación al respecto es por parte de las instancias federales

CAPITULO 2. LA REVOLUCION Y EL ARASTO DE PRODUCTOS BASICOS EN MEXICO

2.1 Organización Municipal

El municipio es la unidad territorial con organización política y administrativa, según lo establece el Artículo 115 Constitucional. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio. Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el numero de regidores que establezca la Ley Orgánica de la entidad federativa respectiva .

a) El Ayuntamiento

Como hemos visto el ayuntamiento es el órgano colegiado encargado de la administración municipal . Corresponde a la presidencia municipal la ejecución de sus acuerdos, así como, de dicha administración. A los síndicos les corresponde la vigilancia de los recursos financieros y la representación jurídica del ayuntamiento. Son funciones de los regidores, vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos .

Principales Funciones del Ayuntamiento

- Ayuntamiento

- + Expedir y publicar los reglamentos en general que requiera la organización y administración municipal .
- + Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos para su aprobación al Congreso Local .
- + Formular anualmente el presupuesto de egresos.
- + La administración de la hacienda municipal.
- + La expedición de licencias y permisos.

- + Informar sobre el gasto público del año anterior al Congreso Local .
- + Ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo.
- + Informar anualmente a la población el estado de la administración municipal.
- + Celebrar convenios con los gobiernos federal y estatal para la realización de obras y la prestación de los servicios públicos.
- + Castigar la violación a las leyes o reglamentos municipales.

- Presidente Municipal

- + Ejecutar los acuerdos que se tomen en el ayuntamiento.
- + Vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos municipales .
- + Responsabilizarse de la publicación de leyes, reglamentos o documentos normativos, ya sean del nivel federal, estatal o municipal .
- + Celebrar a nombre del ayuntamiento actos y contratos necesarios para la administración municipal.
- + Vigilar el funcionamiento de la prestación de los servicios públicos municipales .
- + Disponer de la fuerza pública para mantener el orden dentro del territorio municipal .
- + Vigilar la recaudación de la Hacienda Pública Municipal y la inversión conforme al presupuesto autorizado.
- + Sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

- Síndicos

- + Representación jurídica del ayuntamiento en litigios y en los negocios de la Hacienda Pública Municipal.

- + Vigilar la aplicación del presupuesto y efectuar la revisión de los cortes de caja de la Tesorería .
- + Legalizar la propiedad de los bienes municipales .
- + Llevar el control de los bienes muebles e inmuebles del municipio .

- Regidores

- + Vigilar los ramos de la administración pública municipal .
- + Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal.
- + Proponer al ayuntamiento medidas para el mejoramiento de los servicios públicos municipales .

b) La Administración Municipal

Para llevar a cabo la administración municipal el presidente municipal se auxilia de un aparato administrativo, para atender los asuntos y satisfacer las demandas de la comunidad. La estructura administrativa del gobierno municipal esta determinada por el tamaño, requerimientos, necesidades y en general la problemática del municipio de que se trate. Existen municipios metropolitanos, urbanos, semi-urbanos, y rurales. Evidentemente el tamaño y complejidad de la estructura administrativa de los municipios esta en relación a las características de este, así , mientras en los municipios metropolitanos es amplia y compleja, en los municipios rurales es pequeña y simple .

La estructura básica de la organización municipal común a cualquier municipio es la siguiente :

- Presidencia Municipal

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal

En relación a estos órganos del gobierno municipal, su amplitud, complejidad y subdivisión dependen de las características del municipio de que se trate. El nombramiento de Secretario del Ayuntamiento y Tesorero municipal lo emite el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Los municipios pueden presentar diversas unidades administrativas, de acuerdo a sus características y requerimientos .

Principales Funciones del Secretario del Ayuntamiento

- Convocar a las sesiones de cabildo y levantar el acta correspondiente en estas .
- Responsabilizarse de los documentos y la correspondencia oficial que emita el Ayuntamiento.
- Llevar el control del archivo y los libros para el despacho de los asuntos del Ayuntamiento .

Principales Funciones del Tesorero Municipal

- Coordinar la recaudación, contabilidad y gastos municipales .
- Elaborar informes financieros para el Ayuntamiento.
- Elaborar el presupuesto de egresos y presentarlo al Ayuntamiento para su aprobación .
- Programar los gastos del Ayuntamiento según el presupuesto de egresos.

La Hacienda Municipal

Es el conjunto de recursos que utiliza el gobierno municipal para llevar a cabo sus funciones. Maneja los rubros de ingresos y egresos.

En cuanto a los ingresos la Ley de Hacienda Municipal señala que estos pueden ser ordinarios y extraordinarios.

- Ingresos ordinarios

+ Impuestos

+ Productos

+ Derechos

+ Aprovechamientos

+ Participaciones

1. De impuestos federales

2. De impuestos estatales

- Ingresos Extraordinarios

+ Subsidios

1. Del gobierno federal

2. Del gobierno estatal

+ Créditos de la banca y de particulares

De acuerdo a los egresos, estos se ejercen conforme lo establece el presupuesto de egresos autorizado.

Los Servicios Públicos Municipales

Como hemos visto los lleva a cabo el ayuntamiento en forma

directa, pero puede concesionar algunos servicios a personas físicas o morales, y puede darse el caso de colaboración con particulares y organismos públicos o privados para la prestación del servicio .

Los servicios públicos también pueden prestarse mediante convenio Estado-Municipio o mediante la asociación intermunicipal según lo establece el Artículo 115 Constitucional .

Principales Servicios Públicos Municipales

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastros
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito

En cuanto al municipio rural, motivo de nuestro estudio, se caracteriza por una acentuada dispersión de pequeñas poblaciones en su territorio, evidentemente, es el de menor importancia y el que presenta mayor carencia de servicios públicos y de infraestructura. Las actividades económicas principales son la agricultura, ganadería , pesca, minería, en menor escala. El ingreso per cápita es bajo. Los servicios públicos con que cuenta en el mejor de los casos son los mínimos, agua potable y alumbrado público (en las cabeceras municipales). La educación que se imparte es a nivel primaria.

En el municipio rural existe fuerte carencia de recursos financieros, lo cual redundo en la prestación de los servicios debido a la falta de recursos humanos y materiales necesarios. La estructura administrativa es la mínima .

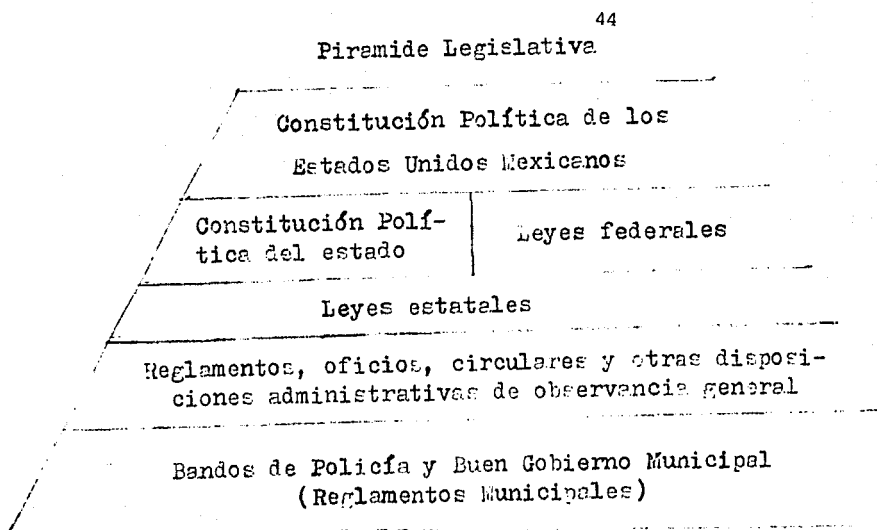
A los municipios rurales el gobierno estatal le concede poca importancia y el apoyo económico es mínimo . El congreso local interviene fuertemente en su hacienda pública.

En el apartado siguiente trataremos un aspecto importante para nuestro tema como lo es el aspecto jurídico .

2.2 Legislación Sobre Regulación y Abasto de Productos Básicos

El marco jurídico constituye el instrumento para la regulación de los productos básicos. De su actualización y congruencia con la realidad dependerá en gran medida un avance en el proceso descentralizador que le dé al municipio plena acción de regulación sobre dichos productos .

La producción jurídica emana de los tres niveles de gobierno, lo cual propicia que exista una estructura jerárquica de disposiciones jurídicas . " El conjunto de normas que regule la actividad pública y la administración municipal, está integrado en una estructura legislativa piramidal que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ⁴³ y se presenta la piramide legislativa de la siguiente manera :



Así tenemos que el municipio en el ámbito jurídico se desenvuelve en tres niveles , y estos son:

- a) Legislación emanada del nivel federal .
- b) Legislación emanada del nivel estatal .
- c) Reglamentación municipal .

a) Legislación Emanada del Nivel Federal

Como base fundamental del orden jurídico se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , la cual es de observancia general para toda la República .

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que componen el fundamento jurídico básico y que involucran en forma directa al municipio, son los siguientes :

Artículo 3.- Relacionado a la educación .

" La educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."

" IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, y a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan a no hegan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrigan . "

Artículo 21.- Referente a la aplicación de los reglamentos de policía por parte de autoridades administrativas.

" La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excedera en ningún caso de treinta y seis horas ."

Artículo 31.- Referido a las obligaciones de los mexicanos.

" Son obligaciones de los mexicanos :

II.- Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que se residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar ;

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que se residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. "

Artículo 36.- Relacionado a las obligaciones de los ciudadanos.

" Son obligaciones de los ciudadanos de la República :

I.- Incribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes."

"IV.- Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado. "

Artículo 117, Fracción VIII.- Referido a la forma de contratar obligaciones y empréstitos .

" Los Estados no pueden, en ningun caso :

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional .

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos . Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. "

Artículo 130.- Relativo a los cultos religiosos .

" Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes . Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación . "

" El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que está a cargo del referido templo . Todo cambio se avisará por

el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más . La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevara un libro de registro de los templos, y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles . "

" Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez a los curso oficiales a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable; y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto ."

Una vez analizados los artículos constitucionales básicos en el ámbito municipal, pasaremos a revisar el artículo constitucional fundamental en la vida municipal y en donde se relaciona la regulación y el abasto de productos básicos , tema que nos ocupa esta investigación.

Explicitamente el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la vida municipal, a través de normas y principios básicos con carácter obligatorio y como marco de la legislación municipal .

El día 3 de febrero de 1983 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 Constitucional, que nos rige actualmente, y que establece las normas y principios para la organización interior de las entidades federativas y los ayuntamientos, y considera al municipio la base de la organización política y administrativa de dichas entidades. Además le asigna al municipio facultades entre las que destacan .

- Organización interna .
- Prestación de los servicios públicos .
- Administración de su hacienda pública .
- Desarrollo urbano.
- La expedición de disposiciones administrativas dentro de su territorio .
- La celebración de convenios Estado-Municipio para la prestación de los servicios públicos .

En lo relativo a la prestación de los servicios públicos en la Fracción III del Artículo 115 Constitucional se establece :

" III.- Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos :

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto

- e) Puenteones .
- f) Rastros .
- g) Calles, parques y jardines .
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa financiera . "

La anterior fracción es fundamental para el tema que nos ocupa, en virtud de la importancia que tienen los mercados y rastros en la distribución de los productos básicos .

Las leyes federales emanan de la Constitución General de la República y son aprobadas por el Congreso de la Unión. " Conviene subrayar que las leyes federales establecen normas y procedimientos que deben ser observados, respetados y cumplidos en todo el territorio nacional, por todos y cada uno de los habitantes de la República, tanto gobernados como gobernadores. Asimismo, con respecto a la materia que respectivamente regulan, determinan ámbitos de competencia y facultades a las autoridades de los tres niveles de gobierno ." ⁴⁵

Entre las principales leyes federales que tienen relación directa con la regulación y el abasto de los productos básicos tenemos : el Código de Comercio ; la Ley General de Salud; la Ley Federal de Protección al Consumidor ; la Ley General de Asentamientos Humanos; y las atribuciones de unidades administrativas de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, y Salud , consignadas en sus respectivos reglamentos interiores. A continuación se detalla lo anterior .

La actividad comercial es normada por el Código de Comercio. Cabe destacar que dicho Código data del siglo pasado, fue publicado en el Diario Oficial los días 7 al 13 de octubre de 1889 bajo el gobierno del General Porfirio Díaz. El Código de Comercio norma principalmente a los comerciantes y establece sus obligaciones, al comercio terrestre, el comercio marítimo, y a los juicios mercantiles.

La Ley General de Salud establece el control sanitario de productos y servicios, y de los lugares que elaboren o expendan alimentos, bebidas, medicinas, etc. Asimismo, señala la obligación de contar con licencia sanitaria para el funcionamiento de dichos establecimientos.

La Ley Federal de Protección al Consumidor fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975. Norma las relaciones de los consumidores. Esta Ley trata las garantías de los productos, su publicidad, las operaciones de crédito, las responsabilidades por incumplimiento, de los servicios, de la inspección y vigilancia, y las sanciones. Asimismo, establece la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor (organismo descentralizado) como autoridad administrativa para proteger los derechos de los consumidores, y la creación también del Instituto Nacional del Consumidor (organismo descentralizado) para la información, orientación y capacitación del consumidor en sus derechos y en los adecuados hábitos de consumo.

La Ley General de Asentamientos Humanos regula el desarrollo urbano, y se relaciona con nuestro tema por que norma el equipamiento de los mercados.

Las atribuciones de unidades administrativas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y que tienen relación directa con

La regulación y el abasto de productos básicos, se encuentran en el Reglamento Interno de dicha Secretaría, el cual fue publicado el 20 de agosto de 1935, y las principales son las siguientes :

" ARTICULO 23.- Con atribuciones de la Dirección General del Desarrollo del Comercio Interior :

II.- Promover y coordinar sistemas que contribuyan al mejoramiento de las operaciones comerciales, así como fomentar la capacitación, la organización y la modernización de los comerciantes, orientadas al mejoramiento de su actividad ;

III.- Promover, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la distribución y comercialización de productos socialmente necesarios y apoyar la acción que corresponda a funciones específicas de otras unidades administrativas ;

IV.- Diseñar e implantar programas para fomentar la capacitación y organización de las cooperativas de consumo, distribución y servicios ;

VI.- Promover, controlar y vigilar el funcionamiento del Sistema Nacional de Mercados sobre Ruedas y presidir el Comité Coordinador de dicho Sistema ; "

" ARTICULO 24.- Con atribuciones de la Dirección General de Fomento a Productos Básicos :

I.- Procurar y promover el abasto suficiente y oportuno de los productos básicos, orientando y regulando su distribución para satisfacer las necesidades de la población ;

II.- Promover las formas de organización social de productores y distribuidores para mejorar el abasto de los productos básicos ;

- III.- Integrar y mantener actualizado el Inventario Nacional de Productos Básicos, elaborar el Programa Nacional de Abasto de estos productos e implementar lo relativo a su cumplimiento ;
- IV.- Promover y , en su caso, participar en la celebración de convenios o contratos entre los sectores públicos, social y privado, para fomentar la producción, distribución y consumo de los productos básicos ;
- V.- Proponer normas y disposiciones para la operación de las entidades del sector correspondiente que participen en la producción y abasto de los productos básicos, así como vigilar su cumplimiento ;
- VI.- Participar en la asignación de los recursos que las distintas dependencias y entidades del Sector Público destinen a la producción, distribución, comercialización y consumo de los productos básicos ;
- VII.- Coordinar el otorgamiento de los estímulos y subsidios a la producción, distribución y comercialización de productos básicos, con base en los lineamientos que se fijen; administrarlos, llevar los registros y expedir las constancias respectivas ;
- VIII.- Estudiar y analizar la estructura de mercado de los productos básicos y determinar los artículos socialmente necesarios que integren el paquete básico de consumo popular ;
- IX.- Promover la elaboración, suscripción y operación de programas de fomento específico por ramas y productos que se consideren básicos, así como llevar el seguimiento y evaluar el cumplimiento de las acciones de los participantes en dichos programas ;

XI.- Participar en la determinación de los precios de productos sujetos a control oficial, de su competencia, así como en la formulación de normas de calidad en los mismos ; "

ARTICULO 25.- Son atribuciones de la Dirección General de Fomento y Modernización del Abasto :

- I.- Promover y vigilar el cumplimiento de las normas y programas relativos a la integración y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto, procurando la racionalización y modernización del proceso de abasto de satisfactores básicos ;
- II.- Promover, concertar y coordinar la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como la de los sectores social y privado, en el desarrollo y operación del Sistema Nacional para el abasto ;
- III.- Estudiar y proponer las normas para el registro, construcción, integración y operación de los inmuebles y demás elementos del sistema Nacional para el Abasto ;
- IV.- Coadyuvar, en la esfera de su competencia, para la operación y coordinación de los Comités Locales de Abasto ;
- V.- Diseñar y coordinar la instrumentación de programas de orientación, organización y capacitación de los participantes en el proceso de abasto ; "

ARTICULO 27.- Son atribuciones de la Dirección General de Precios :

- II.- Proponer los precios y tarifas de aquellos productos y servicios sujetos a control oficial, así como los márgenes de comercialización que correspondan, con excepción de los que compete fijar a otras dependencias del Ejecutivo Federal ;
- III.- Participar, en coordinación con las dependencias competentes, en la determinación de los precios de garantía de los productos agrícolas básicos ;

- IV.- Elaborar y coordinar los estudios de precios, tarifas y márgenes de comercialización de productos industriales, agropecuarios, forestales y pesqueros, en los casos en que se requiera su fijación o modificación ;
- VI.- Tramitar y dictaminar las solicitudes comprendidas dentro de su competencia, para fijar o modificar precios y tarifas de los productos y servicios sujetos a control oficial ;
- VII.- Proponer medidas y acciones con otras dependencias o instituciones públicas, entidades federativas y municipios, que tiendan a la fijación, estabilización, observancia y cumplimiento de los precios y tarifas ;
- VIII.- Aplicar la Ley Federal de Protección al Consumidor y sus disposiciones reglamentarias en lo que se relaciona con la fijación o modificación de precios y tarifas ; "

Las atribuciones de unidades administrativas de la Secretaría de Salud, y que tienen relación directa con nuestro tema, aparecen en su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1985, y son :

" ARTICULO 17.- La Dirección General de Control Sanitario de Bienes y Servicios tiene competencia para :

- I.- Expedir las normas técnicas y ejercer el control sanitario : que deberá sujetarse el proceso, importación y exportación de los alimentos; bebidas no alcohólicas y bebidas alcohólicas; leche y sus derivados y pulques a granel; productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco; plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas que constituyen un riesgo para la salud, así como las materias primas que intervengan en su elaboración, en coordinación con las demás unidades administrativas;

II.- Ejercer las facultades de control y vigilancia sanitarias en los casos no atribuidos a cualesquiera otras unidades sanitarias, así como expedir, revocar o renovar, en su caso, las autorizaciones que se requieran en el ámbito de su competencia :

VIII.- Ejercer el control sanitario de las vías generales de comunicación incluyendo los servicios auxiliares, obras, construcciones, obras de saneamiento y accesorios de las vías y de las embarcaciones, ferrocarriles, aerolíneas y vehículos terrestres destinados al transporte de carga y pasajeros :

- II.- Ejercer las facultades de control y vigilancia sanitarias en los casos no atribuidos a cablespuertos por sus unidades administrativas, así como expedir, revocar o renovar, en su caso, las autorizaciones que se requieran en el ámbito de su competencia :
- VII.- Ejercer el control sanitario de las vías generales de comunicación incluyendo los servicios auxiliares, obras, construcciones, demás dependencias y accesorios de las líneas y de las embarcaciones, ferrocarriles, aerolíneas y vehículos terrestres destinados al transporte de carga y pasajeros :

b) Legislación emanada del Nivel Estatal

En los estados que conforman la Federación existe al igual que en el gobierno federal la división de poderes . El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial. En cuanto a su forma de gobierno el Artículo 115 Constitucional señala que el gobierno de los estados que forman la federación debe ser republicano, representativo y popular . La base de su división territorial, de su organización política y administrativa es el municipio libre .

Corresponde al Poder Legislativo Estatal que recae en el congreso local, legislar y reglamentar los diferentes ordenes de la vida en la entidad federativa respectiva.

Bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen cada una su constitución política, la cual establece las normas y disposiciones fundamentales que las rigen .

Las Constituciones Estatales

Las constituciones estatales son de carácter general y obligatorias en todo el territorio del estado respectivo . Los principales puntos relativos al municipio son los siguientes :

- Establecen la división política territorial.
- El numero, denominación y límites de sus municipios.
- La forma de creación o supresión de un municipio .
- Lo relativo a la integración de los ayuntamientos, señalando que contarán con un presidente municipal, síndicos, y regidores .
- Requisitos para ser miembro del ayuntamiento .

- La forma de renovación de los ayuntamientos.
- La forma de elección del ayuntamiento .
- Otorga al municipio la facultad reglamentaria, a partir de su personalidad jurídica, esto es, expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos municipales, circulares, disposiciones administrativas en general .
- Facultades y atribuciones de los municipios para la prestación de los servicios públicos y la asociación intermunicipal para la prestación de dichos servicios .
- Establece lo relativo a la hacienda pública municipal.
- Señala lo relacionado a las participaciones federales.
- Establece que las legislaturas locales son las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas .
- Lo relacionado al desarrollo urbano , como su participación en la zonificación, el plan de desarrollo urbano municipal, , creación y administración de reservas territoriales, control y vigilancia del uso del suelo, regulación de la tenencia de la tierra urbana, permisos y licencias de construcción , regulación de zonas conurbadas, etc.

Lo anterior bajo el marco del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De las constituciones estatales emanan leyes secundarias con aplicación en el estado. Destaca por su importancia la Ley Orgánica Municipal .

Ley Orgánica Municipal

Es el instrumento jurídico fundamental de la vida municipal es expedido por el congreso local basandose en la constitución estatal . Establecen principalmente :

- La integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos .
- La organización territorial interna de los municipios, los que divide en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares , y secciones .
- Las categorías políticas, como ciudad, villa, pueblo, congregación, y ranchería, de acuerdo a su tamaño e importancia .
- Los requisitos para la creación de municipios .
- Lo relativo a la sesión de cabildos .
- La formación de comisiones municipales.
- Determina las autoridades auxiliares municipales.
- Responsabilidades de las autoridades municipales.
- Estructura administrativa de los ayuntamientos .
- Lo relativo a la hacienda pública municipal .
- La prestación de los servicios públicos municipales.

Para el tema de nuestra investigación es muy importante la Ley Estatal de Comercio.

Ley Estatal de Comercio

Esta ley establece normas que regulan las actividades de los

particulares y el gobierno en la entidad, relativo a :

- Almacenamiento
- Distribucion
- Abasto
- Comercialización

Resulta importante la adecuada división de competencias entre los estados y sus municipios relativo a lo anterior, en virtud de la responsabilidad de la administración de mercados y centrales de abasto por parte de los ayuntamientos, según expresa el Artículo 115 Constitucional .

Ley Estatal de Desarrollo Urbano

Esta ley estatal tiene cierta relación con el tema que tratamos, debido a que regula los espacios urbanos, y es donde se ubican los dedicados al comercio, también norma la construcción y ampliación de los mercados y las centrales de abasto .

c) Reglamentación Municipal

La Fracción II del Artículo 115 Constitucional establece la facultad reglamentaria de los ayuntamientos " Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley .

Los ayuntamientos poseeran facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policia y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. "

De esta manera el gobierno municipal establece los instrumentos de carácter jurídico-administrativo para llevar a cabo sus funciones. Los principales son el bando de policia y buen gobierno, y los reglamentos municipales .

Bando de Policia y Buen Gobierno

Es el conjunto de normas o disposiciones administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad .

Generalmente los bandos de policia y buen gobierno contienen:

- División política del territorio municipal y sus categorías políticas .
- Lo relativo a la población municipal.
- La organización del gobierno y la administración municipal .
- La integración y vigilancia de la hacienda municipal.

- Lo referente a la prestación de los servicios públicos .
- Actividades de los particulares como el ejercicio del comercio, la industria, los espectáculos y diversiones , etc.
- Seguridad pública.
- Infracciones y sanciones.
- Desarrollo urbano y obras públicas .

Como puede observarse el bando de policía y buen gobierno es el instrumento normativo fundamental con que cuenta el gobierno municipal.

Reglamentos Municipales

Los reglamentos municipales surgen de los acuerdos de los ayuntamientos y deben estar en concordancia con las disposiciones de los niveles superiores de gobierno .

Los reglamentos norman múltiples actividades en el ámbito municipal y su número depende del tamaño e importancia del territorio municipal. regula al ayuntamiento y la vida comunitaria, y se agrupan en :

- Integración y funcionamiento interno del ayuntamiento.
- Organización administrativa del municipio .
- Organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Actividades de los particulares .

Lo anterior hace evidente la importancia de los reglamentos en la regulación de las actividades del quehacer cotidiano en el

municipio " La importancia de los reglamentos municipales es, por lo tanto, singular, y de ella se deriva la forma en que operan el ayuntamiento, sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria."⁴⁶

Un reglamento municipal importante para nuestro tema es el de mercados, que regula la organización y funcionamiento de los mercados públicos. Los reglamentos difieren de un municipio a otro, pero generalmente contienen :

- Definición de mercado público .
- Organización de los locatarios .
- La administración y sus obligaciones
- Las concesiones .
- Los giros y su distribución física .
- Los horarios .
- Obligaciones de los locatarios .
- Obligaciones de los veladores e intendentes .
- Las sanciones .

Otro reglamento importante lo constituye el de rastros municipales, el cual contiene principalmente :

- Organización .
- Funciones de la administración .
- La relación con los usuarios .
- El servicio de los corrales .
- La introducción de carnes frescas y refrigeradas .

- La refrigeración .
- La vigilancia sanitaria de las carnes .
- El transporte sanitario de las carnes .

Otro reglamento relacionado con nuestro tema es el de construcciones, ya que norma la construcción y reconstrucción de mercados públicos .

Caba destacar la importancia de la publicación y difusión de los reglamentos municipales para conocimiento y observancia por parte de la comunidad municipal .

Como veremos en el siguiente capítulo, el desarrollo comercial en el municipio rural es precario, y generalmente no se cuenta con reglamentos de mercados y rastros, que propicien el orden y el desarrollo de los mercados en este ámbito .

Considero que es fundamental que se revise la legislación en materia de comercio, como es el caso del Código de Comercio el cual como hemos señalado data de la época porfirista, para su actualización . Se evite duplicidad de funciones y falta de coordinación entre las entidades federativas y sus municipios, muchas veces por el desconocimiento de las disposiciones jurídicas del nivel estatal, por no difundirse estas en el nivel municipal, incluso en ocasiones por la falta de presupuesto para ello . Se emitan disposiciones jurídicas que combatan verdadera y eficazmente la especulación y el intermediarismo y den lugar al adecuado y suficiente abasto de productos básicos . Se establezca la descentralización de funciones referente a la regulación y el abasto de productos básicos, que como hemos visto concentran las instancias federales como son las Secre-

tarías de Comercio y Fomento Industrial, y Salud . Lo anterior redundara en una mejor integración de la cadena alimentaria .

En relación al aspecto legal el Programa Nacional de Alimentación señala " ... Las disposiciones legales que norman la acción social y privada en la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos han contribuido a la falta de integración de la cadena alimentaria, a la especialización de las unidades económicas y han favorecido un proceso oligopólico, al imponer escollos para el ingreso a los mercados . " ⁴⁷

En el apartado siguiente analizaremos la coordinación interinstitucional, que se dan entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual es importante para nuestro tema, en virtud de la participación de dichos niveles de gobierno en los programas alimentarios .

2.3 Coordinación Interinstitucional

La Federación establece mecanismos mediante los cuales se establece las formas en que se da la coordinación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno. Esto resulta importante para el tema que nos ocupa, en virtud de que existe una regulación jurídica a la que se sujetan las instancias de los diferentes niveles de gobierno, que interactúan en el municipio rural en el cumplimiento de sus atribuciones, así como, en la aplicación de los programas alimentarios.

La base legal los mecanismos de coordinación en México está dada por :

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 26, Párrafo 3

" La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución."

Artículo 115, Fracción VI

" Cuando dos o más centros urbano situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

Fracción X

" La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 22

" El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral en las propias entidades federativas."

c) Ley de Planeación

Artículo 33

" El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación del desarrollo ; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación

que corresponda a los municipios."

Artículo 34

" Para los efectos del artículo anterior el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas :"

Fracción II

" Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral en cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de la planeación;"

- d) Existen otras disposiciones que norman la coordinación en el marco de la planeación, como la Ley de Coordinación Fiscal, que es el sustento jurídico de la coordinación del sistema fiscal en la República. Asimismo existen disposiciones de carácter estatal que tienen regulada dicha coordinación, como la Constitución Política del Estado, la Ley Estatal de Planeación, y la Ley Orgánica Municipal (aprobada en el congreso local).

La coordinación entre la federación y los estados se ha desarrollado en forma gradual, y ha logrado un importante avance en su formalización. El 6 de diciembre de 1976 se publica un acuerdo que establece la celebración de los convenios del Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales. El 5 de febrero de 1980, el nivel federal y estatal acordaron la celebración del Convenio Unico de Coordinación, con vigencia permanente. Actualmente se le denomina Convenio Unico de Desarrollo, integrándose el nivel municipal en todas las acciones, y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD), establece compromisos

jurídicos, financieros y programáticos para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo . " Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo. donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno." ⁴⁸

Un aspecto importante del Convenio Unico de Desarrollo es que contempla el fortalecimiento municipal, ya que pretende :

- "- Una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, dentro del esquema de Programas Estatales de Inversión.
- Los compromisos específicos para que el gobierno Federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los municipios, servicios de educación, salud pública y agua potable, entre otros; y
- Una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante la cual los Gobiernos Federal y Estatal se comprometan a coordinar sus acciones con las autoridades municipales." ⁴⁹

Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El 5 de febrero de 1981, se establece el procedimiento de la transformación de los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (Coprodes) en los COPLADES, que son organismos públicos descentralizados del gobierno estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para establecer una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en el proceso integral de planeación. Al respecto el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral señala " La coordinación intersectorial, en el ámbito estatal, se llevará a cabo en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, a través

de los Comités Estatales de planeación para el Desarrollo (COPLADES), que serán el mecanismo de coordinación intergubernamental en el que se concilian los criterios de planeación nacional ..."⁵⁰

Las principales funciones de COPLADE son:

- "- Coordinar las relaciones entre el gobierno federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado."⁵¹

Encontramos en estos organismos auténticas instituciones especializadas en la coordinación de acciones de los diferentes niveles de gobierno . " Los COPLADE constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representa el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada una de las entidades federativas."⁵²

Los COPLADE están integrados por representantes de los tres niveles de gobierno, del legislativo federal y local, así como de los sectores social y privado. Son presididos por el gobernador del estado.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos para el pleno y adecuado funcionamiento de estas instituciones de coordinación , es la falta de participación por parte de los diferentes sectores en las acciones y toma de decisiones, principalmente por parte de los

municipios, los legisladores y los sectores social y privado ." En suma, la falta de conocimiento de la importancia que representan los coplades por parte de los sectores que lo deben de integrar, así como de la comunidad, propicia una obstaculización en su funcionamiento: al no contar con una participación real."⁵³

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

Es también un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su creación se da a iniciativa de las autoridades municipales, y es a través de decreto del ejecutivo estatal o ley del congreso local su formalización .

Cabe destacar que la creación de estos organismos esta prevista en la Ley Orgánica Municipal.

Estos comités se encargan de coordinar la formulación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Asimismo, proponer programas y acciones para el desarrollo municipal al ejecutivo estatal .

Este comité esta presidido por el presidente municipal y se integra con funcionarios del gobierno estatal, del ayuntamiento, un miembro del congreso local y con representantes de los sectores social y privado .

Convenio Unico de Desarrollo Municipal e Intermunicipal

Se lleva a cabo entre los estados y los municipios y también pueden ser intermunicipales. Generalmente se llevan a cabo en virtud de los problemas comunes de las localidades, por razones de conurbaciones o la prestación de servicios públicos .

Estas convenios estan previstos en el Artículo 115 Constitucional. En el caso de los intermunicipales en la Fracción III ,

" Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan ." Asimismo, en lo relativo a lo tributario en la Fracción IV (Estados-Municipios), y como hemos visto en las Fracciones VI y X .

Un ejemplo de programa que muestra la coordinación interinstitucional y que tiene relación directa con el tema que nos ocupa es el Programa Nacional de Alimentación, que se crea con fundamento en el Artículo 26 de la Ley de Planeación y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y para su coordinación se crea la Comisión Nacional de Alimentación , y que a continuación veremos .

Comisión Nacional de Alimentación

El 17 de octubre de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo que crea la Comisión Nacional de Alimentación, con objeto de coordinar políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación . " Uno de los objetivos principales de la Comisión será el de determinar criterios y políticas para los programas que inciden en la cadena alimentaria de manera que se armonice y dé integridad al funcionamiento de ésta." ⁵⁴

La Comisión Nacional de Alimentación se integra con :

- El Presidente de la República

Los titulares de;

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Salud

- Secretaría de Pesca

Directores Generales de;

- Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Instituto Nacional de la Nutrición
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

La Comisión tiene las siguientes funciones :

- "- Aprobar el Programa Nacional de Alimentación y sus correspondientes actualizaciones.
- Normar la participación programática de las distintas dependencias y entidades que intervienen en la cadena alimentaria.
- Fijar prioridades en la realización de programas, de acuerdo con los objetivos y metas generales y específicas del Programa Nacional de Alimentación.
- Opinar sobre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades del sector público que prevean acciones relacionadas con el Programa Nacional de Alimentación.
- Instruir sobre la incorporación o reorientación de acciones sectoriales relacionadas.
- Proporcionar orientación y lineamientos para el cumplimiento del Programa Nacional de Alimentación en los distintos ámbitos espaciales.
- Establecer políticas y programas complementarios, y acordar la ejecución de acciones orientadas, en especial, a la atención de grupos particularmente afectados por deficiencias alimenticias.
- Evaluar los resultados del Programa Nacional de Alimentación y dar orientación para corregir las desviaciones.
- Atender situaciones de emergencia alimentaria. " ⁵⁵

Para la operación de los programas considerados especiales

como el de alimentación, requiere una adecuada coordinación inter-institucional entre los diferentes niveles de gobierno, y que además, se les dé participación activa a los estados y municipios .

Sin embargo se manifiesta el centralismo y en gran medida la burocratización, y se le impide al municipio una activa participación que le corresponda. " El Ejecutivo Federal propondrá, dentro del Convenio Unico de Desarrollo que se establezca en los estados de la República, en el seno de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatales, Comisiones Estatales de Alimentación que elaboren y vigilen el cumplimiento de programas estatales en la materia, en el marco de los Planes Estatales de Desarrollo y de acuerdo con los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Alimentación. " ⁵⁶

2.4 La Producción de Productos Básicos (granos)

El propósito de este apartado mostrar la producción de productos básicos, tomando como ejemplo a los granos básicos, analizar sus características y evolución , principalmente a partir de la crisis de 1965 . Lo anterior hace necesario que se ubique primero el entorno en que se sitúa dicha producción .

A mediados de la década de los sesenta el dinamismo de la producción agrícola tiene una considerable disminución y cambios en la composición subsectorial de la producción . Esto significa la crisis de los principales granos básicos como el maíz, frijol, trigo, arroz, etc. a la vez que se incrementa la producción y consumo de productos que son insumos de producciones agropecuarias como el sorgo, soya, alfalfa, etc. Esto ha repercutido en la necesidad de tener que realizar grandes importaciones de granos básicos. Y esto se hace más patético, en virtud de que como señala el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral " La estructura de cultivos se ha orientado históricamente a la producción de granos básicos : maíz, frijol, trigo y arroz ..." ⁵⁷ . Lo anterior conduce consecuentemente a la pérdida de la autosuficiencia en los granos básicos y a aumentar más la dependencia del exterior de dichos granos .

El campo se enfrenta a múltiples problemas, entre los que destacan :

- a) Importante monopolización de la semilla por parte de las corporaciones trasnacionales " Es un hecho que la monopolización de las semillas y de las cosechas cerealeras por parte de las corporaciones trasnacionales implica hoy día el empobrecimiento del universo vegetal del Tercer Mundo y ha generado y agudizado la

la dependencia económica y tecnológica de esos países con respecto a Estados Unidos. " ⁵⁸ ;

- b) Alta concentración de la propiedad, que generalmente aparece registrada como pequeña propiedad como es el caso del neolatifundismo ;
- c) Falta de estímulos al sector agrícola . Tradicionalmente este ha transferido recursos para el desarrollo principalmente del sector industrial ;
- d) Pérdida de la autosuficiencia en la producción de granos básicos, provocando onerosas importaciones,
- e) Desarticulación agricultura-industria principalmente por la concentración del progreso técnico en las ramas dinámicas y zonas agrícolas prosperas, acentuándose la situación anterior en los primeros años de los setentas " En este periodo, según nuestro parecer, queda manifiesto un proceso de desarticulación agricultura-industria. A ello contribuye, en forma importante, la pérdida de autosuficiencia en granos básicos y oleaginosas, principalmente, y a la consiguiente necesidad de cuantiosas importaciones de estos productos, ello constituye una muestra de cómo se filtran al exterior los posibles efectos de arrastre de la demanda industrial sobre la agricultura como resultado de la ineficiencia interna. " ⁵⁹ ;
- f) El caracter no selectivo del subsidio estatal, el cual es apro-

chado por las grandes empresas, como es el caso de los precios de garantía que contribuyen al abaratamiento de las materias primas para la industria;

- g) Falta de crédito y apoyo a los pequeños productores que debido a la mínima y en ocasiones carente organización, no tienen posibilidad de negociación con las instituciones al respecto ;
- h) Insuficiente inversión pública en el campo, hecho reconocido en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral " Los crecientes recursos canalizados vía inversión pública, han sido insuficientes para reactivar la producción rural." ⁶⁰ ;
- i) Los precios reales de garantía han disminuido desde 1960 y han permanecido inmóviles durante largos periodos de tiempo , y los costos de producción han aumentado ; y
- j) Existe competencia entre agricultura y ganadería por agua, apoyo gubernamental, tierras, etc.

Por otra parte, encontramos que aunque algunos productos como el sorgo y la soya que han tenido gran dinamismo, se ha tenido que recurrir también a las importaciones.

Encontramos que algunos productos básicos han tenido buena demanda interna, como es el caso del huevo y la carne de ave y cerdo.

El caso de la producción y consumo de leche es grave también, la producción es insuficiente y su consumo fuera del alcance de las clases populares, por lo que el consumo per cápita de este producto en México es de los más bajos del mundo. Aunado esto al atraso tecnológico en que se encuentra su producción .

En las últimas dos décadas la industria alimentaria ha perdido importancia en el sector manufacturero y ha descendido su participación en el valor de la producción .

En particular " La agricultura es la que ha tenido el crecimiento menos dinámico a lo largo de las últimas décadas, a diferencia de la industria y sobre todo de los servicios. Existen razones importantes relacionadas con la producción y comercialización, para que los empresarios privilegien las inversiones dentro de los otros sectores y los desestimen en el campo. " ⁶¹

Antes de analizar la producción de los principales granos básicos, cabe destacar la existencia de dos zonas de producción . Por una parte la zona centro y norte del país, la cual recibe fuertes apoyos estatales para obras de riego, crédito, comunicaciones, etc. En donde se ha desarrollado una agricultura intensiva, con técnicas modernas de cultivo, agil comercialización, altos rendimientos y obtiene los mejores precios del mercado. Por la otra parte, principalmente en la zona sur del país, existen pequeñas unidades de producción, sin recursos ni organización, con bajos rendimientos de producción, e inadecuada comercialización, lo que propicia un alto grado de intermediación.

Para el presente estudio es muy importante el análisis de los principales granos básicos, tomando como ejemplo : maíz , frijol, trigo, y arroz .

El análisis de las características de producción de los principales granos básicos estudiados nos muestran lo siguiente :

Producto	Economía del cultivo	Tipo de cultivo (predominio)	Nivel tecnológico
Maíz	Campesina	Temporal	Bajo
Frijol	Campesina	Temporal	Bajo
Trigo	Empresarial	Riego	Alto
Arroz	Empresarial	Riego	Alto

Las características de los cultivos presentados en el cuadro anterior nos dan una visión general de su producción, ahora se analizará con mayor detalle los productos antes presentados .

a) Maíz

Este grano es sin duda la base de la alimentación del mexicano y por lo tanto es el producto más importante en producción y en superficie cosechada. Es además importante su producción para los pequeños productores por el autoconsumo del grano por parte de estos. Este grano es el producto que presenta la mayor dispersión en su producción en el territorio nacional .

Otra de las cuestiones que le dan importancia al maíz, es que este da origen a la elaboración de la tortilla, tan importante en la dieta del mexicano, y cuyo precio se ha mantenido bajo, debido principalmente, a los subsidios del Estado " Esto nos conduce a sugerir que lo que fundamentalmente ha mantenido a la industria del maíz han sido los subsidios a la materia prima. La tortilla, tanto la elaborada industrialmente como domésticamente, representa el rubro más importante en los gastos en la alimentación de la población en los seis deciles de más bajos ingresos.

Ello explica, en gran parte, las políticas estatales hacia el maíz tanto la de precios de garantía, como la de importaciones, así como la de subsidios hacia el grano. " ⁶²

El cultivo del maíz ha sido desplazado por los altos rendimientos de cultivos de carácter forrajero con el sorgo, así también, por el proceso de desarrollo de la ganadería que se verificó principalmente en los años setentas, y por el proceso de abandono de tierras por parte de los campesinos, lo que crea un descenso en la producción, así como, en la productividad, lo que da origen al incremento de las importaciones.

Es importante resaltar el hecho de la rigidez de los precios de garantía, que permanecen inmóviles durante un largo periodo que va de 1963 a 1972. Lo que contribuyó a acentuar más la problemática de este grano básico.

Por otra parte, la crítica situación del maíz se vio favorecida por el hecho de que la investigación y la tecnología lo hicieron a un lado y esta se orientó en función de la agricultura empresarial.

Cabe resaltar que la inmensa mayoría de las tierras dedicadas al cultivo del maíz son de temporal.

El siguiente cuadro nos muestra la producción de maíz y las importaciones del mismo, en el periodo que va de 1965 a 1986, y en donde se observa plenamente el déficit existente de dicho grano básico, como lo demuestran las altas importaciones del grano.

Producción e Importación de Maíz 1965 - 1986 (Toneladas)

Periodo	Producción	Importación
1965	8 936 381	-----
1966	9 271 485	-----
1967	8 603 279	-----
1968	9 061 243	-----
1969	8 410 804	36 462
1970	8 879 384	732 356
1971	9 785 734	-----
1972	9 222 833	190 690
1973	8 609 132	1 154 569
1974	7 347 763	1 318 373
1975	8 448 701	2 625 323
1976	8 017 294	955 127
1977	10 137 914	1 727 426
1978	10 930 077	1 465 180
1979	8 448 755	827 153
1980	12 383 243	3 167 262
1981	14 765 760	2 478 099
1982	12 215 330	225 925
1983	13 240 399	3 911 180
1984	13 831 000	2 511 471
1985	13 736 505	1 600 548
1986	13 600 000	1 797 500

FUENTE: CONASUPO. Prontuario Operativo 1985-1986

" El Sector Alimentario en México 1986 ", SPP, México, 1987, p. 279

b) Trigo

Este grano básico es de suma importancia en la alimentación en México. Es después del maíz el más importante en la dieta alimentaria nacional y ocupa los primeros lugares en volumen de producción y en superficie cultivada. Su producción se concentra en unos cuantos estados de la República, y como hemos visto su producción es de carácter empresarial .

En cuanto a la industrialización del trigo se caracteriza por un alto grado de concentración.

Los precios de garantía para el trigo también permanecen sin modificación en la década de los 60's y principios de los 70's . Los productores optaron por otros cultivos más rentables y que requirieran las mismas condiciones ecológicas, como el garbanzo y la soya en el noroeste y la cebada en el bajo (el sorgo desplaza al maíz y la cebada al trigo) .

En el caso del trigo la CONASURO se convierte en un flujo de subsidio. Realiza las importaciones a un precio superior al de garantía interno y lo abastece a dicho precio de garantía .

La producción de trigo tiene su predominio en las tierras de riego.

A continuación se muestra el comportamiento de la producción y las importaciones de trigo en las últimas dos décadas .

Producción e Importación de Trigo 1965- 1986 (Toneladas)

Periodo	Producción	Importación
1965	2 150 354	-----
1966	1 647 368	-----
1967	2 122 339	-----
1968	2 080 725	-----
1969	2 326 055	-----
1970	2 676 451	-----
1971	1 830 880	175 961
1972	1 809 013	655 845
1973	2 090 344	744 975
1974	2 788 577	1 073 400
1975	2 793 219	54 246
1976	3 365 299	-----
1977	2 455 774	493 012
1978	2 781 660	503 389
1979	2 283 174	1 422 880
1980	2 785 200	732 717
1981	3 189 402	1 171 545
1982	4 467 647	517 610
1983	3 461 449	-----
1984	4 262 000	-----
1985	5 112 473	-----
1986	4 346 630	-----

FUENTE: CONASUPO. Prontuario Operativo 1985-1986

" EL Sector Alimentario en México 1986 " , SIP, México, 1987, p. 279

c) Frijol

El frijol es otro de los granos importantes en la alimentación del mexicano. Gran parte de su producción es autoconsumida por los campesinos productores (30% de la producción). Su cultivo se asocia al del maíz en la misma parcela, lo cual es importante para el suelo y para la alimentación campesina, ya que generalmente quien autoconsume maíz también lo hace con el frijol .

El frijol es el segundo cultivo más importante en términos de superficie cosechada y el cuarto en volumen de producción, y esta es mayoritariamente campesina.

El frijol también fué víctima del desplazamiento por parte de cultivos más rentables, de menor riesgo y de costos muy inferiores , además del hecho que significó la rigidez del precio de garantía que permaneció sin cambio de 1965 a 1972 .

El frijol presenta descenso en su producción después de 1966, como se podrá apreciar en el cuadro que posteriormente se presentará. Aunque la superficie cosechada de riego de este grano ha aumentado ligeramente, en terminos generales ha disminuido la superficie cosechada.

La CONAJUPO realiza las importaciones de frijol, lo cual reviste condiciones especiales por la escasa oferta de frijol en el mercado mundial, sobre todo del frijol que se consume en el país.

El consumo de frijol en el país en forma industrializada es poco común, ya que es caro para los bajos estratos y para los altos no es un atractivo nutricional .

En lo que respecta a este grano básico, el cuadro siguiente nos muestra lo irregular de su producción .

Producción e Importación de Frijol 1965 - 1986 (Toneladas)

Periodo	Producción	Importación
1965	859 584	-----
1966	1 013 169	-----
1967	980 169	-----
1968	855 939	-----
1969	834 597	-----
1970	925 042	5 200
1971	953 785	-----
1972	869 506	-----
1973	1 008 887	-----
1974	917 576	37 884
1975	1 027 303	104 797
1976	739 812	-----
1977	770 093	-----
1978	943 744	-----
1979	641 237	5 516
1980	971 359	293 008
1981	1 469 021	399 146
1982	1 093 079	132 459
1983	1 268 986	-----
1984	1 270 000	-----
1985	970 375	116 595
1986	1 083 072	200 549

FUENTE: CONASUPO. Prontuario Operativo 1985-1986

" El Sector Alimentario en México 1986 ", SPP, México, 1987, p. 279

d) Arroz

Es también de los granos fundamentales en nuestra dieta nacional, y como hemos visto es un cultivo de altos niveles tecnológicos, y de carácter empresarial. Su cultivo requiere grandes cantidades de agua .

La superficie cultivada de arroz, durante mucho tiempo (1965-1980) ha permanecido constante y los rendimientos aumentaron.

Como se podrá apreciar en el cuadro siguiente, en las últimas dos décadas la producción de arroz presenta una relativa constancia en cuanto a su volumen, y en cuanto a las importaciones es a partir de 1980 cuando estas tienden a incrementarse .

Producción e Importación de Arroz Pulido 1965-1986 (Toneladas)

Periodo	Producción	Importación
1965	249 170	14 192
1966	245 670	9 033
1967	275 506	-----
1968	229 134	-----
1969	260 658	4 828
1970	267 554	16 300
1971	243 650	-----
1972	266 107	-----
1973	297 330	34 613
1974	324 461	70 946
1975	472 294	-----
1976	305 865	-----
1977	374 443	-----
1978	265 175	-----
1979	326 487	19 590
1980	301 103	102 462
1981	424 743	58 071
1982	396 047	9 450
1983	274 271	-----
1984	459 166	168 179
1985	505 113	163 914
1986	406 238	-----

FUENTE: CONASUPO. Prontuario Operativo 1985-1986

" El Sector Alimentario en México 1986 ", SPP, México, 1987, p. 279

Como hemos visto el panorama de la producción de granos básicos es crítica y como señala Arturo Warman " Los neolatifundistas particulares han abandonado los cultivos más riesgosos por lo incierto del mercado, dejando que su producción la asuman los campesinos o los neolatifundistas del Estado, y se han refugiado en productos más seguros. Ante la crisis internacional que dislocó el mercado, los empresarios han acentuado su preferencia por acogerse a los cultivos extensivos de menos riesgo y garantizados por el Estado." ⁶³

En efecto esto agrava más la situación de la población de las áreas rurales que presenta el más bajo índice de desnutrición, ya que presenta un considerable déficit de calorías y proteínas en su consumo diario de alimentos. Lucía Alvarez Mosso señala " La producción nacional de alimentos no es para que la gente coma bien sino en función de las ganancias de sus propietarios, ya sean en el campo o en la fábrica." ⁶⁴

Por otra parte los programas de gobierno de las últimas administraciones se han planteado el incremento de la producción de básicos y la autosuficiencia alimentaria.

En efecto, en la administración del presidente José López Portillo, se implantó el Sistema Alimentario Mexicano que planteaba la autosuficiencia alimentaria, que además permitiría el ahorro de divisas. " Por el lado de la producción y apoyados en precios adecuados se determinó que es factible llegar a la autosuficiencia de maíz y frijol para 1982 y dar pasos firmes abriendo superficies al cultivo, para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios hacia 1985 ." ⁶⁵

" Sin embargo, los esquemas imperantes de precios subsidios en las

cadena agroalimentarias continúan presentando contradicciones importantes, por lo que se requiere investigar con detalle la dirección de sus impactos y beneficiarios, para uniformar criterios en los sistemas prioritarios."⁶⁶

Así encontramos que en el campo persistió una falta de articulación en la cadena alimentaria y falta de coordinación entre los programas gubernamentales como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo de la administración siguiente, la del presente régimen.

Además el problema se hace más profundo y grave, a partir de la relación agricultura-industria, así el Plan Nacional de Desarrollo reconoce " El ritmo de crecimiento de la producción primaria de alimentos de origen agrícola ha sido desigual. Ello obedeció al agotamiento de una estrategia que alentó a la agricultura comercial de riego, en detrimento de la de temporal ; subordinó la evolución del sector rural al crecimiento urbano industrial, transfiriéndole recursos baratos y manteniendo condiciones de intercambio desiguales; y, bajo la influencia de las empresas agroalimentarias, facilitó el cambio de patrones de cultivo y de uso de la tierra en favor del crecimiento de la ganadería extensiva, la avicultura y la porcicultura."⁶⁷

Así también, el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 señala " El desarrollo agrícola nacional se subordinó al industrial, aportándole materias primas a bajo costo, excedentes exportables para la compra de los bienes de capital requeridos, mano de obra y alimentos baratos y un mercado interno ampliado."⁶⁸

Como vemos existe una subordinación del sector agrícola al sector industrial que provoca entre otros problemas la descapitalización agrícola. Al respecto Raul Olmedo señala " Para desarrollarse, la in-

industria requiere de materias primas baratas, pero también de alimentos baratos, a fin de mantenerse bajos los salarios. Por eso se dice que la industria se desarrolla a costa de la agricultura y que la ciudad se desarrolla a costa del campo."⁶⁹

En este sentido, el aumento en los precios reales de los productos agrícolas generaría fuertes efectos negativos en el sector industrial.

Por otra parte, la actual administración en el marco del Plan Nacional de Desarrollo lleva a cabo un Programa Nacional de Alimentación, y además el Sistema Nacional para el Abasto, en el ámbito alimentario .

El Programa Nacional de Alimentación considera una serie de productos como Alimentos Prioritarios y estos son : maíz, frijol, arroz, azúcar, aceites y grasas vegetales, carne de aves, huevos, leche y pescado. Como Alimentos Necesarios carne, hortalizas, tubérculos y frutas.

Además dicho plan señala que se dará prioridad a la producción interna de alimentos de origen vegetal (granos) , apoyando las zonas de temporal y reorientando la producción en las áreas de riego.

Así tenemos que además de proponerse la suficiente producción de productos básicos, los programas gubernamentales deberían tomar en cuenta un hecho de fundamental importancia, contar con una adecuada capacidad adquisitiva por parte de la población rural .

Posterior a la fase de producción continúa la cadena con la fase de comercialización, la cual es muy importante por su complejidad y por ser punto nodal en donde incide el intermediarismo . Pasaremos a analizar dicha fase en el apartado siguiente .

2.5 La Comercialización de Productos Básicos

Uno de los sectores de la economía que han sido más afectados por la crisis económica es el sector terciario, en donde se ubica el aparato de comercialización.

El comercio se encuentra en una situación de antagonismo, por una parte se sitúa un sector monopolista de alta concentración que constituye el 20% de los establecimientos comerciales y genera el 94% de las ventas totales, y se caracteriza por su alta productividad y eficiencia y ubicado en los centros urbanos, y por la otra, el pequeño y mediano comercio formado por el 80% de los establecimientos comerciales y genera el 6% de las ventas totales, y es el más afectado por el intermediarismo. Como se puede apreciar el sistema comercial presenta desigualdad y concentración. Los sectores de la población más pobres se encuentran dispersos por el territorio nacional y abastecidos por el comercio más caro. El comercio se encuentra localizado principalmente en los centros urbanos, a sea, la distribución territorial del ingreso determina la concentración física de las mercancías .

Esta es la dinámica en la cual se desarrolla la comercialización de productos básicos. Dicha comercialización es un proceso amplio, que abarca diferentes fases y acciones " La comercialización dentro del proceso alimentario constituye el eslabón que articula las fases de consumo, producción y transformación. Comprende desde el acercamiento de los insumos necesarios para la producción primaria, incluye la captación de ésta o sea su acopio, almacenamiento y transportación hasta hacerla accesible a la industria y al consumidor. La comercialización es la parte del proceso que no modifica la naturaleza de los productos, sólo los moviliza o guarda para

para entregarlos con oportunidad al siguiente eslabón de la cadena."

Podemos decir que la comercialización es el proceso que permite llevar el producto desde su origen hasta el consumo final.

El Estado interviene en el sector agroindustrial, a través, de diferentes instituciones públicas," Sin embargo, esta participación escasamente puede calificarse como una política agroindustrial claramente definida."⁷²

Encontramos que el Estado norma y reglamenta el comercio, almacenaje e, interviene en la regulación del mercado de los productos básicos. Esta intervención se da a través, de diferentes medios y mecanismos, entre los que destacan :

- Establecer los precios de garantía para los principales productos básicos.
- Intervenir en el manejo del agua en los distritos de riego
- Importación y venta de materias primas
- Procesamiento industrial de alimentos
- Otorgamiento de créditos
- Acopio, almacenaje y transporte de productos básicos
- Producción de fertilizantes
- Producción de semilla
- Otorgamiento de subsidios

La principal institución gubernamental que interviene en la comercialización de productos básicos es la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

" Las funciones de CONASUPO van desde operar los precios de garantía fijados, acopiar, almacenar, transportar, importar y vender las materias primas más importantes para la industria alimentaria, hasta su papel como agente industrial a través de sus filiales y como

importante distribuidor y comercializador de alimentos para el consumo popular." ⁷³

La CONASUPO interviene en el aparato comercial y de regulación del mercado de productos básicos, a través, de las siguientes filiales :

FIGOPROCONSA	Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO
BORUGONSA	Bodegas Rurales CONASUPO, S.A.
CECONCA	Centro CONASUPO de Capacitación
TRICONSA	Trigo Industrializado CONASUPO, S.A.
LICONSA	Leche Industrializada CONASUPO, S.A.
ICONSA	Industrias CONASUPO, S.A.
MICONSA	Maíz Industrializado CONASUPO, S.A.
ANDSA	Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
IMPECSA	Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.
DICONSA	Sistema de Distribuidoras CONASUPO, S.A.

Sin embargo los canales de comercialización no son modernos y se tiende a beneficiar a los grupos de producción empresarial. La participación de la CONASUPO en la comercialización de los productos básicos se caracteriza por los siguientes aspectos :

- a) El almacenaje de productos a través de BORUGONSA y ANDSA se concentra en las áreas empresariales de alta productividad, así como, en las industriales. Es un almacenaje barato, y por lo tanto, presenta un importante déficit.
- b) El precio de garantía beneficia a los cultivos comerciales, demandados por la dinámica industrial, contribuyendo al cambio en la estructura de la producción de cultivos del país .
- c) La industria alimentaria ha sido beneficiada por los subsidios indiscriminados, ya que la política se encamina a la absorción

de costos para propiciar el abaratamiento de las materias primas a dicha industria . " Esta función ha sido determinante en su operación. De ahí que más que garantizar los ingresos de los productores primarios a través de precios de garantía remuneradores y servicios de comercialización adecuados, su preocupación básica ha sido garantizar materias primas baratas a la industria, aunque éstas provengan del exterior en detrimento de la producción interna." ⁷⁴

Por otra parte la CONASUPO transfiere su subsidio principalmente :

- a) El subsidio derivado del diferencial del precio de garantía y del precio de venta de Conasupo.
- b) Conasupo asume los costos de acopio, transporte, almacenamiento, así como otros costos administrativos.
- c) En el caso de las importaciones, si el precio de los productos es superior al de venta a la industria, ello implica un subsidio adicional a los gastos de internación, si no, se subsidian sólo estos gastos.
- d) En ciertos casos, como en el trigo, el subsidio se da a la producción de harina de trigo, 282.00 pesos por cada saco de 44 Kg producido.
- e) El costo financiero de fuertes volúmenes de capital que la paraestatal desembolsa al adquirir los granos (bien sea en el interior o en el exterior) es otra fuente de subsidios." ⁷⁵

Sin embargo el aparato de distribución y comercialización "

" Se caracteriza por la existencia de una densa red de intermediarios y transportistas que se apropian de una importante porción del valor final de los productos que manejan, deprimiendo los precios que obtienen los productores primarios y aumentándolo para los consumidores." ⁷⁶

Es importante mencionar que existen tres canales de comercialización que son : tradicional, institucional y empresarial moderno, que siguen las fases de :

- a) Acopio.- Es la integración de la producción con la comercialización, a través, de la concentración de servicios para el acondicionamiento de productos, así como para su comercialización .
- b) Concentración y distribución (abasto) .- Adquisición de la producción y distribución a los lugares de abasto .
- c) Distribución al detalle .- Constituye la venta que hacen los pequeños comerciantes a los consumidores finales .

El canal tradicional maneja grandes volúmenes de productos siguiendo los tres eslabones antes descritos (centros de acopio, centrales de abasto, y pequeño comercio). En el caso del canal institucional, el flujo de productos se efectúa en las instalaciones de CONASUPO (BORUCONSA, ANDSA, IMPEGSA, Centros de Distribución de Productos Pesqueros, etc.) . Por último el canal empresarial utiliza almacenes de concentración de productos uniéndolos a tiendas de autoservicio.

El problema de comercialización de productos básicos es amplio y complejo, la existencia de una red de acaparadores e intermediarios es en gran medida por la situación en que se encuentra el productor primario y se caracteriza por :

- a) Se encuentra disperso en el territorio nacional
- b) Altas mermas, por el mal manejo de sus productos
- c) Mínimo excedente de productos destinado al mercado
- d) Desconocimiento de los mercados
- e) Falta de liquidez

- f) Concentración de la infraestructura (almacenes, transporte, etc.) en las zonas de alta productividad y en las zonas urbanas .
- g) Falta de organización de los productores
- h) Falta de capacitación

Respecto a la intermediación Javier Culebro señala "... existen 11 diferentes mecanismos de distribución y hasta 12 etapas en el camino que recorren las frutas y legumbres, desde el productor hasta el consumidor; los mayores márgenes de comercio, se observan en el paso de la producción del predio al mayoreo- en promedio son el orden del 11.3% - pese a que en este tramo sólo existen tres etapas de intermediación. Por su parte, entre el mercado central y el consumidor las etapas alcanzan a ser ocho y el margen de comercialización es comparativamente menor: 59%⁷⁷ ." Por su parte Laura Elena Castillo nos describe el intermediarismo en el comercio en la Ciudad de México " Los productos agrícolas traídos a la ciudad se concentran en bodegas, en las cuales se almacenan y posteriormente son distribuidos . El comerciante más importante es el que realiza las compras al por mayor, éste se encuentra entre el fabricante y el detallista, siendo los intermediarios el contacto. En estos se distinguen los mayoristas y almacenistas ; los mayoristas son los que compran furgones completos, y los almacenistas compran cantidades inferiores a un furgón . Siendo el mayorista el que vende a los almacenistas e intermediarios, a su vez el almacenista es el que abastece a los comerciantes al por menor . Los almacenistas se dividen en dos grupos, que son : los generales y los de especialidades . El almacenista general es el que comercia con un ramo completo de mercancías, ya sea comestibles, línea blanca, etc. En cambio, el almacenista de especialidades trabaja una cantidad limitada de cada ramo; además de estas dos

clasificaciones existen los llamados verdaderos almacenistas, los semi-almacenistas, los almacenistas fabricantes. Estos comercian comprando en grandes cantidades y vendiendo en pequeños lotes; los semi-almacenistas, que realizan ventas al mayoreo y menudeo y los almacenistas fabricantes, los cuales fabrican y venden al mayoreo." ⁷⁸

El problema para el productor primario se inicia con la necesidad de trasladar sus productos a los centros urbanos, lo que significa altos costos por el transporte, lo que los obliga a venderlos al intermediario que puede costearlos. Esto provoca el aumento en el precio de los productos. " La existencia de los intermediarios hace posible el acaparamiento de los productos con fines especulativos. Las instituciones federales constituidas primordialmente para ayudar a evitar estas acciones especulativas, como CONASUPO, han funcionado de manera deficiente (lentos trámites burocráticos, pagos retrasados, corrupción, etc.), por lo que no han logrado disminuir la gravedad del problema." ⁷⁹

En relación al mercado regional existen diferentes planteamientos. Por una parte se propone la necesidad de la creación de un mercado regional que facilite el intercambio de productos, disminuya las distancias y por lo tanto el costo del transporte. De esta manera el productor primario llevaría al mercado su producto y se eliminaría el intermediarismo y la acción gubernamental sería más eficaz. " Con la creación de mercados regionales las instituciones oficiales reguladoras de la distribución podrían actuar más eficazmente al tener un control mayor en los niveles local y regional." ⁸⁰ Pero por otra parte se enfoca el problema desde la perspectiva del ingreso, y por consiguiente del poder adquisitivo, al respecto se señala " El mercado está, lo que no se da es la capacidad de compra porque no se tiene el

ingreso o no se dan los precios adecuados y éstos sin producción y productividad más elevada y utilidades razonables, es difícil que se logren sin subsidios.”⁸¹

Los programas de gobierno de las dos últimas administraciones han reconocido la existencia de deficiencias en la comercialización, así como la existencia de intermediarios.

Para el período 1980-1982 se implantó el Plan Global de Desarrollo. El cual señala la existencia de intermediarios y practicas monopólicas que redundan en los precios principalmente de los productos básicos. Asimismo, se pone en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que se planteó como meta la autosuficiencia de productos básicos .

El SAM propuso la creación de bodegas parcelarias conservadoras de granos, y agroindustrias propiedad de los productores. Además el SAM planteó una red de comercialización-distribución con funciones de acopio y abasto (bodegas-tienda), jugando el sistema de transporte un papel importante.

Por otra parte para combatir deficiencias en la comercialización, el Estado implemento un sistema de abasto alimentario para zonas marginadas con el convenio CONASUPO - COPLAMAR que estableció una red distributiva acopio-almacén-abasto .

Otro aspecto importante es el hecho que el subsidio indiscriminado del insumo productivo no ha aumentado la oferta de productos básicos adecuadamente provocando déficit de dichos productos e incrementando la producción de productos suntuarios por parte de las empresas transnacionales. Se propuso un subsidio selectivo al producto final para incrementar la producción de los productos básicos y los ingresos de los productores.

En la actual administración se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 . El cual también reconoce la existencia de intermediarios, deficientes redes de comunicación, insuficiente infraestructura de acopio principalmente de granos básicos, falta de vinculación entre los sectores productivos y el comercio, etc. Así señala " Parte del aparato comercial de alimentos que opera como un freno a la integración eficiente de la cadena alimentaria y contribuye a la extracción de recursos de las actividades primarias. La infraestructura de acopio, almacenamiento y distribución se concentra en las zonas de riego y en los grandes centros urbanos, propiciando un intermediarismo excesivo en las zonas de temporal y traslado innecesario de productos. Paradójicamente, el comercio que sirve a la población de más bajos ingresos es el más caro; además de que en las zonas rurales escasean productos básicos y se especula con los de origen industrial ."⁸²

Entre los principales propósitos del Plan Nacional de Desarrollo relacionados a la comercialización de los productos básicos se encuentran los siguientes :

- " - Mejorar la distribución regional de la capacidad de acopio, almacenamiento, transformación, transporte y servicios, y procurar que los agentes comerciales contribuyan a esos propósitos;
- Reducir los márgenes de comercialización y consecuentemente los precios al consumidor intermedio y final, principalmente de los productos básicos ;
- Reducir la intermediación excesiva a través del impulso a las diferentes formas de organización y capacitación de consumidores, comerciantes y productores ;
- Combatir los monopolios, el acaparamiento y las prácticas especulativas que lesionan el consumo popular ;

- Promover, en coordinación con otros sectores, la integración del productor directo en los procesos distributivos para que genere y retenga una mayor proporción del excedente." ⁸³

Entre los instrumentos de política que plantea utilizar el Estado para los anteriores fines se encuentran : establecer precios de garantía remuneradores ; subsidios selectivos ; y, créditos y seguros agrícolas adecuados.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo se estableció el Programa Nacional de Alimentación, el cual señala que la cadena alimentaria se orientó al consumo urbano y que el gobierno durante mucho tiempo orientó su política a la agricultura de riego a través de infraestructura, tecnologías intensivas; los créditos se dirigieron a los distritos de riego, buen temporal y cultivos de alta rentabilidad; se alentó la producción para exportación; los acopiadores captan los productos de más alto margen de utilidad y reducen al mínimo sus gastos de selección y empaque; la insuficiencia y mal distribución de los almacenes provoca importantes mermas en los productos, etc.

Por otra parte la distribución oficial representa el 24% del total nacional .

El Programa Nacional de Alimentación describe el intermediarismo en el temporal " Por su parte, en las áreas de temporal el intermediarismo juega con frecuencia un papel múltiple : financia la cosecha, provee insumos, renta maquinaria, vende o apoya la compra de productos de consumo básico y adquiere, almacena y transporta la producción . El intermediarismo ejerce control y obtiene ganancias tanto en el mercado de productores como de consumidores." ⁶⁴

Podemos decir que a mayor dispersión de productores y consumidores mayor beneficio para los intermediarios, los cuales fijan el

precio.

Por otra parte la comercialización de productos pecuarios y pesqueros también presentan un alto grado de intermediación.

Asimismo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Alimentación, se crea el Programa Nacional para el Abasto, el cual es un programa a largo plazo y que pretende integrar una red de infraestructura y de servicios en los tres niveles de gobierno, así como dar cabida a los sectores social y privado. Incluye los tres elementos: abasto, transporte y distribución. Además de proporcionar una serie de servicios como normalización, información de mercados, comercialización, almacenamiento especializado, organización, capacitación y financiamiento.

Encontramos que las políticas alimentarias son sexenales, y esto dificulta una constante, adecuada y coordinada participación estatal en la comercialización de los productos básicos. " La tónica estatal reciente ha sido ir de proyecto en proyecto. Así hemos visto pasar el Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Empleo, el Programa de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) apoyado en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y finalmente Programa Nacional de Alimentos (PRONAL). "

CAPITULO 3. LA INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL PARA EL ABASTO DE PRODUCTOS BASICOS

3.1 EL Comercio de Productos Básicos

La infraestructura para el abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano se presenta de la siguiente manera : como ya hemos visto, la concentración del ingreso en las zonas urbanas, también determina la concentración física de mercancías en ellas, o sea la infraestructura para el abasto se concentra en las áreas urbanas, dejando al ámbito rural con sus multiples carencias.

En el aspecto comercial, en las áreas rurales actúa el pequeño comercio, con bajos volúmenes de mercancías y altos precios. Al respecto Javier Culebro señala " Regida por la concentración geográfica del consumo, la distribución se congestiona en unos cuantos espacios, los urbanos dejando desprotegida a la población rural que habita en más de 95 mil localidades. Multiplica los costos de funcionamiento de las economías metropolitanas, impidiendo la posibilidad de crear una infraestructura para el abasto rural, que sea un retén efectivo al encarecimiento de los alimentos para el campesino." 86

La infraestructura comercial en el municipio rural esta dada por el comercio privado compuesto por : mercados públicos, pequeños comerciantes, tianguis, comercio ambulante, caba hacer mención también de los rastros municipales; y la participación del Estado, a través, de las tiendas rurales de la CONASUPO .

a) Comercio Privado

Primero analizaremos la participación de los mercados públicos municipales.

Como ya hemos visto antes, los mercados son un servicio público responsabilidad de los ayuntamientos municipales, según lo establece el Artículo 115 Constitucional, y forman parte de la infraestructura municipal para el abasto de productos básicos. Destaca por

su importancia la participación del ayuntamiento ya que " La prestación de este servicio público permite a las autoridades municipales participar en la regulación del abasto a nivel local, proporcionando la infraestructura y organización necesarias en las que se desarrolla una comercialización adecuada de los productos básicos para la alimentación familiar." ⁸⁷

El mercado público surge a partir de la necesidad de la comunidad de abastecerse de productos básicos.

El Sistema Nacional para el Abasto define al mercado público de esta manera " El mercado municipal se concibe como una unidad de equipamiento comercial estructurada con base en la organización de pequeños comerciantes que proporcionan a la población servicio de abastecimiento de artículos básicos de consumo por medio de la concentración e instalación adecuada del comercio al menudeo, operando con bajos costos, en condiciones higiénicas, y coadyuvar al desarrollo de la comunidad." ⁸⁸

Otra definición al respecto " Es un sitio o lugar expresamente determinado por el ayuntamiento, destinado a la compra o venta al detalle de productos de primera necesidad en las diversas localidades y poblaciones del municipio; se concibe también como una unidad comercial estructurada con base en la organización de pequeños comerciantes, que proporciona a la población un abastecimiento adecuado de productos básicos de consumo en condiciones higiénicas y sanitarias." ⁸⁹

De lo anterior se desprende que el mercado público municipal posee las siguientes características :

- Es un servicio público bajo la tutela del ayuntamiento.
- Posee instalaciones para la compra-venta al menudeo, principalmente de productos básicos .

- Existe organización de los pequeños comerciantes.
- La existencia de condiciones higiénicas y sanitarias.

Cabe destacar que los mercados públicos municipales son el medio tradicional de abastecimiento diario de productos básicos y de gran importancia para el consumidor final minorista .

El mercado público municipal según el Sistema Nacional para el Abasto, debe ubicarse en poblaciones mayores a 5 000 habitantes o cuando las poblaciones vecinas representen una demanda mayor o igual a 15 000 habitantes, así como, cuando el crecimiento poblacional o la demanda lo justifiquen.

El mercado público municipal debe ubicarse en lugares adecuados para la comercialización, es decir, debe ubicarse en áreas con servicios comunitarios básicos, como lo son :

- Agua potable
- Alcantarillado
- Energía eléctrica
- Recolección de basura
- Pavimentación y banquetas
- Transporte
- Teléfono

Físicamente el mercado público se divide en las siguientes áreas :

- Área administrativa.- oficina administrativa, lugar para guardar utilería, sanitarios, etc.

- Area de ventas.- aquí se ubican los locales de venta, que a su vez se dividen en las siguientes áreas: húmeda para locales como carnicerías, pollerías, salchichonería, legumbres, etc. ; seca para abarrotes, miscelánea, etc. ; comidas y antojitos ; comercios diversos como papelerías, perfumerías, zapaterías, ropa, etc.
- Area de servicios.- aquí se ubican lugares para carga y descarga, lavado, basura, servicio médico, refrigeración y bodegas, etc.

Es muy importante que los mercados cuenten con un lugar de almacenamiento refrigerado para los productos altamente perecederos, así como, lugares de almacenamiento en seco para los productos que no requieren refrigeración. Asimismo, una área de lavadero y piletas para el aseo de los productos.

Además, el mercado público deberá a través de la administración, establecer básculas de comprobación, pizarrones para difusión, equipo de sonido, etc., así como, promover la capacitación de los locatarios.

En términos generales el mercado municipal presenta las siguientes ventajas :

- Abastecimiento oportuno de productos básicos.
- Concentración de pequeños comerciantes .
- Alternativas de compra para el consumidor.
- Competencia comercial.
- Concentración de productos .
- Organización de pequeños comerciantes .

En cuanto a las normas para ejercer el comercio se consideran las siguientes :

- " - Registrarse en el padrón de comerciantes del municipio y hacer su refrendo anualmente.
- Colocar sus mercancías a la venta únicamente en el espacio que ocupa su local o puesto asignado.
- Mantener libres de obstáculos los pasillos, andadores, banquetas y corredores.
- Dar mantenimiento a las instalaciones a su cargo.
- Tener licencia sanitaria y de funcionamiento expedidas por las autoridades correspondientes.
- Cumplir con lo establecido en las disposiciones legales en materia de sanidad.
- Cubrir los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a que sean sujetos.
- Mantener limpios sus puestos y el frente de los mismos.
- Colocar en un lugar visible los precios oficiales de las mercancías y artículos de primera necesidad sujetos a control." ⁹⁰

Asimismo, los comerciantes deberán observar el reglamento de mercados.

En cuanto a la forma de administración de los mercados tenemos lo siguiente : ⁹¹

- Administración directa

El ayuntamiento establece la organización y funcionamiento de este servicio público, a través, de un administrador. El ayuntamiento

cubre los gastos de operación. Es importante que este servicio no sea causa de pérdidas por parte del ayuntamiento, y debe procurarse autofinanciar su operación.

- Administración por colaboración

Participan el ayuntamiento y los usuarios en la organización y operación de los mercados, a través, de una empresa paramunicipal, donde el socio mayoritario es el ayuntamiento. También es importante que los gastos de operación sean autofinanciables.

- Administración por concesión

El ayuntamiento cede a los interesados o usuarios la administración de este servicio. Este tipo de administración generalmente se da por la falta de recursos financieros del municipio para cubrir los gastos de operación y mantenimiento .

La concesión es, a través, de un contrato de concesión y requiere:

- + Aprobación del congreso local
- + El usuario se debe ajustar a las normas del ayuntamiento
- + que el concesionario tenga capacidad técnica, económica, etc.

La concesión es por tiempo determinado y se puede prorrogar.

En cuanto a la operación puede ser por un consejo o junta de administración integrada por:

- + Representantes del gobierno del estado
- + Funcionarios del ayuntamiento
- + Representantes de los comerciantes

Entre más pequeña y pobre es la comunidad donde se ubica el mercado público más deficientes serán los servicios que proporciona.

Una vez analizado lo que es el mercado público municipal, pasaremos a ver otras formas de organización del comercio .

Otra forma de organización del comercio , la cual se ha desarrollado es la de los llamados " tianguis " que se forman de pequeños comerciantes que se sitúan generalmente en áreas aledañas a los mercados públicos. Ejercen el comercio con autorización de las autoridades del ayuntamiento, en días y horas establecidos .

Asimismo, coexisten en el municipio rural también pequeños comerciantes en pequeños locales fijos y además vendedores ambulantes.

Un elemento importante en el abasto de productos básicos en el municipio lo constituyen los rastros municipales .

El servicio público de rastro también se encuentra contemplado en el Artículo 115 Constitucional, como función de los ayuntamientos municipales .

El rastro municipal es la instalación donde se lleva a cabo el control sanitario de aves y ganado, de la matanza y distribución de la carne y sus derivados, cuyo objetivo sea el consumo humano.

Las principales funciones del rastro municipal son:

- Vigilar que las aves y ganado introducido esten en condiciones apropiadas para su distribución.
- Supervisar que la matanza y el manejo de la carne en canal se lleven a cabo en forma higiénica.
- Incineración de los animales enfermos evitando contagios.
- Conservación de animales vivos en corrales.
- Mantener en lugares refrigerados la carne hasta su distribución.

Es importante que los rastros se ubiquen en las afueras de los centros de población y sobre todo lejos de áreas insalubres. El ras-

tro debe contar con los servicios públicos básicos como agua, energía eléctrica, drenaje, recolección de basura, evacuación de desperdicios, vías de comunicación, etc.

Sin embargo, en el municipio rural mexicano existen grandes deficiencias en la administración de los rastros, asimismo, no son observadas las condiciones higiénicas en la matanza y el manejo de la carne en su almacenamiento y transporte.

b) Participación Estatal

El Estado participa en la comercialización al menudeo de productos básicos, a través, de las filiales de la CONASUPO, que cuentan con una red de tiendas distribuidas en todos los estados de la República .

La red de tiendas con que opera el Sistema de Distribuidoras CONASUPO (DICONSA) en el sector rural, presentan las siguientes características :

" Tienda Campesina

- Unidades de venta basadas en la corresponsabilidad Diconsa-comunidad.
- Ubicación en comunidades que tienen entre 500 y 10 000 habitantes.
- Operación mediante sistemas de mostrador y un piso de venta de 20 a 50 m².
- Manejo de una gama de alrededor de 40 productos básicos.
- La comunidad aporta el local, anaqueles y el mostrador y nombra el encargado de la tienda y al Comité de Abasto Comunitario.
- DICONSA aporta almacenes para el surtimiento de las tiendas, el transporte, el capital de trabajo en comodato, básculas, costalera y letrero. Además, proporciona servicio de capacitación, asesoría y supervisión.

Tienda Rural Concesionada

- Unidades de venta bajo el régimen de concesión.
- Ubicación en comunidades que tienen entre 5 000 y 10 000 habitantes .
- Operación mediante sistema de mostrador .
- Manejo de una gama de 50 productos básicos, dependiendo de la capacidad de la tienda.

Tienda Móvil CONASUPO

- Unidades propias que abastecen productos básicos a la población ubicada en sitios apartados, de difícil acceso o que atraviesan por situaciones de emergencia.
- Manejo de productos básicos y de los artículos necesarios de acuerdo a las características de la demanda . " ⁹²

Las estadísticas de la infraestructura de la CONASUPO muestran los siguientes datos :

Infraestructura	1977	1982	1983	1984	1985
DICONSA					
. Tiendas Rurales	864	9,049	10,483	11,887	12,497

FUENTE: CONASUPO

En cuanto a la proyección de las metas de venta tenemos :

PROGRAMA RURAL

PROYECCION DE VENTAS, 1984-1988

Miles de millones de pesos de 1984

Años	1984	1985	1986	1987	1988
Ventas	48.0	53.3	58.7	64.7	71.5

FUENTE : CONASUPO

Como se puede apreciar la participación del Estado en la comercialización de productos básicos , a través, de las tiendas rurales es mínima e insuficiente.

Por otra parte los programas gubernamentales de la actual administración, plantean el reforzamiento de la infraestructura comercial, así el Plan Nacional de Desarrollo señala " Se instrumentará un programa de mejoramiento de la infraestructura de los mercados públicos y del comercio ambulatorio; esto permitira operar productos en mayor escala, mejorar sus condiciones sanitarias y reducir sus elevadas mermas. A su vez, la infraestructura de tiendas de los sectores público y social extenderá sus beneficios a grupos importantes de la población, en particular a los sectores rezagados de la ciudad y el campo, mediante una adecuada política de adquisiciones, precios y mezclas de productos, operando eficientemente y sin fines de lucro."⁹³

A su vez, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral señala que , a través, de la CONASUPO se estableceran 1600 tiendas de participación comunitaria y 25 almacenes rurales en beneficio de 4 millones de habitantes en el medio rural. También se fortaleciera el pequeño comercio de los afiliados a IMPECSA. Asimismo " Se fomentara una política integral de modernización del pequeño y mediano comercio, que contribuya al abastecimiento de productos básicos a precios accesibles a las comunidades rurales marginadas."⁹⁴

Por otra parte, según Javier Culebro en los municipios y regiones con dispersión de productores, conviene establecer centros de subasta, con estas funciones :

- " a) Concentración de la oferta de los productores
- b) Presencia de los compradores regionales establecidos y los de

otras plazas, sobre todo de agroindustrias

c) Formación más rápida de los precios

95

d) Mayor competencia comercial "

Redundando lo anterior en mejores beneficios para el abasto rural.

Sin embargo, la situación comercial en el municipio rural mexicano es grave, mínima infraestructura ya que esta, se concentra en los centros urbanos y en los de agricultura de alta productividad, asimismo, los apoyos gubernamentales para el abasto son para los lugares de agricultura empresarial. El municipio rural tiene el comercio más ineficiente y caro, redundando en el poco acceso de la inmensa mayoría de los habitantes de las zonas rurales a una adecuada alimentación.

Una parte importante de la infraestructura para el abasto lo constituye el almacenamiento de productos básicos, el cual se caracteriza, sobre todo en el municipio rural, por las altas mermas a los productos. En el apartado siguiente analizaremos dicho almacenamiento .

3.2 Almacenamiento de Productos Basicos

El paso del tiempo y la incidencia de ciertos factores ambientales propician la degradación de los alimentos y por lo tanto disminuye su valor nutritivo y su vida comercial. Por una parte, los alimentos de origen vegetal sufren procesos metabólicos aun despues de cosechados, que los lleva a disminuir su peso, así como , cambiar su color y su sabor, entre los principales efectos, y por la otra los de origen animal son afectados por la deterioración microbiana que los lleva a la descomposición.

Entre los principales factores ambientales que afectan a los productos alimenticios se encuentran :

- a) Temperatura
- b) Luz
- c) Humedad
- d) Lluvia
- e) Viento

Lo anterior implica la necesidad del establecimiento de sistemas de almacenamiento adecuados a los diferentes tipos de productos a manejar, para eliminar al máximo las mermas y daños a los productos básicos de nuestra alimentación.

El almacenamiento consiste en la conservación de los productos, en las condiciones necesarias para prolongar su vida comercial y su calidad requerida, así como, la eliminación de mermas . A través del almacenamiento el Estado establece una reserva para el abasto " La función del almacenaje no se refiere unicamente a la captación coyuntural de cada ciclo agrícola, sino que cubre el papel de reserva para

el abasto nacional, por lo que el Gabinete Agropecuario recomienda que CONASUPO conserve en calidad de Reserva Técnica, una dotación almacenada equivalente al consumo nacional de 3 meses. Tienen los almacenes, además, la función de captar en los puntos claves los productos de importación cuyo manejo también presenta problemas logísticos por lo que se refiere a los lugares de internación al país, los medios de transporte y los lugares de destino.⁹⁶

La gran variedad de productos existentes propician la utilización de diferentes tipos y sistemas de almacenamiento. Cada tipo de producto requiere condiciones ambientales características. Así por ejemplo " Las frutas y hortalizas se pueden mantener en almacenamiento durante ciertos períodos, tomando en cuenta sus características particulares, como son : el tipo de órgano de que se trata, la especie y variedad, su actividad metabólica, el estado de madurez en que se corta, etc. , para poder elegir y aplicar el tipo de almacenamiento que conserve su calidad."⁹⁷

El Sistema Nacional para el Abasto contempla los siguientes tipos de almacenamiento para frutas y hortalizas :

a) A temperatura ambiente

Es utilizado para productos de rápida rotación. Es el más barato y es adecuado para camotes, cebollas, ajos, papas, etc.

b) Refrigerado

Comúnmente se utiliza en almacenes de venta al mayoreo en los centros de producción. El costo de su mantenimiento es considerable . Se almacena jitomate, melones, naranjas, etc.

c) Atmósfera controlada

Es de tipo hermético, costoso y utilizado para productos caros como la manzana y la pera .

d) Hipobárico

Este es un tipo de almacenamiento a presión reducida, de poco uso por su alto costo y las pocas ventajas que ofrece.

En el caso de los granos y cereales estos también requieren instalaciones adecuadas como los silos, para su adecuado almacenamiento.

Para las carnes, pescados, mariscos y los productos lácteos, la temperatura es fundamental por lo que requieren ser almacenados en instalaciones con baja temperatura. En el caso del transporte de estos productos, requieren unidades especiales que los conserven a bajas temperaturas.

Cabe resaltar la importancia que tiene el almacenamiento en frío de los productos básicos, ya que " La conservación en frío tendrá como objetivo demorar el deterioro de los productos, salvaguardar a estos de cierta clase de daños y plagas, y evitar la pérdida excesiva de agua y el crecimiento de microorganismos que causan su putrefacción."⁹⁸

Como se puede apreciar el almacenamiento en frío es fundamental para la adecuada conservación y plena utilización de los productos básicos y significa uno de los rubros importantes en los cuales el desarrollo de la infraestructura de almacenamiento deberá hacer énfasis " El establecimiento de una red de almacenamiento en frío que se desarrollaría en los centros de acopio, rastros, puertos pesqueros y centros de abasto, así como el transporte refrigerado, permitiría ofrecer un servicio integrado con diferentes alternativas y facilidades de almacenamiento y distribución localizadas en diversas regiones y que permitiría, además, el apoyo entre los diferentes centros para su operación y almacenamiento."⁹⁹

A su vez dicho sistema de almacenamiento implica fuertes costos de operación como : mano de obra, mantenimiento de equipo, ener-

d) Hipobárico

Este es un tipo de almacenamiento a presión reducida, de poco uso por su alto costo y las pocas ventajas que ofrece.

En el caso de los granos y cereales estos también requieren instalaciones adecuadas como los silos, para su adecuado almacenamiento.

Para las carnes, pescados, mariscos y los productos lácteos, la temperatura es fundamental por lo que requieren ser almacenados en instalaciones con baja temperatura. En el caso del transporte de estos productos, requieren unidades especiales que los conserven a bajas temperaturas.

Cabe resaltar la importancia que tiene el almacenamiento en frío de los productos básicos, ya que " La conservación en frío tendrá como objetivo demorar el deterioro de los productos, salvaguardar a estos de cierta clase de daños y plagas, y evitar la pérdida excesiva de agua y el crecimiento de microorganismos que causan su putrefacción."⁹⁸

Como se puede apreciar el almacenamiento en frío es fundamental para la adecuada conservación y plena utilización de los productos básicos y significa uno de los rubros importantes en los cuales el desarrollo de la infraestructura de almacenamiento deberá hacer énfasis " El establecimiento de una red de almacenamiento en frío que se desarrollaría en los centros de acopio, rastros, puertos pesqueros y centros de abasto, así como el transporte refrigerado, permitiría ofrecer un servicio integrado con diferentes alternativas y facilidades de almacenamiento y distribución localizadas en diversas regiones y que permitiría, además, el apoyo entre los diferentes centros para su operación y almacenamiento."⁹⁹

A su vez dicho sistema de almacenamiento implica fuertes costos de operación como : mano de obra, mantenimiento de equipo, ener-

gía eléctrica, etc.

Los principales problemas que enfrenta el almacenamiento de productos básicos en el país son los siguientes : infraestructura insuficiente; almacenamiento inadecuado; inadecuada distribución .

a) Infraestructura Insuficiente

La infraestructura para el almacenamiento de productos básicos es mínima e insuficiente para captar la producción y en especial los granos básicos. Este déficit ha provocado que el gobierno implemente planes emergentes de almacenamiento e inclusive se llegue a la improvisación de bodegas. Así " Existe otro recurso que se aplica cuando la capacidad anteriormente señalada resulta insuficiente, en especial en años pródigos, en los cuales CONASUPO acude a levantar , sobre terrenos planos, bodegas a cielo abierto cuyos muros se forman con costales llenos de grano y se techan con lona."¹⁰⁰

El Programa Nacional de Alimentación señala " En la actualidad , la capacidad total de almacenamiento de alimentos, a nivel nacional, es de 23 millones de toneladas, de las cuales 85 por ciento corresponde a granos y cereales."¹⁰¹ Sin embargo, el Plan nacional de Desarrollo señala que de la producción de granos básicos solamente se logra almacenar el 75 por ciento y con mermas de hasta un 6 por ciento, y en algunos productos pesqueros las mermas alcanzan hasta un 50 por ciento .

Un aspecto importante del almacenamiento de productos básicos es que los productores primarios carecen de el, lo que les provoca diferentes problemas como lo es vender sus productos antes de tiempo y por lo tanto a precios bajos, dando lugar esto a la participación de los intermediarios.

El importante déficit de almacenamiento de productos propicia

que se utilicen incluso medios de transporte para su almacenamiento, como es el caso de los vagones del ferrocarril.

b) Almacenamiento Inadecuado

Es muy común el uso de inadecuados sistemas de almacenamiento. Generalmente los productos no son acondicionados y su manejo es inadecuado, asimismo, las instalaciones no son las requeridas, esto propicia deterioro de los productos y pérdidas tanto físicas como de calidad nutricional. " Cabe señalar que alrededor de 65 por ciento de los almacenes cubiertos del país son bodegas horizontales comunes, con baja o nula mecanización y poca tecnología para la preservación de los productos; 20 por ciento son bodegas graneleras horizontales, con sistemas más o menos adecuados para la conservación de granos; pero no pueden soportar riesgos climatológicas mayores y tan sólo 15 por ciento son silos mecanizados que cuentan con los servicios necesarios para conservar las reservas de granos en forma adecuada."¹⁰²

c) Inadecuada Distribución

La mala distribución de los almacenes en el territorio nacional es otro de los importantes problemas que enfrenta el almacenamiento de productos básicos. El sector público es el que ha desarrollado el almacenamiento, a través, de las filiales de la CONASUPO, con Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) en las zonas urbanas y Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA) en las zonas rurales. Sin embargo estas entidades se concentran principalmente en las zonas de alta productividad y en las zonas industriales.

La mala distribución de los almacenes provoca que los productos se tengan que transportar a importantes distancias lo que aumenta las mermas y los costos y entorpecé el adecuado y oportuno abastecimiento. " En la fase de acopio, se registra que siete estados y el

D.F. concentran más del 60% de la capacidad de almacenamiento para granos.¹⁰³"

La capacidad de los almacenes de emergencia que se improvisan en las zonas agrícolas, varía de 400 a 1200 toneladas .

Cabe hacer mención que el déficit de almacenamiento también afecta las importaciones de productos básicos, aumentando sus costos de operación .

Lo antes expuesto muestra la grave situación que atraviesa el almacenamiento de productos básicos en nuestro país, que afecta tanto a los centros urbanos como al campo. Pero el problema incide, se agrava y se hace más latente en las zonas rurales, en donde se carece de adecuada infraestructura y la acción del Estado para solventar este problema es mínima y en algunas partes inexistente.

En efecto, en las áreas rurales los lugares para el almacenamiento de productos básicos, como por ejemplo los granos, en el mejor de los casos existen silos rústicos que no logran proteger la calidad de estos. Al respecto Lucía Alvarez Mosso apunta " Un gran número de comunidades campesinas almacenan el maíz, frijol, trigo y arroz, en trojes, cobertizos y otras instalaciones rústicas, exponiendo sus cosechas a plagas como las palomillas, roedores, gorgojos y demás depredadores. "¹⁰⁴

La existencia de las condiciones de almacenamiento antes descritas trae importantes consecuencias para el proceso de abasto " Las plagas y enfermedades dañan un 30% de la producción en estos almacenes y afectan no solo a los productores sino también a los consumidores que compran alimentos contaminados y menguados en sus propiedades."

Las estadísticas registran altas pérdidas por el inadecuado almacenamiento, agudizándose más la escasez de los productos básicos.

nuestro país y redundando en la necesidad de realizar onerosas importaciones.

Los programas gubernamentales de la actual administración contemplan el incremento de los almacenes en las zonas rurales. Así el Plan Nacional de Desarrollo establece " Se ampliará la cobertura del sistema de tiendas y almacenes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que operan en las zonas rurales, diversificando su oferta de productos e incluyendo alimentos producidos localmente..."¹⁰⁶ Asimismo, dicho plan establece que se investigaran procedimientos, que a bajo costo reduzcan las mermas en el almacenamiento .

Por su parte el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral menciona " Dentro del programa de modernización y desarrollo de la infraestructura comercial, se otorgará atención preferente a la construcción de bodegas rurales y centros de acopio, en zonas temporales productoras de granos básicos."¹⁰⁷

Sin embargo, el desarrollo del municipio rural mexicano, en los diferentes rubros del abasto, requiere de un amplio esfuerzo de trabajo y organización, asimismo, de una amplia colaboración entre los ayuntamientos y la comunidad, y solo a partir de ello se podrá avanzar en el desarrollo de la comunidad rural.

Estudiaremos en el siguiente apartado la importancia que tiene la transportación de productos básicos, en el proceso de abasto de los mismos .

3.3 La Transportación de Productos Básicos

El transporte es un aspecto fundamental en el abasto de productos básicos. Es el eslabón entre la producción y el consumo " La creación de medios y sistemas para permitir satisfacer la demanda de movilidad ha sido considerada como indicador de desarrollo y, en efecto, el enlace que el transporte permite entre la producción y el consumo muestra los niveles alcanzados por la actividad económica y la organización social ¹⁰⁸ . " Por esto el transporte es una actividad estratégica .

A nivel general las principales funciones del transporte son las siguientes :

- a) Unir la producción con el consumo
- b) Abastecimiento de productos a los núcleos humanos, une la oferta y la demanda
- c) Mantener la cohesión en las actividades sociales y económicas

El transporte propicia la circulación de mercancías y su desarrollo disminuye los gastos de circulación y aumenta la rotación del capital.

Por otra parte el transporte enfrenta fuertes problemas entre los que destacan :

- a) Falta de infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria, etc. Esto es un problema grave en virtud de la importancia que tiene ya que " La infraestructura de transporte es un elemento esencial para, en conjunto con otras inversiones, impulsar y aprovechar el potencial de desarrollo de las distintas regiones y puede contribuir en forma importante a la reordenación territorial de la actividad económica y los asentamientos humanos. " ¹⁰⁹

Asimismo, otra opinión al respecto dice " Para que el transporte cumpla con la función de comunicar a la población en su totalidad, la construcción de infraestructura es un factor fundamental. Sobre sus dimensiones y calidad se establece la extensión y suficiencia del transporte ."¹¹⁰

- b) La cobertura en el territorio nacional es limitada, ya que faltan adecuados enlaces transversales entre regiones. Esto da como resultado el aislamiento de zonas rurales en el país.
- c) Servicio ferroviario ineficiente. El sistema ferroviario es anticuado, ya que transfiere subsidio con el bajo costo de sus servicios, lo que no hace posible su modernización y eficiencia. Esto aunado a que los carros de ferrocarril son usados como bodegas por la escasez de almacenamiento, cabe hacer mención que no existen adecuados sistemas de carga y descarga. Raul Olmedo apunta " En gran parte, la insuficiencia del transporte fue el efecto de la política de subsidios que el gobierno federal puso en vigor para reducir los costos del sector privado en su conjunto."¹¹¹
- d) Aumento en los costos de operación. El incremento a los precios de las materias primas necesarias para la operación del transporte, es uno de los grandes problemas que enfrenta este sector. Así tenemos como señala Raul Olmedo " La incapacidad para transportar los productos de los centros de producción a los lugares de consumo elevó sobremedida los costos, retrasó las entregas y finalmente condujo a una escasez relativa de materias primas y todo ello desaceleró el crecimiento del PIB, ya desde 1981."¹¹²
- e) El sector del transporte carece de una clara política de subsidios y financiamiento que contribuya al desarrollo del sector

- 100
- f) La reglamentación existente es insuficiente para establecer un control adecuado.
 - g) No existe articulación entre los diferentes modos de transportación.
 - h) Los servicios de transporte se encuentran concentrados en las zonas de riego, buen temporal y áreas urbanas.

En esta problemática se desarrolla la transportación de productos básicos en nuestro país.

Por otra parte la transportación de productos requiere de una adecuada administración, para ello se requiere considerar entre otros factores :

- Se debe conocer las características del producto a transportar . Esto significa su grado de perecimiento, asimismo, la distancia a transportarlo, etc.
- Se debe utilizar el equipo de transporte adecuado, ya sea en condiciones de medio ambiente o transporte especializado con refrigeración.
- Es muy importante considerar las vías de comunicación en la localidad para elegir la ruta más adecuada.
- El costo de la transportación es también un factor muy importante a considerar, a fin de justificar su utilización.

En el Sistema Nacional para el Abasto se señala " El medio de transporte a utilizar, las vías de comunicación y los cuidados que debemos tener con los productos, estan definidos no sólo por el destino del producto, sino también por otros factores igualmente importantes como son :

- Distancia

- Tonelaje
- Disponibilidad de vías y equipos
- Costo de transportación
- Tipo de producto "

Por otra parte, el transporte se incorpora a los servicios públicos organizados por el Estado. " La participación del Estado en la actividad del transporte se ha presentado de manera destacada en los siguientes aspectos: la administración, dirección y control, fomento y subsidio, control de la competencia y establecimiento de tarifas, apoyo a la producción de insumos y equipos, creación de infraestructura." ¹¹⁴

Cabe hacer destacar la importancia que tiene el sistema tarifario, pues ahí se expresa los lineamientos políticos que regulan el sector.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través, de la Dirección General de Autotransporte Federal, planea, coordina y controla el servicio público de autotransporte de carga por caminos de jurisdicción federal. El servicio presenta las siguientes características: ¹¹⁵

- Servicio público federal de carga regular
Transporta toda clase de carga, inclusive frutas y legumbres (hortalizas), productos del campo no elaborados y animales. Para este servicio existen rutas fijas autorizadas.
- Servicio público federal de carga especializada en productos del campo no elaborados y animales.
Transporta productos del campo no elaborados, animales vivos o

muertos, inclusive mariscos, entre otros. No tiene limitaciones de ruta, puede utilizar todos los caminos nacionales.

- Servicio público federal especializado de carga

Utiliza vehículos especiales para transportar productos que requieren condiciones especiales. Puede hacer uso de todos los caminos federales .

La Tarifa General de Autotransporte Federal de Carga, que es elaborada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en función de :

- a) Tipo de producto
- b) Distancia
- c) Peso
- d) Tipo de camino

En lo referente al ferrocarril este cuenta con furgones refrigerados y no refrigerados y presta los siguientes servicios . 116

a) Express

Transporta pasajeros y cargas pequeñas de mercancías.

b) Carga

Exclusivo para la transportación de carga

c) Servicio especial de remolque sobre plataforma

Combina el servicio de ferrocarril y utiliza el servicio por carretera, se ofrece de bodega a bodega. Generalmente se utiliza para productos de exportación.

El ferrocarril es el medio de transporte más barato .

Sin embargo, la participación del Estado en la regulación de

las actividades del transporte es insuficiente y no existe plena coordinación. " La participación del Estado en la operación del transporte ha sido limitada y desarticulada, como se aprecia en su insuficiencia para responder al crecimiento económico y al desarrollo regional, y en su vulnerabilidad para dar salida a la demanda que se ha presentado, sobre todo, en los últimos años. " 117

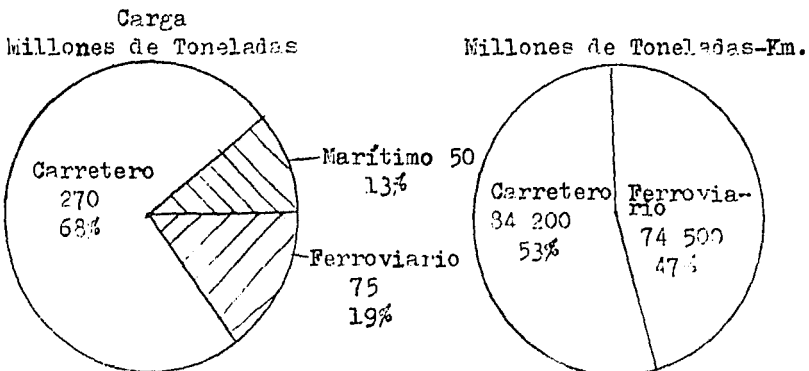
La participación del Estado es fundamental para la operatividad del transporte, y el adecuado funcionamiento de sus instituciones redundará en el desarrollo del sector .

El Plan Nacional de Desarrollo señala que en 1982 se transporto 400 millones de toneladas de mercancías, siendo más importante el transporte por carretera que el ferroviario .

A finales de los años treinta se muestra el predominio del transporte por carretera . De 1970 a 1980 el Autotransporte Público Federal creció un 76% , pasando de tener 30 629 unidades a 141 936 .

En cuanto a las estadísticas de la transportación de mercancías tenemos lo siguiente :

Transportación de Mercancías



FUENTE: Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas, en AMDA, Diez Años del Sector Automotriz en México, cifras 1971-1980, México, 1981, p. 55 . Citado en Camarena Luhrs, El transporte, p.43

En las estadísticas anteriores se puede apreciar el predominio del transporte por carretera . Sin embargo " El sistema de enlace por carretera ha mostrado dos características : la falta de capacidad para hacer frente a la demanda y su reducida extensión para comunicar a la población en localidades del medio rural."¹¹⁸

Aunado a lo anterior, se encuentra el constante deterioro de la infraestructura existente debido a :

- a) Aumento en el tránsito de vehículos
- b) La falta de mantenimiento
- c) Falta de construcción de nuevas vías

En el municipio rural mexicano existe mínima y en algunas regiones nula infraestructura para el abasto de productos básicos .

En efecto " La programación en el crecimiento de la red básica, así como en la de los caminos alimentadores y rurales, ha puesto de manifiesto la insuficiencia presupuestaria en los últimos años, pues no se han realizado inversiones importantes para modernizar o ampliar la red existente ; el crecimiento de la infraestructura por carreteras se ha debido básicamente (en un 40% aproximado) a la apertura de brechas y caminos de terracería."¹¹⁹

En las áreas rurales es común que los pequeños productores transporten su mercancía en vehículos de tracción animal principalmente. Además en los caminos de brecha la circulación es lenta y tiende a ser costosa, y los caminos son afectados por las lluvias .

Como hemos mencionado la infraestructura para el transporte tiende al desgaste, y en el caso de los caminos rurales esto se acentúa más. Los caminos se erosionan por efecto de los agentes climáticos y el tránsito vehicular, así como, por no recibir el mantenimiento necesario.

El transporte de mercancías es un punto medular en el abasto de productos básicos. Es un factor que da lugar a la participación de los intermediarios. El problema se inicia con la necesidad de transportar los productos a grandes distancias, para llevarlos a los centros de consumo, lo que representa un costo importante, y si a esto se agrega que ciertos productos requieren transporte especializado (refrigerado) la situación se agudiza . El productor primario carece de recursos para financiar los costos que la transportación de productos significa, la alternativa es vender a quien este en posibilidades de pagarlo, y es aquí donde hace su aparición el intermediario.

Se ha planteado en algunos estudios la creación de mercados regionales que disminuyan las distancias de transportación, para reducir los costos y eliminar el intermediarismo. " La disminución de los costos del transporte puede abrir posibilidades para que los productores directos lleven al mercado su producción; de esta manera, los intermediarios perderían su razón de ser y la posibilidad de especular con los precios de las mercancías disminuiría ." ¹²⁰ Asimismo, aunado a esto, el eficaz funcionamiento de las instituciones gubernamentales podría dar buenos resultados.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral considera que la construcción de caminos rurales es una actividad a la que se le debe dar importancia .

Por otra parte, el Sistema Nacional para el Abasto contempla un programa de fomento al transporte especializado, en apoyo a la infraestructura para el abasto nacional. Sin embargo el municipio rural es poco beneficiado con estos programas .

Como hemos visto el municipio rural mexicano carece de infraes-

estructura adecuada para el transporte de mercancías, asimismo, los productores primarios no poseen recursos suficientes para participar en la transportación de mercancías hacia los centros urbanos. Considero que, a través, de la organización de los pequeños productores, como la formación de cooperativas (como se vera en el siguiente capítulo) se podrá disminuir las adversas condiciones de los pequeños productores y en general de la comunidad rural .

CAPITULO 4. PERSPECTIVAS DE LA RURALIZACION Y EL ABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS BASICOS EN EL MUNICIPIO RURAL MEXICANO

4.1 La Organización de Productores

El municipio rural mexicano se caracteriza por que en su inmensa mayoría existe dispersión de pequeños productores, principalmente de granos básicos, que carecen de organización y de adecuado apoyo gubernamental.

Considero que una de las estrategias fundamentales para el desarrollo de las comunidades rurales es la organización de los pequeños productores, y esta organización debe estar en función de los intereses, de las condiciones materiales, de las aspiraciones y de las potencialidades de desarrollo de dichos pequeños productores .

Tradicionalmente el espíritu productivista ha propiciado que las zonas de temporal sean las menos favorecidas por los apoyos gubernamentales . En materia de organización no ha existido un impulso a su desarrollo, y los intentos de organización se han enfrentado a fuertes dificultades , entre las que destacan :

- Excesivos trámites administrativos para su constitución.
 - Falta de capacitación del pequeño productor para conocer los horizontes de la organización.
 - Manejo institucional que no responde a los intereses del productor, como lo señala el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
- " La principal limitación de las diversas formas asociativas es que responden, en lo general, a la concepción o intereses de las instituciones que ofrecen crédito, agua, asistencia técnica, y apoyos diversos a la producción, sin tomar en cuenta los intereses o propuestas de los propios productores." ¹²¹

Considero a la organización de pequeños productores como un imperativo que propicie y conlleve a los campesinos de México, a

una participación activa e integral y sobre todo a un importante control sobre el proceso de producción.

En efecto, la organización de los pequeños productores significa un bloque de acción, así como, la constante conquista de espacios de participación en la cadena alimentaria.

Lo anterior significara el arribo de los pequeños productores a un estado de poder de negociación, donde tendrá posibilidades de enfrentar sus fuertes problemas.

Los principales beneficios para los productores primarios que la organización propicie, son:

- La capacitación para la producción

El campesino podrá, a través, de la capacitación aprovechar al máximo los recursos existentes en su localidad .

- Acceso al crédito

La organización conllevara a estar en mejores posibilidades de obtener créditos para la producción .

- Creación de obras de infraestructura

Las diferentes formas asociativas se convertirán también en gestores de obras que beneficien la producción.

- La organización redundará en la obtención de mejores precios en la venta de sus productos.

- Otro punto importante es la obtención de mejores precios en la compra de insumos necesarios para la producción.

Lo antes expuesto se puede materializar, a través, de la formación de cooperativas. Considero a la cooperativa como una forma de asociación adecuada para el desarrollo de la comunidad rural .

La definición de cooperativa nos da una idea más clara de su concepción y alcances.

Una definición de cooperativa " Es una forma de organización jurídica que tiene por objeto lograr el mejoramiento social y económico de sus miembros y cumplir una función de servicios a la comunidad." ¹²²

Una definición más amplia de cooperativa es " La cooperativa es una organización de trabajadores (obreros, campesinos y empleados) que a través de la realización del trabajo común explota recursos naturales y factores productivos, como lo son, la tierra, la maquinaria y el equipo, o bien aprovecha mediante la compra y venta asociativa, los bienes y servicios necesarios de consumo y de inversión." ¹²³

De lo anterior se desprenden las siguientes características :

- Es una forma de organización social.
- Funciona a través de la participación de todos sus miembros
- Pretende el mejoramiento social de sus integrantes y de la comunidad.

Las cooperativas pueden ser de :

- Producción

Son las que dan como resultado del trabajo en común, la producción de mercancías.

- Consumo

Su finalidad es obtener bienes o servicios.

Considero que la estrategia del desarrollo cooperativista debe tener en cuenta los siguientes puntos.

a) Adecuada Organización

Es importante que exista una adecuada organización en el interior de la cooperativa. La organización implica una adecuada y equitativa distribución de gastos e ingresos. Un manejo transparente de

la asociación y una participación activa, constante y permanente de todos los miembros. Un aspecto muy importante es la venta común de lo obtenido como producto de la asociación ya que " La venta asociativa permite presentar un frente común ante compradores, intermediarios y monopolistas que invaden el campo y la ciudad; permite disminuir los costos de almacenaje, transporte y distribución, de venta en general, por unidad de mercancías; permite entonces, obtener un monto mayor de utilidad." ¹²⁴

b) Articulación de Organizaciones

Para que la organización de productores primarios en cooperativas, tenga un impacto que de como consecuencia el desarrollo de la comunidad rural y combata a los intermediarios de la producción y comercialización de los productos básicos, es necesario la articulación entre las cooperativas de producción y las de consumo, a fin de cerrar el círculo de la cadena alimentaria, producción, distribución y consumo. Esto significa que una cooperativa debe comprar lo que necesita a otra cooperativa que lo produzca, asimismo, vender lo que produce a otra cooperativa que lo necesite.

c) Promover la Organización Cooperativa

Es fundamental la intervención del Estado en la promoción del desarrollo cooperativista en los programas gubernamentales del desarrollo rural, y que de la pauta a las instancias locales a la participación en la promoción de la organización cooperativista.

d) Adecuaciones Jurídicas

Considero importante la necesidad de destacar la importancia de la actualización y la adecuación del marco jurídico en el que se desenvuelve la organización cooperativista, y sobre todo, establecer los elementos legales para la participación, promoción y orientación

de los municipios en la organización de los productores primarios en la organización cooperativista.

Podemos afirmar que la asociación por medio de cooperativas se debe convertir en un importante instrumento de desarrollo rural , porque lleva en su seno la máxima expresión del trabajo conjunto, la cooperación, la unión de esfuerzos, el beneficio común y sobre todo de voluntades ya que " La cooperativa es, como el propio municipio, un laboratorio de procesos democráticos en virtud de que el principio de la voluntad mayoritaria rige sus actos sociales." ¹²⁵

Por otra parte , la organización cooperativista puede participar en el proceso de articulación agricultura-industria, o sea , en la industrialización de los alimentos, a través de unidades productivas llamadas agroindustrias.

Los productores primarios han tenido mínima participación en los procesos agroindustriales, principalmente :

- Por la monopolización trasnacional de los procesos agroindustriales.
- Falta de organización.
- Falta de financiamiento.

La participación de las organizaciones de productores primarios en la agroindustria debe ser un proceso gradual, que inicie a pequeña escala y se proyecte poco a poco .

La agroindustria pública, privada y social es un reto a la participación de las organizaciones de productores primarios, sus avances y conquistas redundaran en el beneficio y desarrollo de la comunidad.

Considero a la organización de productores primarios como un factor determinante en el engranaje que constituye la producción, distribución y consumo de productos básicos. Su desarrollo redundará

en el mejoramiento del abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano. Asimismo considero fundamental la participación del Estado en la promoción de la organización de pequeños productores ya que " El papel del Estado en materia de organización será de inductor, orientador y promotor; impulsará la participación voluntaria y consciente de los productores mediante esquemas flexibles, de relaciones responsables y sin paternalismos." y por lo tanto, deberá asegurar la eficaz coordinación de las instituciones e instancias que participan en la organización de la comunidad .

En el interior del país tenemos ejemplos de organización campesina, como es el caso del Valle del Yaki en el sur del Estado de Sonora, en donde el esfuerzo y el trabajo común ha propiciado un importante desarrollo de la comunidad, en donde a través de la organización ejidal se tiene la capacidad de negociar y de plantear alternativas de solución " Frente al desempleo se buscó una rotación de cultivos que incrementó el uso de la fuerza de trabajo. Así se garantizó el abasto colectivo con alimentos básicos (maíz, frijol) y se redujeron las plagas, porque se interrumpió el ciclo de reproducción de las larvas." ¹²⁶ Lo anterior nos dá idea de la importancia de la organización de los productores para el mejoramiento del abasto de los productos básicos .

Asimismo se deberá aprovechar la experiencia de otros lugares en donde, como señala Charles Bettelheim en su análisis del caso chino " Las autoridades locales (provincias, distritos o municipios) juegan actualmente un papel considerable en la planificación y en la gestión. Esta descentralización permite que la provincia o el municipio organicen una cooperación mucho más estrecha entre las distintas unidades de producción que se hallan en su territorio." ¹²⁸

En cuanto al ejido, en este se pueden organizar cooperativas, lo cual es perfectamente compatible " El ideal sería que la totalidad de los ejidatarios funcionaren como una cooperativa, es decir como un ejido colectivo, porque el régimen de administración del ejido colectivo es exactamente igual al de la cooperativa." Sin em-¹²⁹ existe divergancia de opiniones al respecto y se argumenta la posible existencia de duplicidad de autoridad. Considero que lo importante para hacer compatible al ejido y a la cooperativa es la conciliación de intereses, a través de hacerlos afines, así como la delimitación de la actuación de las instancias componentes.

Una vez analizada la participación de los productores a través de su organización, pasaremos en el siguiente apartado a estudiar la participación de los diferentes grupos integrantes de la comunidad municipal .

4.2 La Participación Comunitaria en el Abasto

Hemos visto la importancia de las organizaciones de productores, para el abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano. Para completar y hacer más eficaz lo anterior se requiere la decidida, organizada y altruista participación de la comunidad habitante del municipio.

Una definición de lo que es la participación comunitaria es " La participación comunitaria municipal es la organización racional y conciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades ; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento." ¹³⁰

Regular, agilizar y modernizar el abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano, es una necesidad que enfrenta dicha comunidad. Solo a través de la cooperación organizada de la comunidad municipal se estará en posibilidades de enfrentar esta situación.

El municipio es la cuna, gestación y proceso del quehacer cotidiano y creativo. Su capacidad de solución a la problemática, estará en función de la decisión, intuición , espontaneidad y capacidad de sus habitantes.

Sin embargo, se requiere la plena realización de las potencialidades creativas del individuo, las cuales deben ser estimuladas y aprovechadas. Además, difundir el espíritu de unidad y cooperación, ya que " La vida municipal favorece la creatividad, la productividad y la eficiencia de la sociedad. También estimula , en los individuos, el deseo de participar con mayor intensidad en el destino de los intereses que los unen o identifican." ¹³¹

El trabajo comunal y de beneficio colectivo es tradicional y perenne en nuestra historia.

El trabajo de la participación comunitaria para el abasto de productos básicos deberá encaminarse hacia el beneficio colectivo y deberá buscar la participación y apoyo del ayuntamiento.

A través de la necesidad se podría iniciar espontáneamente la organización de la participación comunitaria con el trabajo agrícola, entre los pequeños productores, para el mejor aprovechamiento de los recursos que poseen. " Si tomamos en cuenta que la mayoría de los municipios del país son rurales, y que en ellos el trabajo agrícola es primordial, resulta clara la necesidad de impulsar la organización del trabajo agrícola voluntario, así como una solución interna a la carencia de tecnología avanzada."¹³²

En cuanto a quienes pueden participar comunitariamente en el mejoramiento del abasto de productos básicos. Principalmente :

- Autoridades municipales.
- Asociaciones civiles.
- Profesionistas
- Productores primarios.
- Amas de casa.
- Consejo de colaboración vecinal.
- Cooperativas de consumo.

Considero los puntos siguientes fundamentales para la participación de la comunidad en la regulación y abasto de productos básicos.

a) Promoción de la Participación Comunitaria

El municipio juega un papel principal en la promoción de la participación comunitaria, ya que tradicionalmente ha sido la instancia organizadora que ha inspirado más confianza. Asimismo los clubs de leones, rotarios, las juntas de vecinos y toda aquella asociación civil que tenga influencia en la comunidad deberá colaborar en la promoción de la participación comunitaria.

b) Vigilancia de Precios Oficiales

La participación comunitaria en la vigilancia de la observancia de los precios oficiales de los productos básicos, es un punto importante que debe considerarse. La colaboración con las autoridades encargadas de la vigilancia de precios oficiales, puede llevarse a cabo, tanto por los consejos de colaboración vecinal, como por las amas de casa que son las que cotidianamente es tan enteradas de ello, asimismo, por cualquier miembro de la comunidad que detecte anomalías.

Considero importante que las autoridades federales y de los ayuntamientos lleven a cabo ininterrumpidas campañas de difusión de los precios oficiales de los productos básicos, así como, el procedimiento para la denuncia de las alteraciones de los precios oficiales. La difusión puede ser por medio de carteles, boletines, etc. en mercados y otros centros de consumo.

c) Participación en la Regulación del Abasto

El ayuntamiento es el encargado de la vigilancia de disposiciones normativas que regulan el abasto, como por ejemplo el reglamento de mercados y comercio en la vía pública; el de rastros municipales, etc. En estos aspectos los profesionistas del municipio pueden asesorar, sugerir y participar con las autoridades del

ayuntamiento en la revisión de las disposiciones normativas, propiciando la actualización, adecuación y congruencia de las mismas con la realidad.

d) Consulta Popular

Las consultas populares sobre el abasto de productos básicos, pueden resultar un importante instrumento para su modernización y eficiencia. Pueden participar los miembros en general de la comunidad, así como, organizaciones de productores y consumidores, juntas vecinales, etc.

e) Participación en los Programas Municipales

Las asociaciones civiles, los profesionistas, los productores, etc. deberán participar en la elaboración y operación de los programas municipales de trabajo. Deberán proponer mecanismos para el adecuado abasto de productos básicos. Asimismo, deberán vigilar la incorporación de las demandas populares obtenidas en las consultas populares.

f) Participación en Cooperativas

Hemos visto la participación de los productores primarios a partir de su organización en cooperativas de producción, y la necesidad de la articulación con cooperativas de consumo. Considero que una forma importante de participación de la comunidad, es en la formación de cooperativas de consumo de artículos básicos, lo cual, propiciaría lo siguiente :

- La producción de básicos realizada por productores primarios sería adquirida por una cooperativa de consumo de la comunidad municipal.
- Existe una relación directa entre organizaciones cooperativas,

haciendo innecesaria y , po lo tanto, eliminando a los intermediarios del proceso distributivo.

- Existencia de beneficios compartidos tanto para la cooperativa productora de básicos, como para la de consumo.
- La existencia de beneficios producto de la organización en cooperativas, puede redundar en el interes por la organización, propiciando la proliferación de la organización en cooperativas.

g) Vigilar el Abasto

Esto significa la participación de la comunidad vigilando el ocultamiento de los productos básicos para su encarecimiento, por parte de los especuladores, y denunciando esto a las autoridades correspondientes. En esto deben participar todos los miembros de la comunidad municipal.

Considero que es importante para la participación comunitaria, la comunicación ayuntamiento-comunidad en lo referente a los básicos, para lo cual, las autoridades municipales, y con el apoyo de los profesionistas y asociaciones civiles deberá llevar a cabo campañas de difusión, por medio de :

- Periodicos locales .
- Carteles, boletines.
- Eventos sociales y deportivos, etc.

Considero que el desarrollo de la participación comunitaria en los términos antes expuestos, conllevara a la formalización e institucionalización de la participación ayuntamiento-comunidad en el proceso de la regulación y el abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano. Para lo anterior considero necesario el

establecimiento del Comité Municipal para el Abasto de Productos Básicos, integrado por:

- Representantes de las instituciones federales relacionadas con la regulación y el abasto de productos básicos.
- Representante del gobierno estatal .
- Representante del COPLADES .
- Representante del ayuntamiento .
- Representantes de:
 - + Productores
 - + Comerciantes
 - + Asociaciones civiles
 - + Juntas de vecinos
 - + Cooperativas de producción y de consumo
 - + Organizaciones de trabajadores
- El diputado local .

El comité tendrá, entre otras, las siguientes funciones :

- Revisión y actualización permanente de la normatividad jurídica relacionada a la regulación de los productos básicos.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas sobre la regulación y abasto de productos básicos.
- Promover programas de capacitación para productores, comerciantes y consumidores de productos básicos.
- Participar en la elaboración de los programas municipales, sugiriendo medidas para la modernización del abasto de básicos, así

como, ser portavoz de las demandas populares y propugnar su incorporación a los programas antes mencionados.

- Promover e implantar programas de difusión sobre precios oficiales de productos básicos.
- Asesorar a productores, comerciantes y consumidores sobre la producción y comercialización de básicos.
- Recibir permanentemente propuestas para el mejoramiento del abasto de productos básicos .

Se ha planteado la existencia del comité antes mencionado, pero se le ubica dependiendo de los COPLADES. Considero que esto traería las siguientes desventajas, entre otras :

- Centralización de decisiones.
- Burocratización en su funcionamiento.
- Falta de participación.
- Limitada capacidad de acción, creación y decisión de la comunidad municipal.

La participación del comité antes mencionado, en la regulación y el abasto de productos básicos en el municipio rural mexicano, redundará en el desarrollo de la comunidad y , por lo tanto, en el beneficio común.

Sin embargo, es fundamental la participación de todos los miembros del comité en su funcionamiento, y no caer en las deficiencias comunes de los organismos interinstitucionales, como son la centralización de las decisiones y la falta de participación de sus integrantes .

Además de la organización de productores y la participación de la comunidad en el abasto de productos básicos, es fundamental el papel que juega el municipio como rector y promotor del abasto. A continuación estudiaremos la función del municipio en el abasto de dichos productos .

4.3 La Función Municipal Sobre Regulación y Abasto de Productos Básicos

Hemos visto la participación de las organizaciones de productores y de la comunidad municipal en el desarrollo rural, asimismo, hemos señalado la importancia que juega la función municipal en ello.

La participación del municipio en el desarrollo de la comunidad rural es medular, ya que, significa la conjugación de esfuerzos, la formalización y la institucionalización de las instancias participantes en el proceso de abasto de productos básicos.

El municipio es el órgano rector formal de autoridad en la comunidad, significa acción gubernamental concreta al formar parte de la administración pública. Su actuar será más plural, democrático y reivindicador, cuanto más concretice y plasme en hechos y obras, las aspiraciones y necesidades de la comunidad que gobierna.

El municipio debe convertirse en la vanguardia de las aspiraciones comunes. Pero requiere del vigor de la participación de cada miembro de la comunidad, cuyos intereses representa. Asimismo el municipio requiere plenas facultades de acción " El municipio debe recobrar vigor como esfera de gobierno. Es el centro donde la sociedad organiza sus intereses locales. No es órgano de Estado, pero forma parte del conjunto nacional del Estado. Tiene como fundamento el cuidado de los intereses comunales de los individuos." ¹³³

Sin embargo, se requiere un proceso integral de institucionalización de la descentralización política que de forma, congruencia y medios suficientes al municipio para asumir plena y cabalmente su función.

Considero a las siguientes funciones, como fundamentales para que el municipio asuma plenamente su papel rector en la regulación y el abasto de productos básicos.

a) Regulación Jurídica

El municipio deberá ser el regulador y creador de las disposiciones jurídicas que regulen el abasto de productos básicos. Deberá asumir funciones que tienen otros niveles de gobierno y solo deberán quedar fuera de su ámbito de acción las estrictamente necesarias.

Es importante que el municipio regule la comercialización de los básicos. Su intervención deberá ser principalmente en la regulación sobre el comercio y los servicios que presta .

Las principales acciones al respecto serán :

- Mantener actualizado a las necesidades presentes el Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública .
- Actualizar el Reglamento de Rastros Municipales .
- Establecer disposiciones relativas al transporte, y acopio de productos básicos .
- Emitir adecuados reglamentos para la administración de mercados públicos y rastros municipales .
- Emitir disposiciones que tiendan a la eliminación del intermediarismo y el acaparamiento de básicos .

b) Vigilar el Abasto

El municipio deberá participar activamente en la vigilancia del abasto de productos básicos. Principalmente :

- Combatiendo el acaparamiento
- Vigilando la observancia de los precios oficiales de los productos básicos.
- Estableciendo medidas para modernizar y agilizar el abasto .

Es muy importante en este punto la participación de la comunidad, ya que son los que cotidianamente enfrentan el problema.

c) Promover la Organización

El municipio debe convertirse en el promotor de la organización. Es muy importante la orientación que el municipio pueda proporcionar, así como, la difusión de los procedimientos a seguir para constituir organizaciones. El municipio deberá promover principalmente la organización de :

- Productores primarios en cooperativas de producción y de consumo
- Asociaciones de comerciantes
- Organización de la comunidad en consejos vecinales, cooperativas de consumo, etc.

El municipio deberá difundir las ventajas y beneficios que la organización proporciona y deberá constituirse en órgano asesor y orientador .

Esto deberá contribuir al impulso y consolidación de la participación organizada de los diferentes grupos interactuantes en la comunidad municipal.

d) Promover la Capacitación

La modernización del abasto de productos básicos requiere de la capacitación de los integrantes de la cadena alimentaria. La función del municipio deberá ser la de promover la capacitación de los integrantes del abasto, ante instituciones, organismos , asociaciones, etc.

Los principales grupos a recibir la capacitación son:

- Productores Primarios

Es importante que la capacitación les permita conocer la forma de aprovechar al máximo sus recursos, manejar adecuadamente su producción, asimismo, conocer el proceso del abasto y poder tener acceso a otras alternativas en la comercialización de sus productos .

- Comerciantes

La capacitación podrá mostrar al comerciante su importante papel en la comercialización de básicos, así como, las posibilidades de crédito y desarrollo .

- Cooperativas y Otras Organizaciones de la Comunidad

Podrán aprovechar y utilizar los recursos con que cuentan y conocer alternativas, así como, hacer uso de los beneficios que brinden instituciones.

e) Programa de Abasto

Otra de las funciones que considero importante, es que las autoridades municipales contemplen en el programa de desarrollo municipal, acciones para eficientar el abasto . Debe contemplar acciones que:

- Propicien su desarrollo y modernización.
- Contemplan la creación y ampliación de la infraestructura.
- Incorpore los mecanismos y acciones de los diferentes niveles de gobierno.

Esto a su vez, propiciara una mayor participación y concientización de la importancia del desarrollo del abasto . Lo cual considero que dara como resultado :

- Se dará la pauta para que las siguientes administraciones del ayuntamiento continúen incorporando acciones de desarrollo del abasto de básicos a sus programas.
- Alentará la participación de la comunidad.

f) Inventario de Producción

Me parece importante plantear la elaboración del inventario de la producción por parte del municipio, como una función de utilidad nacional. Este inventario deberá ser permanentemente actualizado con los ciclos agrícolas y se debe contar con la participación de los productores y sus organizaciones. Este inventario permitirá conocer:

- Que se produce
- En que cantidad se produce
- Los recursos disponibles
- La infraestructura con que se cuenta
- Excedentes producidos
- Potencialidades de producción

Esta función de inventario de producción, puede contribuir al mejor conocimiento a nivel nacional de nuestra producción, potencialidades de producción, de nuestras necesidades, de nuestros recursos, etc. Propiciando un mejor conocimiento productivo del país y ofreciendo elementos para la adecuada toma de decisiones de repercusión nacional.

g) Organización de la Producción

Otra importante función del municipio sería, la organización de la producción. Para lo cual considero lo siguiente:

- En un primer momento el municipio se convertiría en inductor y orientador de la producción .
- El municipio debe procurar que la producción este en función de las necesidades locales.
- Promover la industrialización de la producción, procurando el beneficio de la comunidad.
- En un estado más avanzado de intervención, experiencia y capacidad, el municipio podría intervenir directamente en la organización de la producción normandola .

h) Promover Obras de Infraestructura

El municipio deberá convertirse en el promotor y ejecutor de las obras de infraestructura para el abasto de productos básicos . Se deberá promover :

- La construcción, ampliación y remodelación de mercados públicos
- Dotación de servicios públicos indispensables a los mercados públicos y areas comerciales .
- Construcción, ampliación y mantenimiento de caminos y vías que requiera el abasto de productos básicos.
- La construcción, ampliación y remodelación de rastros municipales.

Lo anterior lo llevará a cabo el municipio, a través de:

- Recursos de su presupuesto.
- Obtención de prestamos para dichas obras de infraestructura.
- Recursos obtenidos de la comunidad.

+ En efectivo

+ En especie

+ Trabajo voluntario

Para lo anterior el municipio deberá ser capaz de obtener la participación de la comunidad, así como, de encauzarla por medio de una adecuada organización.

i) Promover Campañas

El municipio empleara medios de difusión para la promoción de campañas relacionadas al abasto de productos básicos . Estas podrán ser principalmente :

- Para difundir los precios oficiales de básicos .
- Realizar consultas populares sobre el abasto de básicos.
- Difundir los programas de capacitación.
- Solicitar la participación ciudadana en la vigilancia del abasto de productos básicos.
- Invitar a la comunidad a participar en la realización de obras de infraestructura para el abasto.

Las funciones antes analizadas que propongo sean llevadas a cabo por los municipios, contribuirán en gran medida a la integración y al desarrollo de la comunidad redundando en un beneficio nacional.

Además de esto, el papel clave que jugaría el municipio en el Comité Municipal de Abasto de Productos Básicos, propuesto en un apartado anterior de este trabajo, le daría el vigor, la experiencia y la capacidad de llevar a la comunidad a mejores condiciones de vida.

CONCLUSIONES

- A lo largo de nuestra historia se registra la intervención del Estado en la regulación y el abasto de productos básicos, participando el municipio en mayor o menor medida según la época, en ello .

La intervención del Estado en la regulación de básicos surge de la necesidad de paliar las contradicciones económicas derivadas de múltiples factores, asimismo, situaciones geográficas, demográficas e incluso climatológicas han contribuido a la proliferación de brotes de descontento social, que reivindican la satisfacción de los mínimos de bienestar y significan un punto de presión para propiciar la intervención del Estado en la regulación de básicos.

Sin embargo, la intervención estatal en la regulación y el abasto de productos básicos, a través del tiempo, ha demostrado ser insuficiente, mínima e intrascendental en cuanto a resultados se refiere. Nuestra historia esta plagada de hechos que muestran que a una disposición o mecanismo de regulación y control por parte de las autoridades, le sigue una práctica o situación creada por parte de los intermediarios y acaparadores , que rebasa el control estatal.

En la época actual se hace cada vez más necesaria el incremento de la participación estatal directa en la regulación y el abasto de productos básicos. Sin embargo esto implicaría un aumento en la participación de la producción, industrialización y distribución de los productos básicos, lo cual enfrenta, por una parte sería oposición de la iniciativa privada, que considera invadido su campo de acción, y por la otra, la crisis fiscal que cada vez se agudiza más, o sea, por una parte se requiere intervenir

en la economía para contrarrestar los efectos de la crisis, y por otra se carece de recursos para ello. Provocando el círculo interminable del endeudamiento público.

- Uno de los grandes problemas que enfrenta el país actualmente y que reclama una reconsideración del modelo de desarrollo seguido en los últimos años, es el de la descentralización, que ha dado lugar a que el gobierno formule medidas para ello, una de estas considero lo constituye la reforma al Artículo 115 Constitucional, en donde se le dota al municipio de más facultades para cumplir con su función.

Sin embargo, el camino por recorrer es grande, la descentralización no es fácil y enfrenta la oposición del modelo y estilo de gobernar seguido durante mucho tiempo; enfrenta la concentración de la política, la economía, la cultura, en fin todos los órdenes del quehacer humano, en un reducido espacio central.

Para la regulación y el abasto de productos básicos, la descentralización debe implicar, el dotar al municipio de los elementos fundamentales y necesarios para cumplir su labor. El municipio deberá perder la dependencia política y económica de la federación y la entidad federativa donde se ubica; deberá ser capaz de crear y promover fuentes para su financiamiento. Asimismo, considero fundamental que el municipio asuma plenamente las funciones de la regulación y el abasto de productos básicos, que poseen otras instancias, para que de esta manera su participación en ello, sea suficiente y capaz de regular el abasto de básicos.

La concentración de funciones sobre regulación y abasto de productos básicos en el municipio, significará el fin de la dispersión de ellas y de la descoordinación entre las diferentes

instancias participantes en la regulación de la cadena alimentaria.

Por lo anterior propongo una revisión, actualización y adecuación de la base jurídica relacionada a la regulación y el abasto de productos básicos, que de como resultado, que el municipio asuma cabalmente todas las funciones necesarias para convertirse en regulador integral del abasto de productos básicos.

- Durante mucho tiempo el sector agrícola mexicano se ha visto marginado en el proceso de desarrollo económico que ha seguido el país, y a costa de esta marginación, falta de apoyo, y extracción de subsidio, a través de mantener las materias primas que produce baratas, se ha impulsado y desarrollado el sector industrial. Esto aunado a que en el interior del mismo sector agrícola solo se ha promovido, impulsado y desarrollado a las regiones de alta productividad, esto con créditos; obras hidráulicas; construcción de vías de comunicación; obras de infraestructura para el almacenamiento de productos, por medio de las instituciones oficiales para ese fin; entre otros apoyos.

En este contexto se desarrolla el ámbito del municipio rural mexicano, el cual carece de todo tipo de apoyos gubernamentales de crédito, obras de infraestructura, mínima participación de las instituciones oficiales, o sea, se encuentra con precarios recursos financieros y técnicos para lograr un desarrollo de su comunidad.

La infraestructura para el abasto de productos básicos, es arcaica, obsoleta y anacrónica, lo cual da como resultado que no se tengan condiciones para un ágil, oportuno y moderno abasto de productos básicos. Lo anterior es un elemento que propicia la existencia de prácticas de intermediación en el proceso de comerciali-

zación de los productos básicos, lo cual repercute y tiene efectos negativos en el conjunto de la sociedad.

- El municipio rural mexicano caracterizado por las condiciones precarias de los productores primarios, es sin duda también, el más afectado por la intermediación en la comercialización de los productos básicos.

La intermediación existente es una de las prácticas que más afectan la alimentación de la comunidad, por propiciar el encarecimiento de los productos de primera necesidad. La intermediación en múltiples ocasiones se inicia aún antes de la producción de la comercialización de la producción, o sea, aún en el proceso de producción, ya que frecuentemente el intermediario financia la producción del campesino.

A esto debemos agregarle el hecho de la falta de mercados regionales, en donde el campesino tendría acceso a hacer llegar los excedentes de su producción. Sin embargo, los mercados de consumo se encuentran situados en los centros urbanos, lo cual significa, el traslado de la producción, generalmente a grandes distancias, y tomando en cuenta la situación del productor primario, que evidentemente no se encuentre en posibilidades de asumir los gastos que esto implicaría, y además la naturaleza y características de algunos productos que precisan el empleo de transporte especializado, aún más caro, pues prácticamente el campesino está obligado a vender sus excedentes de producción a quien pueda asumir los gastos de transportación. Este intermediario, a su vez, distribuye la producción a otros agentes de la comercialización, dando lugar a una larga cadena de intermediarios y acaparadores, que propician el aumento en los costos de operación, y consecuen-

temente la elevación de los precios de los alimentos. Considero necesario que las autoridades contemplen la creación y promoción de mecanismos que integren a los productores primarios al proceso de comercialización de los productos, en un proceso gradual. Lo cual no es fácil, pero es una necesidad que deberán asumir los municipios, y que significa un reto a la organización y a la participación de dicho nivel de gobierno.

- Considero que la forma precisa y adecuada para fincar el desarrollo de la comunidad habitante del municipio rural mexicano, estará dado a partir de la formación de organizaciones legalmente constituidas, que sean voceros y representantes de sus intereses y aspiraciones. En este sentido los diferentes grupos de intereses existentes en el municipio podrán compatibilizarse y complementarse para la conciliación y consecución de sus objetivos. Esto es, podrá existir una corresponsabilidad y conveniencia, por ejemplo en el caso de organizaciones cooperativas entre las que producen los alimentos de primera necesidad y las que los consumen, entre las que producen y las que transportan, etc.

Considero que el órgano rector que induzca, oriente y desarrolle la participación de la comunidad, en organizaciones legalmente constituidas, deberá ser el municipio, el cual reflejará el vigor y la decisión de la comunidad.

- Una alternativa importante para el desarrollo de la comunidad rural, es sin duda, la búsqueda de vías que estimulen la capacidad de aumentar los ingresos de la familia rural.

En efecto, el ingreso determinará la capacidad adquisitiva de la familia rural, y donde existe capacidad adquisitiva, existe oferta.

Considero importante la consideración del anterior planteamiento. Se debe revitalizar y reactivar la economía rural. Para lo anterior considero lo siguiente:

- a) Se debe promover la generación del empleo en el medio rural , asimismo estimular el arraigo al lugar. Esto propiciará el aumento en el ingreso de la familia rural.
- b) Es importante estimular al productor rural en la formación de pequeñas agroindustrias, consecuentemente esto traera el aumento del empleo en el medio, así como, el mejor aprovechamiento de la producción.
- c) Cuando existan condiciones adecuadas de poder adquisitivo, en ese momento se podrá desarrollar el mercado local, lo cual , redundará en mayor beneficio para la comunidad.

Evidentemente lo anterior dará lugar a un mejor abasto de productos básicos.

- Considero que la perspectiva de desarrollo de la comunidad rural, a nivel nacional, estará en función y en la medida de la institucionalización de la descentralización en todos los órdenes de la vida, que se da en nuestro país.

Paulatinamente se han dado pasos para llevar a cabo la descentralización, sin embargo, el camino por recorrer es grande, demanda gran esfuerzo y enfrentar difíciles obstáculos.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1.- Florecano Enrique, "El indigena en la historia de México" p. 71
- 2.- Benítez Zenteno Raul, "La transición demográfica en México" p. 4
- 3.- Chevalier Francois, La colonización de los lavastudios en México, p. 42
- 4.- Gibson Charles, Los aztecas bajo el dominio español, p. 5
- 5.- Somo Enrique, Historia del capitalismo en México, pp. 21-22
- 6.- Camargo Luis y Durán Carlos, "La intervención del Estado en el abasto y la regulación del mercado de productos básicos", p. 23
- 7.- Lessol Estrella, citada por Somoena Luiza Langarita, El transporte, p. 12
- 8.- Zavillo López Laura, Historia del comercio en la ciudad de México, p. 8
- 9.- Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. p. 30
- 10.- Soustelle Jacques, La vida cotidiana de los aztecas, p. 1
- 11.- Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. p. 30
- 12.- Somo Enrique, Op. cit. p. 20
- 13.- Benítez Zenteno Raul, Op. cit. p. 4
- 14.- González de Cosío Francisco, Historia de la tenencia y explotación del campo en México, p. 65
- 15.- Somo Enrique, Op. cit. p. 20
- 16.- Ibid, p. 20
- 17.- Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. p. 94
- 18.- Ibid, p. 93
- 19.- Florecano Enrique, Precios del maíz y crisis agrícola en México, p. 13
- 20.- Cfr. Ibid, pp. 56-58
- 21.- Cfr. Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. pp. 99-100
- 22.- Somo Enrique, Op. cit. p. 159

- 23.- Florescano Enrique, Precios del maíz y crisis agrícola en México, p. 197
- 24.- Chavez Orozco Luis , Paginas en la historia económica de México , p. 33
- 25.- González de Gossío Francisco , Op. cit. , p. 116
- 26.- Ochoa Campos Moises, citado por Centro Nacional de Estudios Municipales, Textos Municipales No. 1 , p. 3
- 27.- Camargo Luis y Durán Carlos , Op. cit. , p. 104
- 28.- Ibid
- 29.- Cfr. Rolland M. , El desastre municipal en la República Mexicana , p. 90
- 30.- Macedo S. Miguel , citado por Ochoa Campos Moises, La reforma municipal , p. 26
- 31.- Camargo Luis y Durán Carlos , Op. cit. , pp. 106-107
- 32.- Ibid, p. 110
- 33.- Aguilar Alonso y Carrión Jorge, La burguesía , la oligarquía y el Estado , p. 160
- 34.- Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. p. 112
- 35.- Ibid, p. 113
- 36.- Ibid, p. 116
- 37.- Ibid
- 38.- Dela Peña Sergio, " El surgimiento del capitalismo monopolista de Estado en México " , p. 19
- 39.- Camargo Luis y Durán Carlos , Op. cit. p. 117
- 40.- Ibid, p. 118
- 41.- Ibid, p. 121
- 42.- Ibid, p. 122
- 43.- Centro Nacional de Estudios Municipales, Textos Municipales No. 2 , p. 2

- 44.- Cfr. Ibid, p. 2
- 45.- Ibid, p. 11
- 46.- Presidencia de la República , Manual de administración municipal , p. 16
- 47.- Programa Nacional de Alimentación, SPP , p. 122
- 48.- Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica No. 10 , p. 13
- 49.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática , pp. 70-71
- 50.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, p. 85
- 51.- Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica No. 10 , p. 11
- 52.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática , p. 85
- 53.- Ventura Cabrera Lauro, Hacia un sistema de coordinación intergubernamental para el desarrollo en México COPLADES-CUD-CUM
p. 78
- 54.- Programa Nacional de Alimentación, SPP, p. 116
- 55.- Ibid, p. 119
- 56.- Ibid, p. p. 121
- 57.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral , p. 17
- 58.- Villarespe Verónica, Aspectos económicos y tecnológicos en la agroindustria alimentaria mexicana : el caso de los cereales , p. 7
- 59.- Montes de Oca Rosa Elena y Zamorano Ulloa José, " Articulación agricultura-industria en los principales granos y oleaginosos " , p. 59

- 50.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, p. 13
- 51.- Alvarez Mosso Lucía, Los alimentos y la valorización de la fuerza de trabajo , p. 21
- 52.- Montes de Oca Rosa Elena y Zamorano Ulloa José , Op. cit. p. 60
- 53.- Warman Arturo, " El neolatifundismo mexicano : expansión y crisis de una forma de dominio " , Comercio Exterior , p. 1372
- 54.- Alvarez Mosso Lucía, Op. cit. p. 47
- 55.- Banco Nacional de Crédito Rural, Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982 , p. 21
- 56.- Martín del Campo Antonio, " Estado, planificación y agricultura", p. 255
- 57.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, p. 235
- 58.- Programa Nacional de Alimentación, SPP, p. 16
- 59.- Olmedo Carranza Raul, México : economía de la ficción , p. 43
- 70.- Cfr. Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, El desafío municipal, p. 35
- 71.- Programa Nacional de Alimentación, SPP, p. 69
- 72.- Montes de Oca Rosa Elena y Zamorano Ulloa José, Op. cit. , p. 74
- 73.-Ibid, p. 75
- 74.- Ibid
- 75.- Ibid, p. 76

- 76.- Programa Nacional de Alimentación, SPP , p. 22
- 77.- Culebro Siles Javier, " El abasto alimentario como instrumento de desarrollo municipal " , p. 125
- 78.- Castillo Méndez Laura Elena , Op. cit. pp. 69-70
- 79.- Instituto Político Nacional de Administradores Públicos , Op. cit. pp. 27 y 29
- 80.- Ibid, p. 38
- 81.- Culebro Siles Javier, Op. cit. p. 123
- 82.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, pp. 362-363
- 83.- Ibid, p. 236
- 84.- Programa Nacional de Alimentación, SPP, p. 27
- 85.- Alvarez Mosso Lucía, Op. cit. p. 39
- 86.- Culebro Siles Javier, Op. cit. pp. 122-123
- 87.- Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica 10, p.14
- 88.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SNA, " Mercados públicos municipales " , p. 8
- 89.- Instituto Nacional de Administración Pública, Guía Técnica 17, p.17
- 90.- Ibid, p. 23
- 91.- Cfr. Ibid, pp. 28-33
- 92.- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Presentación del Sistema de Distribuidoras Conasupo, hojas s/n, mimeo
- 93.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SPP, p. 366
- 94.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, p. 38
- 95.- Culebro Siles Javier, Op. cit. p. 126
- 96.- Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. p. 25
- 97.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SNA, " Almacenamiento de frutas y hortalizas " , p. 8

- 98.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SNA, " Instalaciones Frigorificas ", p. 2
- 99.- Ibid, p. 3
- 100.- Camargo Luis y Durán Carlos, Op. cit. p. 24
- 101.- Programa Nacional de Alimentación, SFP, p. 22
- 102.- Ibid, p. 23
- 103.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, p. 24
- 104.- Alvarez Mosso Lucía, Op cit. pp. 27-28
- 105.- Ibid, p. 28
- 106.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SFP, p. 241
- 107.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, p. 60
- 108.- Camarena Luhrs Margarita, Op. cit. p. 9
- 109.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, SFP, p. 351
- 110.- Camarena Luhrs Margarita, Op. cit. p. 41
- 111.- Olmedo Carranza Raul, Op. cit. p. 30
- 112.- Ibid, pp. 79-80
- 113.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SNA, " Transpor-tación de frutas y hortalizas " , pp. 4-5
- 114.- Camarena Luhrs Margarita, Op. cit. p. 46
- 115.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SNA, " Transpor-tación de frutas y hortalizas" , pp. 55-56
- 116.- Cfr. Ibid, pp. 66-71
- 117.- Cita de Camarena Luhrs Margarita, Op. cit. p. 31
- 118.- Ibid, p. 44
- 119.- Ibid.
- 120.- Instituto Político Nacional de Administradores Públicos ,
Op. cit. p. 38

- 121 .- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, p. 22
- 122 .- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SNA, " Capacitación para el pequeño y mediano comercio ", p. 3
- 123 .- Cruz Castellanos Federico, El manifiesto cooperativista, p. 5
- 124 .- Ibid, p. 18
- 125 .- Logoya Thalmann Emilio, " La cooperativa : una opción para el fortalecimiento municipal " , p. 13
- 126 .- Programa Nacional de Alimentación, SFA, p. 104
- 127 .- Oswald Ursula, Et al. Ganaderos protagonistas de su historia , p. 380
- 128 .- Bettelheim Charles, Revolución cultural y organización industrial en china , p. 59
- 129 .- Cruz Castellanos Federico, Op. cit. p. 20
- 130 .- Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Técnico No. 14, p. 4
- 131 .- Uvalle Berrones Ricardo, " La creatividad del municipio en la vida económica, política y social de México " , p. 133
- 132 .- Instituto Político Nacional de Administradores públicos, Op. cit. pp. 50-51
- 133 .- Uvalle Berrones Ricardo, Op. cit. p. 140

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Alonso y Carmona Jorge, La burguesía, la oligarquía y el Estado , México, Edit. Nuestro Tiempo, 1977
- Alvarez Mosso Lucía, " Los alimentos y la valorización de la fuerza de trabajo" , Cuadernos de Investigación , México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1985
- Arroyo Ortiz Juan Pablo, " Porfirio Díaz y el imperialismo" , Historia y Sociedad , México, Juan Pablos, No. 24, 1981, pp. 51-69
- Ayala Trejo José Luis , " México: Los límites a la autosuficiencia alimentaria: Importación de granos y su costo social (1970-1984) , Avance Económico , México, INEP-AMAGON, UNAM, Vol. I, No. 6 , 1986, pp. 4-11
- Banco Nacional de Crédito Rural, Estrategia de comercialización y distribución de alimentos básicos e insumos productivos , SAM, México, 1980
- Banco Nacional de Crédito Rural, Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982 , SAM, México, 1980
- Benítez Montano Raúl, " La transición demográfica en México", Gaceta UNAM, México, UNAM, Vol. III, No. 14, 21-VI-1979, pp. 1-15
- Bettelheim Charles, Revolución cultural y organización industrial en China, México, Edit. Siglo XXI, 1981
- Camarena Luhrs Margarita, " El transporte " , Cuadernos de Investigación Social, México, Instituto de Investigaciones Sociales , UNAM, No. 14, 1985
- Camargo Luis y Jurón Carlos, La intervención del Estado en el abasto y la regulación del mercado de productos básicos , México, CONASUPO, s/f
- Castillo Méndez Laura Elena, Historia del comercio en la ciudad de México , México, Departamento del Distrito Federal, 1973 , (Colección Popular)

- Centro Nacional de Estudios Municipales, " Historia del Municipio en México ", Textos Municipales , No. 1 , 1985
- Centro Nacional de Estudios Municipales, " La nueva estructura constitucional del Artículo 115 " , Textos Municipales, No. 12, 1985
- Centro Nacional de Estudios Municipales, " Marco jurídico del municipio " , Textos Municipales, No. 2 , 1985
- Chávez Orozco Luis, Páginas de historia económica de México , Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano , Cuadernos Obreros 7 , 1976
- Chevalier Francois, La formación de los latifundios en México , México, Edit. FCE, 1975
- Compañía Nacional de Subsistemas Populares, Presentación del Sistema de Distribuidoras Conasupo , México, 1984
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Cordero H. Salvador, " Concentración industrial y poder económico en México " , Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos , México, El Colegio de México, No. 13, 1977
- Culebro Siles Javier, " El abasto alimentario como instrumento de desarrollo municipal" , Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, No. 7, ene-feb-1986 , pp. 191-191
- Cruz Castellanos Federico, " El manifiesto cooperativista " , Cuadernos de Investigación, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1984
- De la Peña Sergio, " El surgimiento del capitalismo en México en México " , Historia y Sociedad, México, Juan Pablos, No. 17, 1978 , pp. 17-25
- Departamento del Distrito Federal, Central de abastos, CODEJUR, s/f

- Fabris Mirta y Guevara Claudio, " Sector campesino: conducta productiva 1960-1980. Un análisis comparativo a nivel municipal " , Economía Mexicana , México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983, (Serie Temática) , pp. 217-257
- Florescano Enrique, " El indígena en la historia de México " , Historia y Sociedad , México, Juan Pablos , No. 15 , 1977 , pp. 70-89
- Florescano Enrique, " México variado y colorido " , Diva , México, Vol. 14 , No. 8 , 1986 , pp. 27-29, 90
- Florescano Enrique, Precios del maíz y crisis agrícola en México 1708-1810 , México, El Colegio de México, 1969
- Gibson Charles, Los aztecas bajo el dominio español , México , Edit. Siglo XXI , 1980
- González de Cossío Francisco, Historia de la tenencia y explotación del campo en México , Tomo I , México , s/e , 1978
- Instituto Nacional de Administración Pública, La administración de mercados y centrales de abasto municipales , Guía Técnica No. 17 , México , 1986
- Instituto Nacional de Administración Pública , La participación comunitaria municipal , Guía Técnica No. 14 , México , 1986
- Instituto Nacional de Administración Pública , La planeación del desarrollo municipal , Guía Técnica No. 10 , México , 1985
- Instituto Nacional de Administración Pública , La reglamentación municipal , Guía Técnica No. 2 , México , 1985
- Instituto Político Nacional de Administradores Públicos , El desafío municipal , México , 1982 , (Serie Administración Pública)
- Leal Juan Felipe y Huacuja Rountree Mario , " Una hacienda porfirista en el siglo XX : San Antonio Xala " , Historia y Sociedad , México, Juan Pablos, No. 15 , 1977 , pp. 90-105

- Ley de Planeación
- Ley General de Salud
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Lozoya Thalmann Emilio , " La cooperativa : una opción para el fortalecimiento municipal " , Estudios Municipales , Centro Nacional de Estudios Municipales , No. 7 , ene-feb-1986 , pp. 13-19
- Martín del Campo Antonio , " Estado, planificación y agricultura " , Economía Mexicana , México , Centro de Investigación y Docencia Económicas , 1983 , (Serie Temática 1) , pp. 259-277
- Martínez Cabañas Gustavo , La administración estatal y municipal en México , México , INAP-CONACYT , 1985
- Montes de Oca Rosa Elena y Zamorano Ulloa José , " La articulación agricultura-industria en los principales granos y oleaginosas " , Economía Mexicana , México , Centro de Investigación y Docencia Económicas , 1983 , (Serie Temática 1) , pp. 55-81
- Ochos Campos Moises , La reforma municipal , México , Porrúa , 1979
- Olmedo Carranza Raúl , México : economía de la ficción , México , Grijelbo, 1983
- Oswald Ursula , et al. , Campesinos protagonistas de su historia , México , UAM-Xochimilco , 1986
- Poder Ejecutivo Federal , Plan Global de Desarrollo 1980-1982 , 2 Tomos , SPP , 1980
- Poder Ejecutivo Federal , Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 , SPP , 1983
- Poder Ejecutivo Federal , Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 , SPP , 1983
- Poder Ejecutivo Federal , El Sector Alimentario en México 1986 , SPP , 1987

- Poder Ejecutivo Federal , Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral , D.O. 20-V-1985
- Porrás Calderón José Alejandro , La administración pública y el cooperativismo de consumo , tesis de licenciatura, México , PCPyS-UNAM , 1985
- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manual de administración municipal , México , 1981
- Reglamento de Rastros del Municipio de Hidalgo del Parral , Chih.
- Reglamento de Mercados Públicos de Oaxaca de Juárez , Oax.
- Reglamento de Mercados Públicos del Municipio de Juárez , Chih.
- Reglamento de Mercados Públicos de Chihuahua , Chih.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial , D.O. 20-VIII-1985
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud , D.O. 19-VIII-1985
- Rodríguez Gigena Gonzalo , " Campesinos, productores transicionales y empresarios en la crisis agrícola " , Economía Mexicana , México , Centro de Investigación y Docencia Económicas , 1983 , (Serie Temática 1) , pp. 119-158
- Rodríguez Gigena Gonzalo , " Sistemas productivos y polarización en el agro : introducción y síntesis " , Economía Mexicana , México, Centro de Investigación y Docencia Económicas , 1983 , (Serie Temática 1) , pp. 9-22
- Rolland M.C. , El desastre municipal en la República Mexicana , México , Rolland , 1952
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial , Sistema Nacional para el abasto . Documentos consultados :
 - + " Acondicionamiento y preenfriamiento para frutas y hortalizas en unidades móviles "
 - + " Almacenamiento de frutas y hortalizas "

- + " Almacenamiento de granos en silos "
- + " Capacitación para el pequeño y mediano comercio "
- + " Centrales de abasto "
- + " Centros de acopio "
- + " Condiciones para el almacenamiento de frutas y hortalizas "
- + " Cosecha y acondicionamiento de frutas y hortalizas "
- + " Instalaciones frigoríficas "
- + " Mercados públicos municipales "
- + " Modulo de abasto "
- + " Transportación de frutas y hortalizas "

- Secretaría de Programación y Presupuesto , Sistema Nacional de Planeación Democrática , México , 1985
- Semo Enrique , Historia del Capitalismo en México , México , El Hombre y su Tiempo , 1978
- Soustelle Jacques , La vida cotidiana de los aztecas , México , FCR, 1956
- Tena Ramirez Felipe , Leyes fundamentales de México 1808-1964 , Porrus , 1964
- Unikel Luis , " El problema urbano-regional en México " , Gaceta UNAM , México , Vol. III , No. 20 , 9-VIII-1979 , pp. 1-16
- Universidad Nacional Autónoma de México , " El régimen de intendencias : pieza esencial de las reformas borbónicas " , Gaceta UNAM , México , Vol. III , No. 2 , 8-I-1987
- Uvalle Berrones Ricardo , " La creatividad municipal en la vida económica, política y social de México " , Estudios Municipales , Centro Nacional de Estudios Municipales , No. 7 , ene-feb-1986 , pp. 133-145

- Valdez Mariscal Carlos , " Elementos para conceptualizar la crisis en el sector rural mexicano " , Avance Económico , México , ENEP-ARAGON, UNAM , Vol. I , No. 6 , 1986 , pp. 2-4
- Ventura Cabrera Lauro , Hacia un sistema de coordinación intergubernamental para el desarrollo en México COPLADES-CFO-CUM , tesis de licenciatura , México , FOPYS , UNAM , 1986
- Villarespe Verónica , " Aspectos económicos y tecnológicos en la agroindustria alimentaria mexicana : el caso de los cereales " , Cuadernos de Investigación , México , Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM , 1985
- Warman Arturo , " El neolatifundismo mexicano : expansión y crisis de una forma de dominio " , Comercio Exterior , México , Instituto Mexicano de Comercio Exterior , 1975 , pp. 1368-1374