

32  
28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**La Empresa Pública en el Bienestar  
Social a través del Fideicomiso Comisión  
Promotora CONASUPO**

(FICOPROCON)

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A**

**Héctor Fernando Madrid Acosta**



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

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
<i>Perspectivas sobre la Empresa Pública, Origen y Funciones.....</i>	1
<i>Primera Parte: Diferentes Posiciones Analíticas sobre la Empresa Pública.....</i>	2
a) <i>Enfoque Neoclásico.....</i>	4
b) <i>El Enfoque Keynesiano .....</i>	5
c) <i>La Visión Estructuralista.....</i>	7
d) <i>Los Planteamientos Marxistas.....</i>	8
<i>Segunda Parte: Origen y Funciones de la Empresa Pública.....</i>	10
a) <i>Organización mínima de la Empresa Pública en México.....</i>	14
b) <i>Marco Legal de la Empresa Pública en México..</i>	16
<i>Tercera Parte: Reflexiones en torno a la Empresa Pública como -- productora de Bienes y Servicios.....</i>	20
CAPITULO II	
<i>El Fideicomiso Público Mexicano.....</i>	25
<i>Primera Parte: Definición y Elementos del Fideicomiso .....</i>	26
<i>Segunda Parte: Clasificación de los Fideicomisos.....</i>	31
a) <i>Fideicomisos Públicos.....</i>	32
b) <i>Aspectos relevantes de los Fideicomisos Públicos.....</i>	34

c) Consideraciones sobre el futuro de los Fidei- comisos Públicos .....	35
--	----

**CAPITULO III**

Objetivos y Funciones del Fideicomiso Comisión Promotora CONASU- PO (FICOPROCON) .....	37
Primera Parte: Contenido y Objetivos.....	40
Segunda Parte: Estructura Orgánica .....	46
Tercera Parte: Gerencias Operativas	
a) Gerencia de Agroindustrias.....	51
b) Gerencia de Productos Agropecuarios Perecede- ros.....	52
c) Gerencia de Programas Especiales.....	53
d) Gerencia de Programas Presidenciales.....	54

**CAPITULO IV**

Operación y Funcionamiento del Fideicomiso Comisión Promotora - CONASUPO (FICOPROCON) .....	56
Primera Parte: Consideraciones sobre el Análisis del Funciona- miento del Fideicomiso Comisión Promotora CONA- SUPO.....	57
Segunda Parte: Operación de los Programas	
a) Gerencia de Agroindustrias .....	59
b) Gerencia de Productos Agropecuarios Perecede- ros.....	72

	Pág.
c) Gerencia de Programas Especiales.....	80
d) Gerencia de Programas Presidenciales.....	87
e) Algunas ideas generales sobre la Operación- de los Programas.....	93
Tercera Parte: Liquidación del Fideicomiso.....	95
<b>CONCLUSIONES</b> .....	98
<b>ANEXOS</b> .....	105
Anexo I : Cuadro Estadístico de Información Consolidada 1986 de Producción y Compras.....	106
Anexo II : Cuadro Estadístico de Información Consolidada 1986 de Ventas y Resultados.....	111
Anexo III : Cuadro Estadístico de Información Consolidada 1986 de la Situación Operativa.....	115
Anexo IV : Apéndice Metodológico.....	118
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	124
<b>MANUALES, INFORMES, RESUMENES, CONTRATOS Y LEYES INVOCADOS</b> .....	127

## INTRODUCCION

Este trabajo analiza lo que es la empresa pública como parte del sistema de bienestar social en México a partir del estudio de un caso específico: el "Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO" -- (FICOPROCON).

Tratar sobre la empresa pública, su organización, su estructura y sus objetivos implica partir del análisis teórico de lo que éta representa para la sociedad contemporánea. Al estudiarla, no debe soslayarse cual es su funcionamiento interno, su lógica cotidiana y las finalidades que los planes y programas investigan; ésto es, hay que estudiar también algún caso específico a escala de lo empírico. De ahí el interés por el FICOPROCON.

Las líneas hipotéticas a partir de las cuales se desarrolla el trabajo son las siguientes:

Primera.- El Estado Mexicano, a partir de su conformación en los años posteriores a la Revolución de 1910, ha adquirido, aparte de su función de mediador de los diferentes intereses de los grupos de la sociedad civil, la función de crear una estructura programática y administrativa que promueva el bienestar de los grupos sociales más necesitados.

Segunda.- Si bien el Estado cumple, con esta estructura estatal de promoción social, algunas veces es insuficiente para resolver la problemática de los grupos hacia los cuales están dirigidos los planes y programas.

Tercera.- Esta línea hipotética plantea la existencia de un aparato administrativo en el que se incluyen empresas como el "Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPD" que funciona a partir de una serie de normas y procedimientos establecidos formalmente. Sin embargo, sólo cumple parcialmente su objetivo primordial de crear suficientes bienes y servicios con carácter social.

El complemento entre lo teórico y lo práctico al interior del análisis, es una razón de peso por la cual el trabajo fue estructurado de la manera que se presenta:

El primer capítulo es un esbozo de los elementos fundamentales de la empresa pública, mismo que se divide en tres partes:

La primera parte expone las diferentes escuelas de pensamiento de la empresa pública.

La segunda parte muestra cual es el origen de la empresa pública y el papel que juega en la sociedad contemporánea; una de sus funciones primordiales es crear un sistema de beneficio social en torno al cual gira la tercera parte.

En el capítulo II se dan las bases que sustentan al Fideicomiso Público mexicano : su definición, clasificación y elementos que lo integran, tratando de dar con ello una breve explicación de lo que es el fideicomiso.

En el capítulo III se describe cuales son, según los documentos normativos y los reglamentos, los objetivos y las funciones del FICOPROCON, es decir lo que es su funcionamiento formal.

Por último, en el capítulo IV se plantea cual es la operación y el funcionamiento real del fideicomiso: base en los documentos de trabajo y en los reportes que éste elabora; en él se presenta la idea central de la segunda hipótesis: que el sistema de bienestar social creado por la empresa pública en general, es insuficiente para resolver la problemática económica y social de los grupos de la población a los cuales está dirigido.

Cabe decir que el ánimo de haber escogido el tema de la empresa pública es el de adoptar, en lo posible, los conocimientos aprendidos en el aula a una problemática de indudable trascendencia en el ámbito del desarrollo económico y social, problemática que se ha agudizado a partir del proceso de crisis que vive actualmente la economía del país.

## **CAPITULO 1**

### **PERSPECTIVAS SOBRE LA EMPRESA PUBLICA**

#### **ORIGEN Y FUNCIONES**

## PRIMERA PARTE

### DIFERENTES POSICIONES ANALITICAS SOBRE LA EMPRESA PUBLICA 1/

A la empresa pública se le entiende como el instrumento de política gubernamental que usa el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema social. Se considera que el Estado debe realizar la producción de bienes y servicios en los siguientes casos:

- 1) Ante la limitada capacidad del sector privado para asegurar la producción suficiente de ciertos bienes y servicios, ya sea por carencia de recursos financieros y/o humanos, o por no poder organizarlos en forma adecuada. El Estado en este caso, debe crear empresas o tomar bajo su influencia las que ya existan.
- 2) Cuando la producción de ciertos bienes y servicios sea fundamental para el funcionamiento del sistema social, de manera tal que resulte riesgoso dejarla en manos de los productores privados.
- 3) Cuando la elaboración de ciertos bienes y servicios necesarios para el proceso de producción no resulte atractiva a la inversión privada por lo poco redituable.

---

1/ Para el desarrollo de este apartado, se tomaron algunas ideas del artículo: "La importancia de la empresa pública en México, proposición metodológica", de Elia Marum., en Revista "A" Núm. 2 editada por la UAM Azcapotzalco, México, 1981.

- 4) Cuando existan actividades que generen grandes excedentes que el Estado debe captar para poder dirigir los procesos de inversión e indicar el camino a seguir.
- 5) Ante el requerimiento de limitar a suprimir el poder, considerado excesivo de algunos grupos socialmente hegemónicos, nacionales o extranjeros, que puedan desviar o impedir la continuación y ampliación del sistema.

Las ciencias sociales, y sus distintas corrientes de pensamiento no tienen una sola teoría del Estado y, por lo tanto, no pueden tenerla de la empresa pública. Existen elementos técnicos que apuntan hacia una posible explicación del fenómeno estatal dentro de la -- economía capitalista, así como de su posible metamorfosis o extinción en otro tipo de sociedades. Pero estos elementos están todavía en proceso de discusión y análisis.

Actualmente la concepción que se tiene acerca de la empresa pública dentro de las ciencias políticas, establece que es incuestionable el papel fundamental y permanente que se le ha conferido a la empresa pública de actuar como instrumento de orientación y conducción del proceso de desarrollo nacional desde sectores tradicionales y como agente de intervención estatal directa en la producción de bienes y servicios que permitan garantizar el suministro de insumos básicos, el control de sectores estratégicos, la regulación de mercados, la redistribución del ingreso, así como la promoción del bienestar colectivo y el desarrollo integral de la nación.

Aunque dentro de la ciencia económica no existe una teoría de la -- empresa pública que merezca el nombre de tal, ni siquiera se puede hablar de una teoría económica de la misma, existen explicaciones -- del fenómeno empresa pública en las distintas escuelas que forman -- el pensamiento económico.

#### a) Enfoque Neoclásico

La escuela neoclásica considera que el aparato estatal debe interve nir en mercados de competencia perfecta, cuando se trate de generar los llamados "bienes políticos", es decir bienes y servicios como -- los establecimientos militares o la administración de la justicia -- los cuales, por su calidad intrínseca, no pueden ser cedidos a la gestión de la empresa privada.

La producción directa de bienes privados, a través del Estado, es -- considerada por esta corriente teórica como un bloqueo a la regula- ción automática del engranaje del mercado, por lo que no debe per- mitirse. La injerencia estatal será necesaria sólo en casos de -- procesos productivos donde exista la posibilidad de que se cree un monopolio y se violen las condiciones de competencia perfecta en -- el funcionamiento del mercado. Si esta condición no se da, el Es- tado no debe intervenir en la producción de bienes y servicios ya que la economía a través del mecanismo del mercado está capacita- da para regular automáticamente la producción y distribución de -- ellos.

En situaciones de competencia imperfecta, la acción gubernamental - a través de la empresa pública es concebida sólo por parte del Estado como un instrumento de política que sirve para corregir los efectos de sectores desviantes que no se pueden modificar mediante regulaciones directas; pero no existe en el interior de esta teoría una explicación del surgimiento de la empresa pública y de su funcionamiento y creciente importancia en las economías, porque el enfoque de esta escuela es histórico. Al propugnar la estabilidad automática de los desequilibrios de la economía, cierra toda posibilidad -- de avance hacia una explicación real de la empresa pública.

#### b) El Enfoque Keynesiano

A partir de la llamada revolución keynesiana (difundida ampliamente después de la crisis de 1929), ha sido más aceptada la "intervención estatal" en lo económico. El sistema capitalista mostró su incapacidad para salir de la crisis económica, de ahí que se hiciera necesaria la acción de un agente económico con posibilidad de impulsar esta actividad más allá de la acción posible de los agentes privados.

El apartado estatal debía, entonces, rebasar sus funciones tradicionales de administrador y guardian para convertirse en impulsor del consumo, la inversión y las exportaciones mediante un instrumento - de política económica ya conocido pero usado parcialmente: El gasto público.

Los enfoques teóricos de la demanda efectiva, desarrollada principalmente por John Maynard Keynes, ponen de manifiesto aunque con diferentes entramados teóricos, la forma en que el Estado puede reactivar la actividad económica en el corto plazo: activando la inversión pública y el consumo público e impulsando a las variables privadas que determinan el nivel de actividad económica, el consumo privado, la inversión privada y las exportaciones.

Dentro del enfoque keynesiano se han desarrollado corrientes específicas sobre la empresa pública. Una de estas corrientes considera a la economía como una dualidad formada por un sector público y otro privado: "... el sector privado actúa de acuerdo a una lógica dictada por el mercado y el sector público responde a la razón política, aunque en él pueden haber subsectores donde la razón de mercado se imponga ..." 2/

Otra de las corrientes considera que el Estado a través de la empresa pública interviene en la economía para aliviar las crisis de producción que se presentan, para compensar y equilibrar la inversión y el desarrollo entre las ramas productivas de la economía y para influir en el mecanismo de fijación de precios.

Estas corrientes advierten en la empresa pública un factor coyuntural de intervencionismo estatal, y como sus planteamientos preten-

---

2/ Elia Marum, op. cit., p.29.

den resolver la crisis económica en el corto plazo, no tienen, por que no la necesitan para sus objetivos, una explicación teórica -- acerca de cómo y por qué el Estado interviene cada vez más en la -- economía.

### c) La Visión Estructuralista.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), expositora de esta corriente pionera en el desarrollo de un enfoque teórico latinoamericano, considera que las causas por las que surgen las empresas públicas en los diferentes países del continente, así como las razones del carácter y funcionamiento de estas empresas, se pueden resumir en las siguientes: necesidad de impulsar la industrialización a partir de la inversión privada, proporcionándole infraestructura y materias primas cuya producción resulta poco atractiva por ser actividades con bajas o nulas tasas de rentabilidad, o cuya -- producción, aunque sea rentable, debe estar garantizada, el requerimiento del control de ciertas empresas productivas claves para -- la estrategia del desarrollo que se persigue, y que en manos de -- empresarios privados nacionales o extranjeros, pueden cuestionar -- y poner en peligro la Independencia Nacional. 3/

Las causas enumeradas son racionalizaciones o posterioridades del desarrollo histórico que ha tenido el Estado a través de la empresa pública en América Latina, pero en el enfoque capitalista no --

---

3/ Un desarrollo más completo de este enfoque puede encontrarse en: Octavio - Rodríguez, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, ediciones CEPAL, Ed. Siglo XXI, México, 1980.

existe, hasta la fecha, un cuerpo global y coherente que explique el surgimiento y desarrollo de la empresa pública.

#### d) Los Planteamientos Marxistas.

Las diferentes corrientes de pensamiento existentes dentro de la escuela marxista analizan y cuestionan el funcionamiento del sistema capitalista y el papel que el Estado juega en él, por la contradicción que define la lógica del sistema entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción, o sea, entre la socialización de la producción y la apropiación privada del excedente generado de dicha producción.

La apropiación privada del excedente no significa sólo privatizar, sino también la falta de relevancia institucional de las necesidades de grupos sociales poco o nada importantes para el proceso de acumulación. Esto crea una contradicción creciente entre la burguesía y el proletariado (representantes de la contradicción), que genera en el sistema serios obstáculos en su desarrollo, y con ello la tendencia a su destrucción.

"El autoritarismo en la producción de bienes y servicios y la libertad en la circulación, sólo puede salvarse mediante la presencia del aparato estatal, el cual garantiza la autorreproducción y autoampliación del proceso del capital". 4/

---

4/ Elia Marum, op. cit., p.86.

Existen diferentes conceptos sobre lo que constituye el Estado en el capitalismo y sobre cómo y por qué actúa (estas versiones consideran al Estado como un ente super estructural), pero no existe aún un marco teórico ya desarrollado que sea capaz de integrar las diferentes visiones o de una de ellas una teoría completa, por lo tanto, no existe un marco de referencia de la empresa pública en el aparato estatal. Sin embargo, la concepción histórica y globalizante de este enfoque permite flexibilidades para el estudio del Estado y de la empresa pública que los demás enfoques no pueden dar.

## SEGUNDA PARTE

ORIGEN Y FUNCIONES DE LA EMPRESA PUBLICA

La empresa pública es una respuesta legítima del Estado a demandas y necesidades de la colectividad como factor de interés social de relevante importancia porque es una medida de política económica y además un instrumento de la administración pública creada por el Estado para su conformación y más íntegro desarrollo. La empresa pública depende directamente del Ejecutivo Federal quien da directrices políticas; es un órgano de carácter fundamentalmente económico que puede ser parcial o totalmente administrado por el Estado, en el que convergen recursos, información y trabajo que tienen como finalidad producir bienes y/o servicios para coadyuvar en el desarrollo del país de acuerdo con políticas de interés definidas.

Es, asimismo, la forma de como instrumentar las políticas del régimen según sus necesidades. Estas, en países en vías de desarrollo como México, surgen del interés privado que genera el interés social, esto es, demandas de una parte significativa de la sociedad al Estado.

La empresa surge como una necesidad de la componente industrial de la vida económica nacional, estableciéndose su regulación jurídica; debido a esto la empresa es objeto de varias ramas del Derecho y -

también de la Ciencia Política.

"La creación de las empresas públicas en Latinoamérica presenta una característica fundamental y definitiva: el no haber sido creadas por un proceso ordenado y sistemático de decisión. Su origen es el resultado de factores coyunturales y es el Gobierno quien ha determinado su creación. La formación de la empresa pública puede originarse por diversas circunstancias:

- 1) La nacionalización de un servicio de carácter público y el mejoramiento de sus funciones.
- 2) Las empresas privadas (en quiebra), de interés social y que después se han tornado en públicas.
- 3) La incorporación de bienes al Estado como consecuencia de las expropiaciones.
- 4) La expansión del sector público, que es un factor importante -- en el desarrollo nacional". 5/

La intervención del Estado en la empresa pública es importante y fundamental, ya que en su iniciación necesitó del apoyo estatal -

---

5/ René Villarreal, "La empresa pública: Mitos y realidades", en: Empresa pública, problemas y desarrollo, Vol. 1, No. 1, Ed. CIDE, México, 1986, p. 104.

para su desarrollo. Este soporte consiste en la aplicación de recursos, trabajo e información, relacionados con la actividad que lleva a cabo la empresa.

El Estado determina lineamientos que regulan la conducta de la empresa. Desde luego, la empresa pública tiene una organización interna en la que existe una dirección que dicta las políticas para lograr los objetivos deseados.

"En países en vías de desarrollo, la empresa pública está determinada por una economía de tipo mixto, compuesta de múltiples sectores a saber:

En el sentido social y político:

1. Un compromiso entre las diferentes fuerzas sociales y, como consecuencia,
2. La combinación de fuerzas motoras institucionales e intervenciones gubernamentales.

En sentido económico:

1. Sector público
2. Sector de subsistencia (precapitalista)
3. Un sector capitalista que presenta componentes nativos y extranjeros". 6/

---

6/ J.G. Zielinski, Alianza sobre la teoría de la planificación socialista, Ed. Amorrortu, Argentina, 1968, pp. 112-137.

En el Estado Mexicano existe la convicción de que la economía de tipo mixto determina una intervención que beneficia la economía nacional. Por ello es necesaria una planeación global para administrar los recursos, información y trabajo requeridos en la implantación de los proyectos de desarrollo.

Una de las funciones del aparato estatal es conciliar intereses, -- por lo que es conveniente definir los siguientes conceptos:

*Interés Privado.* - Conjunto de individuos o un grupo en particular -- que hacen planteamientos a fin de satisfacer necesidades propias -- específicas.

*Interés Social.* - Expresa representar los intereses de una parte -- significativa de la colectividad, que puede resolver el problema -- total o parcialmente con recursos propios (trabajo, financiamiento, créditos).

*Interés Público.* - Considera la generación de demandas y apoyos -- que recibe el Estado por parte de los gobernados y que legitiman -- como parte de su responsabilidad pública ante la sociedad.

Las empresas públicas son entes autónomos que manejan y superan sus propios procesos internos y también, debido a su compromiso público, deben estar sujetas a políticas estratégicas las cuales son -- tomadas en base a variaciones del medio ambiente.

Las empresas de participación estatal en México implican la dualidad de intervención pública y privada y con ellas se pretende crear mecanismos que aumenten la productividad y el nivel de vida. Esta asociación se crea por medio de la adquisición de bienes y/o capital para poder tener intervención en la toma de decisiones. Además éstas deben ser estratégicas para el desarrollo del país ya sea por el interés público que manifiesten o teniendo como base la oportunidad y la viabilidad políticas.

Las empresas de interés público representan una parte de la economía mixta, la cual en nuestro país abarca las principales actividades económicas.

Como se ha visto, el Estado crea empresas públicas para incrementar el desarrollo de sectores económicos, sociales y políticos y lo ideal sería que estas empresas lleguen a autofinanciarse, es decir, no requieran del apoyo estatal para seguir funcionando adecuadamente y al mismo tiempo proporcionen beneficios de interés público. Sin embargo, no siempre se presentan estos logros en las empresas.

#### a) Organización mínima de la Empresa Pública en México.

El Ejecutivo Federal es el componente externo de la estructura jerárquica de las empresas de interés público en México, el cual determina los satisfactores de interés social, proporcionando los lineamientos para determinar los objetivos y procedimientos para -

el trabajo requerido.

A su vez el Ejecutivo, a través de las Secretarías de Estado o Departamentos administrativos se coordina con las entidades de la Administración Pública Paraestatal para: incrementar la productividad, aplicar los programas de Gobierno, lograr mayor coherencia operativa y evitar duplicidades.

Asimismo, dentro de este componente externo de organización de la empresa pública depende un consejo directivo o de administración - que está constituido por diferentes órganos del Gobierno Federal e influye en la toma de decisiones de la dirección general de la empresa paraestatal.

La instrumentación de estas políticas requiere de distintos ámbitos de gestión en los niveles del aparato gubernamental. El primero de ellos es el ámbito general, es decir enmarca al régimen -- del Estado en forma global y es aquí donde se toman decisiones de políticas estratégicas.

El Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con una grande y compleja organización que pugna por promover el desarrollo del país; parte de esta macroorganización se haya eficientemente administrada con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas; otra, tiene baja eficiencia administrativa, objetivos confusos y carece de políticas explícitamente establecidas.

b) **Marco Legal de la Empresa Pública en México.**

"El Estado Mexicano cumple sus atribuciones a través de órganos centrales a partir de 1925; ha acudido también a la creación - de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fiduciarias, comités, etc. (Banco de México, PEMEX, entre otras), para el cumplimiento de sus funciones como promotor del desarrollo.

Ya en 1832 podemos encontrar antecedentes de este tipo de dependencia pública, pero no es sino hasta la década de los 20 - en que se comienzan a multiplicar estos órganos en los que encontramos diferentes grados de descentralización y desconcentración. La creciente intervención estatal en el desarrollo - ha llevado al Gobierno Federal, desde la época de la Revolución, a crear empresas con el propósito de aprovechar las ventajas de un sistema de organismos descentralizado". 7/

Los órganos con personalidad jurídica y patrimonio propios se han ido convirtiendo en auxiliares poderosos de la acción del Gobierno Federal, dado que por medio de la personalidad jurídica de sus organismos y empresas, el Gobierno actúa en todo el territorio sin violar la soberanía estatal ni la libertad mu-

---

7/ Francisco Javier Alejo, La estrategia del desarrollo económico de México 1920-1970, UNAM, México, 1969, p. 103.

nicipal, sin crear problemas jurídicos de competencia o autoridad.

"Un análisis de lo que es la organización de la Administración Pública Federal, ofrecería el siguiente panorama:" 8/

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, así como la derogación de las demás disposiciones que se opongan a lo establecido en la citada Ley, en su Artículo 1o. precisa el campo de la Administración Pública que a la letra dice:

"La presente Ley establece las bases de la Organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal".

#### ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Centralizada

Presidencia de la República  
 Secretarías de Estado  
 Departamentos Administrativos  
 Procuraduría General de la República

---

8/ Silverio Pérez y Pérez, La organización de la Administración Pública en México, Ed. Era, México, 1986, pp. 45-51.

Paraestatal	}	Organismos Descentralizados
		Empresas de Participación Estatal
		Instituciones Nacionales de Crédito
		Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas
		Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de <u>Crédito</u>
		Y los Fideicomisos

En la Administración Pública Federal Centralizada, la dependencia o jerarquía es directa del Presidente de la República con objeto de unificar las decisiones de nombramiento, mando, revisión y resolución de conflictos de su competencia. En cambio, en la Administración Pública Paraestatal se puede observar que los organismos son creados con personalidad jurídica y patrimonio propios o parte de éste; el Gobierno tiene facultades de nombrar a la mayoría de los miembros de la dirección y facultad de vetar acuerdos de la asamblea general de accionistas, consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

La Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en sus Artículos 20. y 30., dan facultad al Poder Ejecutivo de la Unión de ejercer las atribuciones y despacho de los negocios de orden administrativo por medio de las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada, con auxilio de las entidades de la Administración Paraestatal.

- *Administración Pública Centralizada.*

Los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

- *Administración Pública Paraestatal. (Organismos Descentralizados)*

Dentro de la Administración Pública Paraestatal se consideran como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera -- que sea la forma o estructura legal que adopten.

- *Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.*

Dentro de la Administración Pública Paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

- *Fideicomisos.*

Los fideicomisos son los establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las paraestatales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en -- los fideicomisos que ésta constituya.

## TERCERA PARTE

REFLEXIONES EN TORNO A LA EMPRESA PUBLICA COMO PRODUCTORA DE BIENES Y SERVICIOS. 9/

El desarrollo económico es el medio por el cual las naciones en el mundo contemporáneo buscan elevar los niveles de vida de su población. El desarrollo se sustenta en programas específicos en los cuales se coordinan los esfuerzos y recursos disponibles para la consecución de determinadas metas. En la planeación del desarrollo el Estado es factor central, variando las condiciones y los medios según el tipo de las estructuras económicas y políticas de cada país.

Sin embargo, es siempre el Estado el que dispone de la autoridad, la información y los recursos económicos necesarios para elaborar y dirigir la ejecución de un plan de esta naturaleza.

En México, desde la Revolución, los Gobiernos de la República han asumido la responsabilidad de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para ello se han realizado considerables esfuerzos, tanto en el campo público como en el privado, pero en la actualidad estos esfuerzos necesitan la coor-

---

9/ Para una interpretación más extensa de las formas de producción de bienes y servicios creados por la empresa pública, véase a Jorge Ruiz Dueñas: Sistema económico, planificación y empresa pública en México, Colección Ensayos # 8, editado por la UAM Azcapotzalco, México, 1982.

dinación sistemática, la eficiencia y la racionalización de un -- plan de desarrollo.

La planeación económica aspira a la utilización óptima de los recursos de que dispone el país para elevar al máximo posible la ta sa de crecimiento del producto nacional y superar los niveles de vida. En México, el Gobierno tiene entre sus deberes principales fomentar el desarrollo económico y social, y para ello le implica desempeñar un papel central en la planeación del desarrollo.

La administración pública forma parte del sistema social a través del cual la acción política gubernamental orienta el desarrollo - creciente y sostenido de un país, e influye sobre él brindando ma yor número y mejor calidad de servicios a la comunidad.

Los organismos públicos surgen para resolver necesidades y demandas sociales mediante un conjunto de reglas para realizar el dis eño de su organización y el logro del objetivo deseado. El manejo de esta organización trae implícitos la autoridad, responsabilidad, unidad de mando, aumento de eficiencia, coordinación descentralizada y el proceso de toma de decisiones.

Internamente las empresas públicas deben contar con canales de co municación, establecer los niveles de autoridad y responsabilidad, delimitar los objetivos y funciones y contar con un control o -- evaluación donde se determine si lo que se está haciendo está de acuerdo con la norma preestablecida. Deben estar estructuradas -

por un órgano formal (legal), que precise los fines para los cuales fueron creadas. La organización interna de la empresa, también se debe estructurar teniendo como base el principio de racionalidad que consiste en la mejor organización de acuerdo con el objetivo que se persiga y los medios con que se cuenta. Es decir, el organismo debe contar con una estructura debidamente delimitada que le permita determinar sus funciones y pueda establecer políticas concretas de acción.

La función social de la organización deberá estar acorde con el logro de los objetivos. Así por ejemplo, crea empresas para estas tales en sectores estratégicos de la economía para aumentar las fuentes de empleo, distribución de ingresos, el incremento al campo, etc.

Los organismos están contruidos como unidades sociales efectivas y eficientes. La efectividad real de una organización específica viene determinada por el grado en el alcance de sus logros y su eficiencia se mide por el monto de los recursos empleados para obtener una unidad de producción.

Bajo estas ideas se debe analizar a la Administración Pública y al Estado Mexicano nacidos del triunfo revolucionario, en especial a partir del cardenismo. Sería un grave error estudiar la conducta administrativa sin observar las bases sociales y políticas que le dan vida.

El Estado Mexicano emerge como una entidad poderosa en razón de la fuerza social que hereda de la lucha armada; la movilización de masas organizadas en torno a la figura del Estado tiene su punto nodal en la administración cardenista y, puede reafirmarse la idea de que su construcción definitiva vino después de haber triunfado los movimientos revolucionarios.

Esta es una constante que se repitió en todos los países donde hubo acontecimientos populares victoriosos.

En México, la alianza de clases y la subordinación de todos los sectores a la política gubernamental son factores que coadyuvaron a forjar una Administración Pública eficaz derivada de un Estado poderoso, sustentado en una política de masas.

La sociedad se organiza y fortalece para encontrar en la unidad del Estado un proyecto coherente de desarrollo nacional; de 1934 a 1940 este es el gran objetivo, que encontrará su continuidad -- y complemento en la industrialización marcada como el eje de la actividad en la década de los cuarentas.

El desarrollo mexicano está ubicado dentro del capitalismo dependiente; nuestro país alcanzó uno de los desarrollos más espectaculares a nivel mundial que llegó a denominarse "el milagro mexicano", pero tal acontecimiento no dejó de tener implicaciones contradictorias. En realidad el desarrollo, a pesar de haber tenido

como antecedente una revolución, fue extremadamente injusto.

El instrumento principal de la acción estatal en la economía fue - a través de la expansión del sector paraestatal, cuyo crecimiento anárquico provocó la aparición de problemas de control de la Administración Pública.

El capitalismo necesita para su crecimiento de un Ejecutivo fuerte; en México, la expansión gubernamental dió lugar a formas peculiares de centralización y dispersión del poder que coinciden con la agudización de la complejidad burocrática. Tal complejidad -- tiene que ver también con ciertas modalidades que adquirió la lucha de clases en el interior de las empresas: lo que ha dado en llamarse la lucha por demandas salariales que tiene una connotación mucho más profunda y que en parte puede explicarse por los conflictos y los medios utilizados por el Estado para resolverlos.

## **CAPITULO II**

### **EL FIDEICOMISO PUBLICO MEXICANO**

## PRIMERA PARTE

DEFINICION Y ELEMENTOS DEL FIDEICOMISO. 10/

De acuerdo con el Artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso es "un instrumento mediante el cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria". 11/

De esta definición dada por Ley, se deducirán las características propias del fideicomiso.

En el acto constitutivo, debe hacerse constar las siguientes características.

- El consentimiento de las partes, identificando a cada una de ellas.
- El tipo de fideicomiso de que se trate, para lo cual se tomará en cuenta la finalidad que se persiga.
- La integración del patrimonio fideicomitado y las posibilidades de su ampliación y reducción.

---

10/ Las líneas generales de este apartado provienen de David Peñaloza Santillán: El fideicomiso público mexicano, Ed. Cojica, México, 1983.

11/ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, vigesimotercera edición, -- México, 1979.

- El fin del fideicomiso, indicando cual es la encomienda que el fideicomitente hace a la fiduciaria.
- Los derechos que el fideicomitente se reserva para sí.
- El plazo a que quede sujeto el fideicomiso.

En los términos de la definición antes dada, los elementos del fideicomiso son:

### Fideicomitente

" Es aquella persona que constituye un fideicomiso y realiza la afectación de bienes o derechos. Debe tener poder de disposición sobre los bienes materiales o derechos que constituyan el patrimonio fideicomitado". 12/

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece en el Artículo 349, quiénes pueden ser fideicomitentes, y determina:

"Las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y - las autoridades administrativas competentes, cuando se trata de -- bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación, corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen". 13/

---

12/ Raúl Cervantes Ahumada, Títulos y Operaciones de Crédito, Ed. Porrúa, México, 1973, p. 291.

13/ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, p. 123.

El fideicomitente tiene varias facultades tales como:

- Señalar y establecer los fines del fideicomiso.
- Designar una o varias instituciones fiduciarias, para que desempeñen el fideicomiso.
- La designación de uno o varios fideicomisarios, para que reciban el provecho del fideicomiso.
- Celebrar con el fideicomisario, convenio expreso para extinguir el fideicomiso.
- En caso de incumplimiento, exigir de la contra parte el cumplimiento o la extinción del fideicomiso.

### Fiduciario

"El fiduciario debe ser siempre una Institución de Crédito legal - mente autorizada para practicar operaciones del fideicomiso, la - cual se convierte en la titular de los derechos y de los bienes - fideicomitados durante toda la vigencia del fideicomiso". 14/ El fiduciario, es la persona encargada por el fideicomitente de rea- lizar el fin del fideicomiso, y se convierte en el titular del pa- trimonio constituido por los bienes o derechos destinados a la rea- lización de tal finalidad .

---

14/ Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, décima edición, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 264.

Las obligaciones del fiduciario son, entre otras:

Abstenerse de hacer mal uso de los derechos transmitidos y de excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.

### Delegados Fiduciarios

El fiduciario desempeña su cometido por conducto de delegados fiduciarios.

Los delegados fiduciarios, son funcionarios que la institución designa para atender los fideicomisos, siendo libremente elegidos -- por la fiduciaria; pero ese nombramiento debe ser confirmado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

"El delegado fiduciario realiza los actos relativos al fideicomiso sujetándose tanto a las normas de nuestro sistema jurídico general como a las disposiciones, criterios y lineamientos que el fiduciario determine". 15/

### Fideicomisario

El fideicomisario es la persona física o moral, la cual recibe el beneficio derivado de un fideicomiso.

---

15/ Ibid., p. 267.

El Artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que "pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica". 16/

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario siempre que su fin sea lícito y determinado y, en consecuencia, el fideicomitente en ejercicio de uno de sus derechos puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultáneamente o sucesivamente el provecho del fideicomiso.

---

16/ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, p. 123.

## SEGUNDA PARTE

CLASIFICACION DE LOS FIDEICOMISOS.

Con base a la persona que constituye el fideicomiso es posible hacer una clasificación de éstos en públicos y privados: 17/

El fideicomiso es privado cuando quien lo constituye es una persona física o moral, de derecho privado.

El fideicomiso es público cuando sea establecido por una persona - de derecho público.

La clasificación de los fideicomisos es producto de la práctica - bancaria y depende del encuadramiento que han hecho las instituciones fiduciarias, sin que ello limite sus fines.

Hecha la anterior aclaración, el fideicomiso puede también ser clasificado como:

- 1.- De inversión
- 2.- De garantía
- 3.- De administración

---

17/ Para el desarrollo de este tema, se utilizó como bibliografía básica a -- J. Manuel Villagordo Lozano : Doctrina general del fideicomiso, Ed. Gr-- jalbo, México, 1982.

El fideicomiso de inversión es aquel por virtud del cual el fiduciario debe adquirir los bienes o derechos que el fideicomitente le señale. Normalmente, el patrimonio de este tipo de fideicomisos está constituido por inmuebles de productos, valores o dinero.

Los fideicomisos de garantía son aquellos que se constituyen para garantizar el cumplimiento de obligaciones contraídas por el propio fideicomitente o por terceros.

Por su naturaleza estos fideicomisos siempre son accesorios de una obligación principal, y su objeto o fin primordial es que el fiduciario conserve la titularidad de los bienes que conforman el patrimonio del fideicomiso.

Los fideicomisos de administración son aquellos que se constituyen para que el fiduciario proceda a la guarda, custodia y conservación del patrimonio fiduciario e, inclusive, para que obtenga los mejores rendimientos y entregue sus productos al fideicomisario.

#### a) **Fideicomisos Públicos**

Los fideicomisos creados por el Gobierno Federal son auxiliares del Poder Ejecutivo, sus fines serán siempre de interés público y su operación es en sí una extensión del sector central quien utiliza, por este medio, la personalidad y la capacidad instalada de las instituciones fiduciarias para canalizar los recursos y disponibilidades a través del campo de acción de los propios fideicomisos públicos.

cos con el fin de ampliar el desempeño de las actividades de sus Secretarías y Departamentos de Estado, en el cumplimiento de los objetivos y programas.

El fideicomiso público difiere de los demás fideicomisos por estar sujeto no sólo a la legislación mercantil y demás reglamentos aplicables a los fideicomisos (principalmente por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), sino también a las Leyes y ordenamientos que emite el Ejecutivo Federal con carácter eminentemente administrativo (básicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), los cuales afectan a todas las entidades del sector público federal y, entre ellas, a los fideicomisos públicos.

Para la constitución de este tipo de fideicomisos, la Ley señala a la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del Gobierno Federal, por lo que será la que fungirá como fideicomitente; esta facultad correspondía en su inicio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y éstos pueden ser creados por medio de Leyes, Decretos o Acuerdos Presidenciales.

Conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 3o., así como los Artículos 2o. y 9o. de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Secretario de Programación y Presupuesto expide un acuerdo estableciendo las causas que motivan la creación del fideicomiso, y una vez expedido éste, es la institución fiduciaria la que lleva a cabo los pasos necesarios para su constitución siendo el más im

portante el de establecer y celebrar el contrato respectivo, el cual debe sujetarse a los derechos y acciones que corresponde ejercer al fiduciario sobre el patrimonio fideicomitado y las limitaciones que establezca el fideicomitente o que deriven de derechos de terceros.

#### b) Aspectos relevantes de los Fideicomisos Públicos.

El fideicomiso público cuenta, desde su constitución, con estructura y patrimonio propios, además de la del fiduciario, y es creado para cumplir un fin específico, siempre de interés público, fijándose objetivos y metas así como recursos financieros adecuados a su propósito. Tales particularidades de estructura y patrimonio, dan a los fideicomisos públicos un grado de emancipación tal que les permite ajustarse libremente a la consecución de sus propósitos, operando con independencia jurídica y administrativa que puede equipararse a cualquier empresa del sector privado sin perjuicio del debido Gobierno y control que el Estado impone para todas sus dependencias.

La amplia cobertura que el fideicomiso público tiene en el campo de las actividades económicas, sociales, culturales, etc., su constante desenvolvimiento y el reiterado uso que de él hace el Gobierno Federal, se debe a que son creados para operar con libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial, y se destinan a promover e incrementar actividades dirigidas a la satisfacción de necesidades sociales específicas, canalizando recursos a fines parti

culares. A través de los fideicomisos públicos, el Gobierno Federal ha logrado la coordinación entre las diversas dependencias o entidades que deben participar en la realización de ciertos fines o en la solución de problemas, ya que con la participación de estas dependencias en los Comités Técnicos de los fideicomisos, se han obtenido resultados positivos logrados en buen número de casos a costos poco significativos en relación con los beneficios alcanzados. Como instrumento de desarrollo, desde el punto de vista económico y financiero, este tipo de fideicomisos se han calificado como fondos de fomento, bancos de segundo piso o instituciones de redescuento, cuya función está ligada al estímulo y apoyo de determinadas actividades mediante la inversión o el otorgamiento directo de créditos sin utilizar otro intermediario financiero.

### c) Consideraciones sobre el futuro de los Fideicomisos Públicos.

Con base a las reformas y adiciones efectuadas a la Ley Orgánica -- de la Administración Pública Federal, la designación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único del Gobierno Federal y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se cree que el fideicomiso público tiene un gran futuro en nuestro país.

Con estas reformas, el Gobierno Federal podrá depurar los fideicomisos que ha constituido hasta la fecha a efecto de suprimir aquellos que, por sus fines, no estén destinados a satisfacer el inte-

nes público y, respecto de los que sí los cumplen, podrá vigilar - su adecuada operación.

Por lo anterior, se puede decir que el fideicomiso público es una fuente de solución para muchos problemas de nuestro país, por lo - que consideramos que si se aleja de los vicios en que suelen incu- rrir, deberá en el futuro incrementar su fuerza, convirtiéndose en un gran aliado de la Administración Pública.

### **CAPITULO III**

#### **OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL**

#### **FIDEICOMISO COMISION PROMOTORA CONASUPO**

Dentro de los dos siguientes capítulos se realiza, a la vez que una descripción del funcionamiento del fideicomiso, identificar las normas y disposiciones legales y formales que sirvieron de base para la realización de las actividades tendientes a crear un sistema de producción de bienes y servicios.

Para ello, se le estudiará desde los diferentes Artículos que al respecto se encuentran contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los estipulados en otras Leyes y Reglamentos emanados del Poder Ejecutivo Federal, hasta los Manuales tanto de Funciones como de Organización y que rigen sus actividades y procedimientos, ya sea que éstos tengan su origen en el interior del propio fideicomiso, o en su organismo cuya competencia legal se encuentra ligada con su funcionamiento.

Posteriormente a este primer acercamiento de carácter formal, se hace una descripción general de lo que es su funcionamiento real en términos de los resultados concretos que las actividades han -- mostrado, analizando los resultados de los programas que el fideicomiso administra, a partir del grado de cobertura de las metas -- programadas dentro de los planes de trabajo, utilizando como principal fuente de información los reportes, informes y resúmenes de actividades que las diferentes instancias organizativas y administrativas presentan ante las autoridades competentes.

Finalmente, en estos capítulos se muestra que si bien el funcionamiento real del fideicomiso está enmarcado, dentro de lo estable-

cido en su Manual General de Organización en lo referente a sus atribuciones y objetivos, no por ello este funcionamiento real se identifica con dichas disposiciones, atribuciones y objetivos, por el contrario, más que responder a éstas, se cree que existe en el fideicomiso, tal como lo demuestran los objetivos programados y las metas obtenidas, una dinámica de actividades propia de una lógica interna, producto de las condiciones y los problemas que enfrenta en el desempeño de sus actividades cotidianas. Por lo que a continuación se presenta en forma detallada su funcionamiento formal y real y las razones principales que afectaron en forma significativa la operación en algunos de los programas.

## PRIMERA PARTE

CONTENIDO Y OBJETIVOS. 18/

El "Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO", fue creado en 1966 - como Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Rural con -- el propósito de auxiliar a la Compañía Nacional de Subsistencias - Populares (CONASUPO), en la construcción y reconstrucción de silos y bodegas rurales. En esta primera etapa, estableció una red de almacenamiento que vino a resolver la falta de centros de acopio - en los ejidos y en la pequeña propiedad de las zonas temporaleras productoras de maíz y frijol.

En 1970, apoyó la construcción de los "Centros CONASUPO de Capacitación Campesina". En 1971, cambia de razón social a fin de encauzar sus actividades hacia otros programas. En 1972, el 30 de octubre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicó al entonces Banco Nacional Agropecuario, S. A., la determinación del Gobierno Federal de constituir un fideicomiso que se denominara -- "Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO", tomando en cuenta la -- necesidad que tenía CONASUPO de reforzar sus programas de comercialización con tareas de organización y mejoramiento social, particularmente en el sector rural.

---

18/ La fuente principal de información para la preparación de este capítulo - fue el : Manual General de Organización del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, Mimeógrafo, Unidad de Organización y Métodos, México, 1985.

Con fundamento en lo anterior, el 8 de mayo de 1973, se celebra - el contrato del fideicomiso por parte del Gobierno Federal por con- ducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representada por el C. Director General de Crédito, Lic. Miguel de la Madrid -- Hurtado, y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, repre- sentada por su Director y Primer Delegado Fiduciario, con las ca- racterísticas que a continuación se mencionan:

Fideicomitentes	<p>El Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Compañía Nacional de -- Subsistencias Populares.</p>
Fiduciario	<p>El Banco Nacional Agropecuario, S.A., actual Banco Nacional de Crédito Ru- ral, S. A.</p>
Fideicomisario	<p>La Compañía Nacional de Subsistencias Populares.</p>
Patrimonio	<p>El efectivo, los créditos, bienes -- muebles e inmuebles, así como dere- chos con que cuenta actualmente la - Comisión Promotora para el Mejora- miento Social.</p> <p>Las cantidades que fije el Gobierno Federal en el Presupuesto Anual de - Egresos de la Federación dentro de - las partidas autorizadas a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares</p>

Los productos y aprovechamientos que reciba, las aportaciones y donativos -- que le otorguen y en general los bienes o derechos que adquiriera por cualquier otro concepto.

Es así como se constituye el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPU.

Este fideicomiso tiene como función primordial, según se establece en el informe de actividades 1985 - 1986, la de apoyar a los programas de comercialización de CONASUPU, con acciones dirigidas hacia la promoción rural, a la producción y al mejoramiento social.

La promoción rural está encaminada a la organización de la población campesina para hacerla partícipe de los programas gubernamentales de mejoramiento social, así como capacitarla para el aprovechamiento racional de los recursos.

Con el apoyo a la producción se refuerzan las acciones comerciales de CONASUPU al proporcionar al productor la atención económica necesaria, así como la capacitación y asesoramiento técnico que las actividades productivas requieren. Al apoyar el proceso comercial, además de reforzar la función principal de hacer llegar al pueblo los productos que demanda, se pretende beneficiar a los productores con el valor agregado que origina la transformación de su producción.

El mejoramiento social está encauzado al auxilio de la población afectada por fenómenos meteorológicos, a mejorar su dieta alimenticia, a fomentar la integración familiar o comunitaria y a propiciar el arraigo de los habitantes en su lugar de origen mediante la diversificación de las actividades económicas locales y la creación de fuentes de trabajo.

Las diferentes disposiciones jurídicas aplicables a este fideicomiso determinan que las siguientes sean sus atribuciones.

- 1) "Continuar los programas de promoción social, particularmente en el sector rural, que venía desarrollando la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Rural.
- 2) Asesorar a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares sobre problemas de mejoramiento rural y social, en los casos en que ésta los solicite.
- 3) Administrar e invertir los bienes y fondos que reciba para el cumplimiento de su encargo fiduciario y, en su caso, proceder a enajenarlos, darlos en arrendamiento, donación, etc., teniendo sobre el patrimonio fideicomitado las más amplias facultades de dominio y administración.
- 4) Promover la creación o desarrollo de empresas necesarias para el mejoramiento rural o social en los términos que le sean --

aprobados por el Comité Técnico y dentro de los fines del fideicomiso, pudiendo conservar en su poder las acciones de sociedades mercantiles, además el de lograr adquirir toda clase de muebles e inmuebles". 19/

El sistema de promoción social dentro de un Estado, que busca por medio de la creación de programas de atención y mejoramiento del nivel de vida de los sectores de la sociedad más necesitados, implica el atender no sólo el aspecto meramente económico en las necesidades de esos sectores, sino también es fundamental para el buen logro de esas expectativas, el incidir directamente en las diferentes fases en que se requiera, dentro del proceso de producción y de comercialización de los bienes de consumo popular.

Esta función, hablando en términos generales de intervenir en los procesos de comercialización, la tiene la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, y en la medida de sus alcances y atribuciones el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO.

En este sentido las actividades que realiza el fideicomiso se encuentran englobadas en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República, al menos en los términos de su planeación, y por lo tanto forman parte de una amplia política de asistencia social enfocada al control de determinados procesos económicos del país. Esto es claro si se analiza cuales son los objetivos que se despre-

---

19/ Contrato del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, México, 1985. Cláusula primera, incisos a, b, c y d.

den de los fines y atribuciones conferidos al fideicomiso y que a continuación se enuncian:

- 1) "Coadyuvar con CONASUPO y el Gobierno Federal en el fomento -- del desarrollo económico y social del país, y en el campo de - las subsistencias populares a través del apoyo a la producción de los bienes y servicios sociales necesarios en el medio rural.
- 2) Apoyar a los productores del medio rural para lograr una mayor eficacia y eficiencia en el proceso de comercialización de sus productos, mediante la difusión de información comercial y apoyo a los mecanismos del mercado.
- 3) Promover el incremento en el medio rural de la infraestructura agroindustrial requerida por los productores para obtener más y mejores alternativas de comercialización y participar en los beneficios derivados de la transformación de sus materias primas.
- 4) Colaborar en los planes y programas de mejoramiento social de CONASUPO así como de otras entidades y dependencias del Gobierno Federal". 20/

---

20/ Contrato del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO. México, 1985, Cláusula tercera, incisos a y b.

## SEGUNDA PARTE

### ESTRUCTURA ORGANICA. 21/

A continuación se presenta la estructura orgánica del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO en general <sup>11</sup>, posteriormente, se desglosan algunas de las gerencias que requieren de interés especial ya que tienen como objetivo la ejecución de los programas.

Por el contrario, en otras gerencias no se ocupará la atención con el mismo énfasis ya que sus funciones son de carácter administrativo al interior del mismo.

### ESTRUCTURA ORGANICA

#### VOCALIA EJECUTIVA

Secretaría Técnica

Abogado General

Auditor General

#### COORDINACIONES GENERALES

Unidad de Organización y Métodos

#### GERENCIA DE AGROINDUSTRIAS

Subgerencia de Producción

Subgerencia de Comercialización

---

21/ Manual General de Organización del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO,  
Mimeógrafo, Unidad de Organización y Métodos, México, 1985, pp. 13-32.

*Subgerencia de Apoyo Operativo*

GERENCIA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS PERECEDEROS

*Subgerencia General de Productos Agropecuarios Perecederos*

*Subgerencia de Subasta*

*Subgerencia de Información*

*Subgerencia de Abasto*

*Subgerencia de Comercialización*

*Subgerencia de Apoyo Operativo*

GERENCIA DE PROGRAMAS ESPECIALES

*Subgerencia de Programas Especiales*

GERENCIA DE PROGRAMAS PRESIDENCIALES

*Subgerencia de Festividades*

*Subgerencia de Heladas y Sequías*

*Subgerencia de Ayuda a Damnificados*

GERENCIA DE PLANEACION Y DESARROLLO

*Subgerencia de Estudios y Proyectos*

*Subgerencia de Promoción*

GERENCIA DE ADMINISTRACION

*Subgerencia de Informática*

*Subgerencia de Compras*

*Subgerencia de Contabilidad*

GERENCIA DE FINANZAS

*Subgerencia de Control Presupuestal*

*Subgerencia de Crédito y Cobranzas*

Según lo establece el contrato del Fideicomiso Comisión Promotora  
CONASUPO, los programas e inversiones de este organismo deben ser -

aprobados por un Comité Técnico integrado por representantes de - las Secretarías de: Contraloría General de la Federación, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Energía, -- Minas e Industria Paraestatal, Programación y Presupuesto y, Comercio y Fomento Industrial, así como de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y del Banco Nacional de Crédito Rural.

La Vocalía Ejecutiva tiene entre las funciones más importantes, las siguientes:

- Presentar y someter a consideración del Comité Técnico los estudios económicos, desarrollos financieros y programas de acción para cada una de las actividades de mejoramiento social que le han sido encomendadas a Promotora CONASUPO.
- Ejecutar los programas y acciones aprobados por el Comité Técnico, así como ejercer el presupuesto asignado dentro de las disposiciones legales señaladas por el propio fideicomiso.
- Presentar al Comité Técnico, en forma periódica, los informes - necesarios sobre operaciones y actividades efectuadas así como los Estados Financieros correspondientes.

Como se puede observar, las gerencias responsables de ejecutar - los programas del fideicomiso son las siguientes:

- Gerencia de Agroindustrias, Gerencia de Productos Agropecuarios

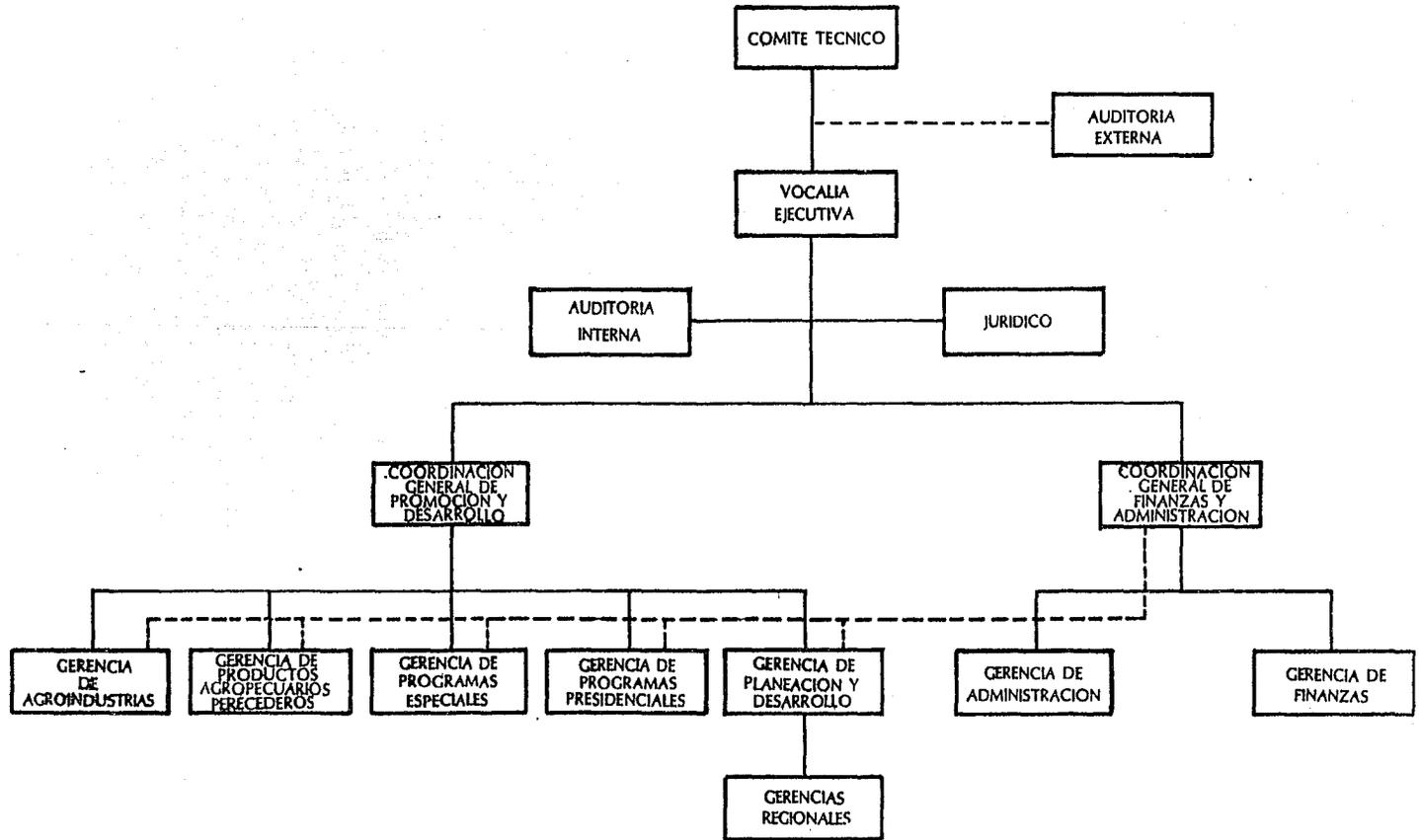
Perecederos, Gerencia de Programas Especiales y Gerencia de Programas Presidenciales.

Por otro lado, las gerencias que cumplen una función de tipo administrativo y de las cuales no nos ocuparemos más que en su rela -- ción con las anteriores son:

- Gerencia de Planeación y Desarrollo, Gerencia de Administración y Gerencia de Finanzas.

El objetivo, al menos en términos formales, de crear un sistema de bienestar social dentro de las finalidades del fideicomiso, se hace patente si se desgloza, grosso modo, los objetivos y las fun ciones más relevantes de cada una de ellas.

FIDEICOMISO COMISION PROMOTORA CONASUPO



FUENTE:

Manual General de Organizacion del FICOPROCON , 1985

## TERCERA PARTE

GERENCIAS OPERATIVAS. 22 /

## a) Gerencia de Agroindustrias.

## Objetivos:

Promover el desarrollo agrícola en las regiones rurales depauperadas, industrializar los productos del campo asegurando a los ejidatarios, pequeños y medianos productores la compra de su cosecha, - así como apoyar a los mismos en la comercialización de sus productos a precios justos.

## Funciones:

- Concertar acciones de compra de materia prima en base a convenios con pequeños y medianos productores agrícolas de la región, que se encuentren en situación de operar deficientemente y que generen condiciones favorables para ambas partes.
- Establecer las medidas que se requieran a efecto de que los programas agroindustriales logren autosuficiencia económica, y dar prioridad a la contratación de mano de obra de la localidad.

---

22 / La fuente principal de información para la preparación de este apartado - fue el: Manual General de Funciones del Fideicomiso Comisión Promotora - CONASUPO, Unidad Organización y Métodos, México, 1985.

- Realizar la comercialización de los artículos que se produzcan en sus programas para comercializarlos a precio inferior que los del comercio privado, sin menoscabo de la calidad y del beneficio económico que garantice la autosuficiencia financiera de las plantas

Esta gerencia cuenta para su funcionamiento con dos subgerencias: - de Producción y de Comercialización.

#### b) Gerencia de Productos Agropecuarios Perecederos.

Objetivos :

Apoyar a DICOMESA (\*) en lo relacionado a la comercialización de productos perecederos, de la misma forma, estos productos sean comercializados por el programa piloto de venta directa al público en zonas populares de área metropolitana, en coordinación con la Secretaría de Comercio a través del canal de distribución mercado sobre ruedas.

Funciones :

- Estudiar y proponer mecanismos de operación racional del comercio interior para lograr una mayor incidencia en la modernización comercial y abasto popular, particularmente de los productos agropecuarios perecederos.

---

(\*) DICOMESA : Distribuidora Conasupo Metropolitana, S. A.

- Promover y mantener relaciones con productores, entidades, organizaciones privadas, organismos y dependencias del sector público relacionadas con la compra y venta de productos perecederos.
- Concertar acciones en base a convenios con productores de perece-  
deros que se encuentren en condiciones de operación deficitaria -  
para brindarles apoyo en las áreas de producción, administración  
y comercialización.
- Concertar acciones de capacitación en materia de manejo y comer-  
cialización de productos agrícolas con las entidades del sector -  
público, destinadas a los productores.
- Contribuir a regular el abasto popular de productos agropecuarios  
perecederos de calidad, a bajo precio.

Esta gerencia cuenta para su funcionamiento con cinco subgerencias:  
de Productos Agropecuarios Perecederos, de Subasta, de Información,  
de Abasto y de Comercialización.

### c) Gerencia de Programas Especiales.

Objetivos :

- Capacitar a la población rural en algún oficio o actividad de su  
región, así como promover su organización para que se encuentren  
en la posibilidad de operar por sí mismos los programas especia-

les que implanta el fideicomiso.

Funciones :

- Verificar que la conservación y almacenamiento del centro receptor de granos se lleve a cabo eficientemente.
- Verificar que la capacitación de los programas agrícolas se realice eficazmente.

Esta gerencia cuenta para su funcionamiento con una subgerencia de Programas Especiales.

d) Gerencia de Programas Presidenciales.

Objetivos :

- Beneficiar a las madres y niñez mexicana a través de la operación de los programas de festividades, así como apoyar y auxiliar a la población en casos de desastre provocado por fenómenos meteorológicos o sísmicos, por medio del programa de ayuda a damnificados DN-III-E y, el de heladas y sequías.

Funciones :

- Supervisar la operación eficaz y eficiente del programa nacional de ayuda a damnificados así como acudir en casos necesarios a -

zonas de desastre.

- Vigilar la operación del programa de festividades y tomar medidas correctivas en caso de desviaciones del mismo.
- Supervisar la operación eficaz y eficiente del programa de heladas y sequías y tomar medidas correctivas en caso de desviaciones del mismo.
- Fijar en los talleres rurales las condiciones de fabricación de los artículos para el surtimiento del programa.

Esta gerencia cuenta para su funcionamiento con tres subgerencias : de Festividades, de Heladas y Sequías y de Ayuda a Damnificados.

## **CAPITULO IV**

### **OPERACION Y FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO COMISION PROMOTORA CONASUPO**

## PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES SOBRE EL ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO COMISION PROMOTORA CONASUPO.

En este capítulo se hará una semblanza sobre la relación que existe entre los principios formales del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, con las metas y los logros que dicho organismo lleva a cabo. 23/

En el capítulo anterior se mencionaron las funciones del fideicomiso; en éste se tratará de relacionar dichas funciones con las metas y los resultados específicos que reportan los diferentes documentos (1986), que a manera de informe, presentan las distintas -- instancias orgánicas que dirigen su funcionamiento. Para ello, se irá haciendo mención sistemática de cada uno de los grupos de programas reunidos en torno a una determinada gerencia; aquí la relación que se pretende establecer está dada a dos niveles:

- 1.- Atender al grado en que la consecución de las metas que se reportan, durante el ejercicio 1986, respondan al planteamiento

---

23/ Los documentos que a continuación se mencionan, han sido la base de la información analizada:

-Resumen Ejecutivo elaborado al 31 de diciembre de 1986 por el FICOPROCON, México, 1987.

-Información de Campo elaborado por el FICOPROCON, comprendido en el periodo del 1o. de enero de 1986 al 31 de diciembre de 1986, México, 1987.

-Informe sobre el Ejercicio Presupuestal 1986, del FICOPROCON, México, -- 1987.

de éstas y que se estipulan en cada uno de los proyectos, con lo cual veremos posibilidades reales de eficiencia con que -- funciona el fideicomiso.

- 2.- Analizar la posibilidad de interpretar las tareas del fideicomiso como parte de una acción del Estado dirigida a crear un sistema del beneficio social que busca, entre otros objetivos, el mantener una estabilidad económica de determinados -- grupos de escasos recursos de la población, para contar con un consenso que le permita legitimar su función social como rector de la economía nacional. 24/

---

24/ Para dar mayor claridad a los elementos que se exponen en este capítulo, se han incluido al final de esta Tesis tres anexos con la siguiente información:

- ANEXO 1 : Cuadro estadístico de información consolidada de Metas Programáticas en Producción y Compras del ejercicio 1986.
- ANEXO 2 : Cuadro estadístico de información consolidada de Reporte de Ventas y Resultados de Operación del ejercicio 1986.
- ANEXO 3 : Cuadro estadístico de información consolidada de la Situación -- Operativa del ejercicio 1986.

## SEGUNDA PARTE

### OPERACION DE LOS PROGRAMAS.

#### a) Gerencia de Agroindustrias.

Como ya anteriormente se había mencionado, esta gerencia tiene -- tres objetivos generales que son: uno, promover el desarrollo -- agrícola en las regiones rurales depauperadas, dos, industrializar los productos del campo asegurando a los ejidatarios pequeños y medianos productores la compra de su cosecha y tres, apoyar a -- los mismos en la comercialización de sus productos a precios justos.

Dentro de esta gerencia se administran nueve programas que están a su cargo:

Enlatadora de Frutas Típicas en Coscomatepec, Ver.

Envasadora de Productos Básicos en Juchitepec, Edo. de México.

Industrializadora de Productos Frutícolas en Calvillo, Ags.

Deshidratadora de Frutas, Verduras y Hortalizas en Ricón de Ramos, Ags.

Enlatadora de Frutas y Legumbres en San Francisco, Nay.

Fábrica de Cajas de Madera en Sayulita, Nay.

Enlatadora de Frutas y Hortalizas en Todos Santos, B.C.S.

Planta de Alimentos Balanceados y,

Planta Refrigeradora e Industrializadora "ICASUPO" en Ciudad Cuauhtémoc, Chih.

1.- *Enlatadora de Frutas Típicas en Coscomatepec, Ver.*

Esta planta se encuentra ubicada en la cabecera del municipio de Coscomatepec, en el Estado de Veracruz. Su objetivo es el de ofrecer un canal de comercialización a los frutales de la zona así como vincular a los productores a la industrialización; su actividad consiste en procesar piña en rebanadas, mermelada de piña, jugo de piña, duraznos enteros en almbar y peras.

Las cifras consolidadas durante todo el año fueron las siguientes: una producción total de 435 toneladas para un avance del 59% respecto a la meta anual, fijada en 734 toneladas. 25/

Por lo que corresponde a ventas, se vendieron 505 toneladas - con valor de \$153 millones, lográndose con ello una cobertura anual del 69% en volumen con respecto a la meta establecida, - programada en 734 toneladas.

La situación operativa registró, al final del año, una utilidad de \$39.8 millones.

2.- *Envasadora de Productos Básicos en Juchitepec, Edo. de México.*

La planta se localiza en el municipio de Juchitepec, Estado de México. Su objetivo es el de incorporar a la población --

---

25/ Como se ha dicho anteriormente, la información consolidada referente a los programas del fideicomiso se presentan en forma esquemática al final de esta Tesis, en los Anexos I, II y III.

campesina a actividades productivas mediante su capacitación en pequeñas industrias; el principal producto que se maneja es uva pasa y lenteja.

Debido al exceso de inventario de estos productos que se tenía en la planta y con el fin de aprovechar su capacidad instalada, las actividades se enfocaron al envasado de otros productos tales como el arroz, en sus diferentes calidades, azúcar mascabado y frijol soya, lográndose un total de 53 toneladas envasadas durante el año con un avance del 14% con respecto a la meta -- anual, establecida en 392 toneladas.

Respecto a las ventas, se desplazaron 421 toneladas durante todo el año con un importe de \$112 millones para una cobertura -- anual del 77% con respecto a lo establecido, que era de 546 toneladas.

La situación operativa del programa tuvo un resultado acumulado, al final del año, de "punto de equilibrio".

### 3.- Industrializadora de Productos Frutícolas en Calvillo, Ags.

La planta se encuentra ubicada en la Ciudad de Calvillo, Estado de Aguascalientes. Su objetivo es el de crear un número adicional de empleos en la región mediante la promoción de actividades productivas; su actividad consiste en industrializar la guayaba, durazno néctar y pulpa natural de guayaba, durazno y mermelada de fresa.

Durante el año se alcanzó una producción total de 420 toneladas, lo que representó un 22% con respecto a la meta anual, fijada en 1,936 toneladas. Esta baja fue originada básicamente por la escasez de materia prima, así como al incremento desproporcionado en los precios del durazno y la guayaba en fresco.

En lo que corresponde a las ventas, se comercializaron en el año 651 toneladas con un valor de \$247 millones lo cual significó un avance anual del 35% con respecto a lo establecido, -- que se fijó en 1,837 toneladas.

La situación operativa del programa registró "punto de equilibrio", al final del año.

#### 4.- Deshidratadora de Frutas, Verduras y Hortalizas en Rincón de Romos, Ags.

La planta se localiza en el municipio de Rincón de Romos, Estado de Aguascalientes. Su objetivo es el de proporcionar un canal de comercialización al ajo de la región y vincular al productor al proceso industrial de su cultivo, con el fin de que obtenga mayores ingresos y el valor agregado que genera dicho proceso; el principal producto que se maneja es el ajo y la cebolla en polvo.

Durante el año de 1986, la planta no operó debido a la inestabilidad de deshidratar ajo y cebolla, en razón de escasez de producto en fresco y al elevado precio que alcanzaron.

Al cierre del año casi se desplazó totalmente el inventario de producto terminado que se tenía vendiéndose 53 toneladas de ajo y cebolla en polvo con un importe de \$15 millones y una cobertura anual de 45% de la meta programada, establecida en 116 toneladas.

La situación operativa de la planta llegó a un déficit acumulado de \$11.2 millones al 31 de diciembre de 1986, debido a que no hubo producción.

#### 5.- Enlatadora de Frutas y Legumbres en San Francisco, Nay.

Las instalaciones de esta planta se encuentran ubicadas en San Francisco, Nayarit. Su objetivo es el de mejorar y diversificar los productos regionales para el consumo local y nacional al igual que participar en el programa alianza para la producción; la actividad principal de la planta es la producción de chiles jalapeños y mangos en almíbar.

La cifra anual alcanzada en producción ascendió a 349 toneladas, lográndose con ello un avance del 18% respecto a la meta programada, establecida en 1,999 toneladas; esto se debió a -- que existía exceso de producto terminado en inventario, por lo que adoptó la política de producir únicamente lo que se pudiera vender. Con el fin de aprovechar la capacidad instalada, se estableció un programa anual especial para maquilatar -- chile anaheim a productores del Estado de Jalisco destinado a cumplir con compromisos para la exportación.

En lo que respecta a la meta anual en ventas, se desplazaron 468 toneladas con un importe de \$112 millones con lo que se logró cubrir un 23% de la meta anual, fijada en 1,999 toneladas.

La situación operativa de la planta registró al cierre del año una utilidad de \$27 millones.

#### 6.- Fábrica de Cajas de Madera en Sayulita, Nay.

Esta fábrica se encuentra ubicada en Sayulita, Nayarit. Su objetivo es el de aprovechar los recursos forestales de la zona sometiendo a un proceso que permita incorporarles un valor agregado que benefice a los productores de la localidad; esta fábrica se dedica a producir cajas de madera alambradas y claveteadas para el empaque de frutos y verduras.

Al final del año se alcanzó una producción de 342 mil cajas, lo que significó una cobertura del 58% respecto a la meta anual, fijada en 594 mil cajas. Lo anterior fue debido a que se prolongó más de lo esperado el período de lluvias originándose la interrupción del corte de madera a mediados del año.

Respecto a las ventas durante 1986, se lograron desplazar 373 mil cajas de diversos tipos con ingresos para el fideicomiso -- del orden de \$148 millones con lo que se cubrió un 63% de la -- meta anual, establecida en 594 mil cajas.

La situación operativa de la planta registró al cierre del año una pérdida de \$38.7 millones.

### 7.- Enlatadora de Frutas y Hortalizas en Todos Santos, B.C.S.

La planta se localiza en Todos Santos, municipio de la Paz, Baja California Sur. Su objetivo es el de constituir la empresa como un canal de comercialización estable y seguro para la región que regule el precio de los productos agrícolas y evite el intermediarismo, así como integrar a los campesinos a la industrialización de sus productos a fin de beneficiarlos con el valor agregado que genera dicho proceso; su actividad se basa en la producción de chile jalapeño y garbanzo en salsa salmuera.

La producción anual de la planta fue de 431 toneladas con lo que se alcanzó a cubrir el 38% de la meta anual programada, establecida en 1,143 toneladas.

En lo referente a las ventas del año, se lograron desplazar -- 339 toneladas con ingresos para el programa de \$49 millones con lo que se logró cubrir un 20% de la meta anual, que se fijó en 1,674 toneladas.

Con respecto a la situación operativa, no se obtuvieron los datos de cierre contable.

### 8.- Plantas de Alimentos Balanceados.

Dentro de este programa operan tres plantas ubicadas en: Campeche, Camp., Cumpas, Son. y Mexicali, B.C., las cuales elaboran alimentos balanceados para bovinos, porcinos, aves y equinos de la región.

Durante 1986 estas plantas obtuvieron una producción conjunta de 5,009 toneladas de alimento balanceado, con lo que se cubrió un 33% de la meta anual, fijada en 15,000 toneladas.

Las ventas totales de las tres plantas durante el año ascendieron a 4,904 toneladas con un valor \$349 millones y una cobertura en la meta anual del 36% con respecto a lo programado, que era de 13,625 toneladas.

Entre los principales factores que influyeron en la baja cobertura de las metas, tanto en producción como en ventas, se destaca la poca demanda de alimento balanceado en las zonas de influencia, escasez de grano forrajero y altos precios de estas materias primas; en el caso de Mexicali, B.C. se afrontó además el problema de competir con plantas más modernas y con productos de importación.

La situación operativa de las plantas al cierre del ejercicio, registró un déficit de \$7.2 millones para Mexicali y Campeche, y "punto de equilibrio" en Cumpas, Son., lo que hizo que el programa llegara a un déficit acumulado de \$14.4 millones.

#### 9.- Planta Refrigeradora e Industrializadora "ICASUPD" en Cd. Cuauhtémoc, Chih.

La planta se encuentra ubicada en Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua. Su objetivo es el de apoyar a los pequeños y medianos productores de manzana de la región con un sistema de conservación de su producto a fin de que estos puedan comercializarlo a precio

justo y disminuir el intermediarismo; la actividad principal consiste en la refrigeración y conservación de la manzana.

Al cierre anual se logró una captación de 1,095 toneladas de manzana para refrigerar, cifra que significó una cobertura del 73% con respecto a la meta anual, fijada en 1,500 toneladas.

Por lo que se refiere al servicio de ventas de insumos para el empaque a los productores, durante el año se vendieron 57,634 rejas armadas y 58,944 insumos diversos, que hacen un total de 116,578 piezas vendidas. Lo anterior representó ingresos para la planta por \$21 millones con lo que se logró cubrir un 194% de la meta anual, establecida en 60,000 piezas.

Al final del año, la situación operativa del programa registró un déficit por \$4.7 millones. Este resultado es parcial, ya que por las características del programa el ejercicio se concluye en el mes de marzo, fecha en que se hace también el cierre contable.

En general, los datos mostrados para esta gerencia indican un muy bajo porcentaje del avance de las metas anuales programadas.

En cuanto a las metas de producción, solamente tres de los nueve programas aquí contemplados sobrepasan el 50% de lo programado, - en cuanto a las ventas alcanzadas, solamente cuatro de ellos sobrepasan el 50%, existiendo sólo el caso excepcional de un programa que cumplió con creces el 100% de lo programado.

Los motivos por los cuales se dan estos avances tan bajos son múltiples; habría que diferenciar, en primer lugar, la problemática que por un lado afectó a los programas para producir lo que inicialmente se había establecido y por otro, a los problemas que se presentaron en la comercialización de los productos.

Dentro de los primeros se deben destacar tres factores:

Primero, el excedente de inventarios y remanentes que no pudieron ser colocados en el ejercicio anterior (1985), y por tanto se justificaba que para este ejercicio la producción no alcanzara lo fijado, ello con el objeto de no producir lo que posteriormente sería difícil colocar.

Un segundo factor es la escasez y/o elevado precio de los insumos y productos en fresco para iniciar el ciclo productivo; este hecho obviamente ha sido una resultante del fuerte proceso inflacionario que ha venido afectando al país.

Un tercer factor que se debe señalar y que no es una deficiencia propiamente administrativa, es la falta de previsión del comportamiento de fenómenos naturales que puedan afectar al proceso de producción, como es el caso en uno de los programas, donde el período de lluvias se prolongó más de lo esperado y por lo mismo, originó que se suspendiera el corte de madera insumo básico de su producción.

A partir de estos factores que explican la baja consecución de -- las metas, podemos ver que una contingencia a que se enfrenta esta empresa (como otras tantas de la empresa pública en México), es tener fuertes deficiencias en su planeación; sin embargo, sus problemas no sólo se reducen a esto, sino que existen variables que no son endógenas a ellas, y que tienen su origen en otros niveles de producción y comercialización que la afectan profundamente, -- con lo cual se reafirma la idea de que la empresa pública en México está ligada y funciona en la medida en que se relaciona con -- otros sectores de producción.

La idea anterior es más clara si se analiza la deficiencia mostrada en lo referente a sus ventas. Dentro de los factores que más afectaron a los programas para alcanzar las metas previstas, se observa que básicamente el principal fue la imposibilidad de colocar (vender) los productos en el mercado. Este problema que ha venido afectando en general a la economía mexicana, se ha visto agravado en algunos sectores de la economía entre los cuales se encuentra el agropecuario. La baja demanda, el alto costo del transporte, la especulación y la baja del poder adquisitivo de grandes sectores - de la población destinataria de este tipo de productos, han originado un proceso de contracción del mercado que ha hecho inoperante muchos de los proyectos estatales dirigidos a la producción y comercialización de productos agropecuarios, como es el caso de este fideicomiso. La inoperancia de los programas en esta gerencia no sólo es tangible en las bajas metas alcanzadas, sino también en el déficit financiero con que operan.

Como se ha señalado en el transcurso de este trabajo, el objetivo primordial de la empresa pública no es, a diferencia de la privada, el obtener un fin de lucro o ganancia sin embargo, al observar los niveles que alcanza el déficit de esta empresa al operar sus programas, no queda más que buscar alternativas que permitan desarrollar los objetivos de la empresa pública pero con costos menores; por ejemplo, es alarmante observar que sólo dos de los programas - operaron en el ejercicio señalado con utilidades cuando, por otro lado, cinco de ellos originaron pérdidas y dos alcanzaron el "pun-

to de equilibrio".

Atendiendo a los objetivos establecidos por esta gerencia, se observa que su cumplimiento, a partir de los resultados analizados anteriormente, han sido por demás deficientes; primero, por el bajo -- aprovechamiento de los recursos y de la infraestructura con que potencialmente se cuenta (por las causas antes mencionadas), se hace imposible vislumbrar que los programas realmente sean capaces de -- "promover el desarrollo agrícola en las regiones rurales depauperadas" del país; segundo, con las bajas metas alcanzadas en la industrialización de los productos regionales, de ninguna manera se les está "asegurando a los ejidatarios, pequeños y medianos productores la compra de su cosecha" y, tercero, con las serias restricciones que marca el mercado en la colocación de bienes de consumo, es mínimo el "apoyo que estos programas les dan a los productores en la comercialización de sus productos".

b) Gerencia de Productos Agropecuarios Perecederos.

Dentro de esta gerencia se agrupan cuatro programas que como ya se ha dicho, tienen dos objetivos fundamentales: uno, apoyar a DICOMESA en lo relacionado a la comercialización de los productos perecederos y de la misma forma, estos productos sean comercializados -- por el programa piloto de venta directa al público, en zonas populares del área metropolitana en coordinación con la Secretaría de Comercio a través del canal de distribución mercado sobre ruedas, y dos, aumentar la oferta nacional de productos de origen pecuario y sus derivados, mediante el apoyo a la producción de insumos, productos e industrialización del sub-sector, con la finalidad de proteger la economía de los productores fomentando su organización, - tecnificación y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Los programas que esta gerencia administra son :

Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos para Abasto a - las tiendas del Sector Oficial y Social.

Andén de Subasta para Productores en la Central de Abasto del Distrito Federal.

Rastro Frigorífico en Comitán, Chis.

Granja Avícola en Coacalco, Edo. de México.

1. Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos para Abasto a las tiendas del Sector Oficial y Social.

Este programa se dedica a la comercialización de frutas y hortalizas en coordinación con DICOMESA, comercializando los productos -- perecederos por medio del programa piloto de venta directa al público, en zonas populares del área metropolitana y, a su vez, en coordinación con la Secretaría de Comercio por medio del canal de distribución mercado sobre ruedas.

Las cifras consolidadas durante 1986 fueron las siguientes : se comercializaron 12,251 toneladas lo que representó un avance del - 58% respecto a la meta anual, fijada en 21,104 toneladas.

Al cierre del año, en lo referente a las ventas, se comercializaron 12,022 toneladas con un valor de \$1,484 millones, lo que representó un avance del 57% con respecto a lo establecido, que era de 21,104 toneladas.

La baja cobertura en la meta obedeció fundamentalmente a que se presupuestaron volúmenes de surtimiento a DICOMESA considerando un regular abasto de sus necesidades desde el inicio del año, sin embargo, esta situación se normalizó hasta la primera semana de noviembre.

Por lo que toca al resultado de operación del programa, éste registró al cierre un déficit de \$105.9 millones.

## 2. Andén de Subasta para Productores de la Central de Abasto del Distrito Federal.

Este andén se encuentra ubicado en la Central de Abasto del Distrito Federal. Su objetivo es el de apoyar a los diversos productores en la venta de los productos perecederos, proporcionándolos a precios justos y de esta manera beneficiarlos en su economía.

Durante 1986 existió una afluencia de 242 mil vehículos, lo cual presentó una cobertura del 104% con respecto a la meta anual, establecida en 232 mil.

Respecto a las ventas, se comercializaron 583 toneladas de frutas y hortalizas con un valor de \$29,972 millones lo cual vino a representar un avance del 97% de la meta establecida, que se fijó en 600 toneladas.

Por lo que toca al resultado operativo, el programa cerró el año en "punto de equilibrio".

## 3.- Rastro Frigorífico en Comitán, Chis.

Este rastro se encuentra ubicado en el poblado de Comitán, Chiapas. Sus objetivos son el de apoyar a los productores de ganado porcino y bovino en la comercialización y control sanitario de la carne y, beneficiar a la región con productos debidamente controlados para su consumo. La operación del programa consiste en comprar el ganado, refrigerarlo, comercializarlo en canal y vender el servicio -- de maquila a particulares.

Al cierre anual del ejercicio, se generó una producción total de 622 cabezas de ganado y 5,363 canales, generándose un avance del 35% y 75% respectivamente, en relación a la meta anual fijada en 1,800 cabezas y 7,200 canales.

Respecto a las ventas, se lograron desplazar 117 toneladas de -- carne en canal generándose un ingreso de \$65,721 millones para -- una cobertura anual del 34% respecto a lo programado, establecido en 345 toneladas. El cumplimiento de esta meta no se alcanzó debido, principalmente, a la incosteabilidad en la compra de ganado de pie.

La situación operativa del programa registró, al cierre del ejercicio, un déficit de \$222 mil.

#### 4.- Granja Avícola en Coacalco, Edo. de México.

Esta granja se encuentra situada en la zona centro de Coacalco, en el Estado de México. El programa se dedicó a la cría y engorda de pollos, dejando de funcionar en el mes de octubre de 1986.

Se compraron durante el ejercicio 78,974 pollos para cría y engorda, lo que significó un avance anual del 89.7% respecto a meta programada, establecida en 88 mil pollos.

Se alcanzó una cobertura en la venta de 144 toneladas de carne con un importe de \$63,637 millones, lo que representó el 82% de lo -- programado, que se encontraba establecido en 176 toneladas.

Por otra parte, este programa fue cancelado y el resultado operativo final fue de "punto de equilibrio".

Las estadísticas mostradas en esta gerencia indican un cumplimiento deficiente de las metas programadas, tendencia que ya antes se había señalado en la Gerencia de Agroindustrias. En términos de las metas programadas para producción y compras, prácticamente sólo un programa cumplió lo planeado, otro estuvo cercano a su cumplimiento, un tercero sobrepasó apenas el 50% y el último, en términos globales, estuvo por debajo del 50% de lo programado.

Como se puede observar, si bien el cumplimiento es bajo, no es sin embargo una situación tan extrema como la mostrada en la gerencia anterior. Por otra parte, en lo referente a las ventas alcanzadas, se ve que dos programas sobrepasaron el 80% de lo esperado, - otro de ellos sólo el 50% y el último no llega al 35%. Con esto queda claro que las metas fueron, en mayor medida, cumplidas en lo referente a producción y compras, que lo relativo a ventas.

Los factores que influyeron en este fenómeno, son bastante semejantes a los presentados en los programas agroindustriales con las especificidades que en este caso tienen los programas.

En esta gerencia, uno de los factores que tuvo mayor influencia -- fue la falta de coordinación con una filiar del mismo fideicomiso, ya que para un programa esta falta de coordinación representó el -- que sus metas únicamente alcanzaran, en términos globales, el 58% -- de lo establecido con lo cual vuelve a observarse que un problema fundamental en la empresa pública no es sólo la falta de coordinación hacia elementos externos a la propia empresa, sino que es grave también la coordinación al interior de la misma.

Otro factor importante fue la incosteabilidad en la compra de la mercancía y, por lo tanto, la imposibilidad de cumplir con las metas fijadas. En este caso, el alto precio de los productos agropecuarios tiene su origen en procesos que se dan a nivel macroeconómico, producto del fenómeno de la contracción de la producción y de la baja circulación en el mercado, síntoma del momento de crisis en que se ha envuelto la economía nacional.

En lo referente a los objetivos marcados en esta gerencia, es evidente que tanto el primero como el segundo se cumplen insatisfactoriamente. El primero, que se refiere al apoyo que los programas dan a DICOMESA, tenemos que, como ejemplo de los problemas de su funcionamiento en uno de los programas en el que la función principal es surtir productos a esta distribuidora, las metas de cumplimiento anual sólo llegaron al 57% de lo programado por la falta de coordinación entre ésta y el fideicomiso: por lo tanto el programa "piloto de venta directa al público en zonas populares" no puede tener la cobertura esperada entre la población necesitada puesto que no cuenta con el abasto suficiente para cumplir satisfactoriamente sus funciones.

En lo que respecta al segundo objetivo, los problemas a los que se enfrentan los programas son semejantes a los que ya hemos apuntado en la gerencia anterior. Sin embargo, la problemática se agudiza en este caso ya que los programas de la Gerencia de Productos Agropecuarios Perecederos están dirigidos principalmente a áreas metropolitanas, y las opciones de distribución y venta así como la adquisición de productos a precios accesibles, es más reducida -

en estas áreas. Así mismo es mínima la posibilidad que tienen es los programas de "proteger la economía de los productores" y mucho menos la de "fomentar su organización y tecnificación".

Sin embargo, los programas de esta gerencia trabajaron con menor grado de pérdidas que la anterior; prácticamente tres cerraron en "punto de equilibrio" y sólo uno de ellos con pérdida.

Esto lo podemos explicar si consideramos que esta gerencia tiene como una de sus principales funciones la comercialización así como la prestación de servicios a usuarios para esa actividad, por lo cual algunos de los gastos de operación ya están cubiertos de antemano en el servicio. En este sentido, tal vez sería pertinente plantear tentativamente que las empresas públicas de beneficio social, como es el caso de este fideicomiso, tienen mejor funcionamiento y su rendimiento es mayor cuando sus tareas están inscritas en el campo del fomento que cuando realiza directamente ta reas de comercialización, como es el caso de otros programas del fideicomiso en que los resultados son muy pobres. Si la empresa pública se limita a fomentar y controlar la comercialización, esta se vuelve una actividad donde se puede ejercer con eficacia la rectoría económica del Estado propia de una economía mixta como la mexicana. Por el contrario, actividades industriales y de transformación, serían ámbitos donde la acción del Estado, a través de sus empresas públicas, tendría más problemas para incidir eficazmente. Esta tendencia tal vez se agudiza en momentos en que la economía entra en procesos de crisis, donde un escollo a salvar no

sólo es la contracción de la infraestructura productiva, sino tam  
bién lo son los embudos en los flujos comerciales; es en esto ál  
timo donde el Estado, con todas sus limitaciones, puede promover  
acciones que marquen alternativas viables para superar la crisis.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

c) *Gerencia de Programas Especiales.*

En esta gerencia se agrupan tres programas los cuales tienen dos objetivos generales antes ya mencionados, y que son : uno, capacitar a la población rural en algún oficio o actividad de su región y, dos, promover la organización de la misma para que mediante esta posibilidad puedan operar, por sí solos, los programas especiales que implanta el fideicomiso.

Los programas que administra son :

Fábrica de Hilaturas en Ojuelos, Jal.

Impulsora Ejidal del Sombrero Mixteco "Lázaro Cárdenas", en Tlapa de Comonfort, Gro.

Programas Apícolas en Querétaro y Guerrero.

### 1. Fábrica de Hilaturas en Ojuelos, Jal.

Esta fábrica se localiza en el municipio de Ojuelos, Jalisco. Su objetivo es el de crear fuentes de trabajo en el medio rural mediante la diversificación de las actividades económicas locales; su actividad es la de producir hilo poliéster con algodón con el que se fabrican cobertores.

Durante 1986, la producción de la fábrica alcanzó un total de 12 toneladas de hilo poliéster multicolor, cubriéndose un 41% de la meta anual, la cual se encontraba establecida en 30 toneladas; la baja cobertura en la meta se debió a que la planta normalizó sus actividades en los últimos tres meses del año.

En lo referente a ventas, se lograron vender 11,900 cobertores con lo cual se obtuvo un ingreso de \$25.3 millones para una cobertura del 30% de la meta programada, la cual se encontraba establecida en 40 mil piezas.

La situación operativa de la planta obtuvo un déficit acumulado -- anual de \$6.3 millones, debido a que en 1986 la planta estuvo ocho meses en reparación.

### 2.- Impulsora Ejidal del Sombrero Mixteco "Lázaro Cárdenas", en -- Tlapa de Comonfort, Gro.

El programa opera en el municipio de Tlapa de Comonfort, Guerrero.- Sus objetivos son el de mantener una fuente de empleo y poder adqui

sitivo del salario de los tejedores de palma, así como proporcionar apoyo a la industria más importante de la región; su actividad con siste en la operación de la impulsora ejidal del sombrero dedicada a vender materia prima a los tejedores a un precio base y comprar los sombreros que éstos producen para ser semiprocedados antes de su comercialización.

En todo el año se elaboraron 23,400 sombreros de palma en diversos tipos y 71,880 piezas varias, lo que generó un total de 95,280 piezas producidas, originando ésto una cobertura anual del 98%, que se encontraba estimada en 97 mil piezas.

Por lo que hace a las ventas del programa, se desplazaron 118,200 unidades con un importe de \$37.7 millones y una cobertura del 90% en la meta programada, establecida en 132 mil unidades.

El resultado operativo de la planta, al final del año, registró un déficit de \$900 mil.

### 3.- Programas Apícolas en Querétaro y Guerrero.

Estos programas funcionan: uno en la montaña de Guerrero y el otro en la Sierra Gorda de Querétaro. Su objetivo es el de elevar el nivel de vida de la población campesina mediante el aprovechamiento de los recursos y su capacitación en alguna actividad productiva; aquí, el fideicomiso promueve el programa directamente, organiza y capacita a quienes entrega los aparatos una vez instalados, para que sean ellos los que queden como propietarios.

Este programa tuvo una producción de 106.8 toneladas de miel, lo que representó un avance del 92% en la meta anual, la cual se encontraba fijada en 116 toneladas.

A partir de 1986, la Delegación en Querétaro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibió la asignación presupuestal -- P.D.R. (\*), con el fin de ejercer las acciones de asistencia técnica a los beneficiarios del programa de Sierra Gorda.

En el programa de la Montaña de Guerrero, al igual que en el programa de Querétaro, se propuso que las acciones de asistencia técnica se transfieran a la Delegación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en el Estado de Guerrero, dejando a este fideicomiso la responsabilidad del apoyo en la comercialización de la miel.

---

(\*) P.D.R.: Programa de Desarrollo Rural.

En lo que respecta a las metas cumplidas en esta gerencia, se observa una tendencia que ya antes se había apuntado en la Gerencia de Productos Perecederos, la cual consiste en que las metas alcanzadas fueron altas en lo referente a la producción de los programas; por el contrario, las metas alcanzadas en la comercialización directa (venta de productos), fueron notablemente más bajas. Esta tendencia se constata si vemos que la producción de dos programas, de los tres que la integran, sobrepasa el 90% y por otro lado, ninguno de ellos está por encima del 40% en lo relativo a ventas.

El factor que determinó este fenómeno se centra, en términos globales, en el hecho de que la producción depende principalmente de acciones que están encaminadas a lograr las metas previstas; por el contrario, el proceso de comercialización directa no se restringe para su cumplimiento al mero hecho de encaminar esfuerzos para lograr lo fijado, sino que aquí intervienen condiciones que rebasan el ámbito meramente interno de la empresa pública, condiciones que en gran medida están determinadas por la confluencia al mercado de los distintos productores particulares; por lo tanto, colocar los productos en el mercado y realizar su venta es capa a las posibilidades de planeación de las distintas empresas públicas. Este fenómeno se agrava en procesos donde no existe una coordinación precisa entre el quantum producido y las posibilidades de comercialización de esos productos, lo cual es un síntoma que se presenta de manera muy aguda en economías con proce--

tos inflacionarios y recesivos, como es el caso que vive actualmente la economía mexicana.

Específicamente hablando, los programas aquí presentados, pareciera ser (y el nombre de especiales de alguna manera nos lo indica), que tienen un carácter de tipo experimental. Esto es, son programas que tienen una actividad bastante irregular lo cual se muestra en el informe presentado.

Por otra parte, respecto a los objetivos que se plantean para esta gerencia, vemos que el segundo de ellos ha sido inoperante: uno de los tres programas que la conforman ha sido transferido a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por lo tanto de ninguna manera se está permitiendo que "pueda operar por sí solo" tal como lo establece este objetivo. A esto hay que agregar que en otro de ellos, la planta productiva no operó durante ocho meses del año por lo cual la producción fue baja.

En lo que respecta al primer objetivo, "capacitar a la población rural en algún oficio o actividad de su región", se puede ver que debido a las altas metas reales alcanzadas en producción por dos de los programas, efectivamente aquí sí se cumple el capacitar a la población en algún oficio o actividad; sin embargo, es de cuestionarse, de qué puede servir al productor campesino esa capacitación si no tiene la posibilidad real de comercializar su producto.

Por otro lado, en estos programas se observa una tendencia que, en términos generales, está presente en las acciones de la empresa pá

blica en México: La necesidad de buscar alternativas que permitan ampliar las opciones productivas y de comercialización de los sectores de la población más necesitados, alternativas que a pesar de -- los esfuerzos económicos y humanos, en ocasiones, como lo es en este caso, su efectividad se ve reducida al mínimo ante las abrumadas condiciones económicas a que se enfrenta el país. Corroborando este punto, los datos muestran que en esta gerencia no sólo las metas de comercialización han sido bajas, sino que también dos de los -- tres programas operaron al cierre del ejercicio con pérdidas. Esto es, no sólo los objetivos marcados se cumplen deficientemente sino que también los resultados contables arrojan pérdidas.

d) *Gerencia de Programas Presidenciales.*

En esta gerencia se agrupan cinco programas que tienen dos objetivos generales que son: uno, beneficiar a las madres y niñez mexicanas a través de la operación de los programas de festividades y dos, ayudar y auxiliar a la población en casos de desastre provocados por fenómenos meteorológicos o sísmicos, por medio del programa de ayuda a damnificados DN-III-E, y el de heladas y sequías.

Los programas que administra son :

Programa Nacional de Ayuda a Damnificados Plan DN-III-E

Programa Nacional de Ayuda a Damnificados afectados por Daños Menores.

Programa Nacional de Ayuda Alimentaria a zonas afectadas por Heladas y Sequías.

Programa de Festividades.

Programa de Ferias y Exposiciones.

## 1. Programa Nacional de Ayuda a Damnificados Plan DN-III-E

El programa es aplicado en lugares afectados por algún fenómeno meteorológico. Su objetivo es el de auxiliar a la población damnificada con ayuda acorde a sus necesidades básicas así como limitar -- los efectos de los desastres con acciones preventivas y, para su -- operación, se ha establecido un grupo central de auxilio integrado por instituciones y dependencias gubernamentales.

Durante 1986, el programa entregó 10,000 costales vacíos con lo que benefició a 4,000 damnificados en el Estado de Durango; por otra -- parte, y con el propósito de mantener las reservas estratégicas, se adquirieron 10,000 láminas de cartón, 9,450 cobertores y 7,150 colchonetas. Asimismo se brindó apoyo al programa de ayuda a damnificados afectados por daños menores, transfiriéndoseles 26,641 artículos debido a los diversos fenómenos meteorológicos que afectaron a diferentes comunidades del país.

## 2.- Programa Nacional de Ayuda a Damnificados afectados por Daños Menores.

Este programa realiza casi las mismas funciones que el programa anterior, sólo que aquí los daños que ocurrieran deber ser de un grado menor en su magnitud.

Para todo el año el programa entregó 72,723 artículos, así como -- 15,904 despensas con lo que se atendió a diversos municipios en --

diez entidades federativas, auxiliándose a 110,268 personas aproximadamente.

El presupuesto ejercido por el programa nacional de ayuda a dañificados que incluye el Plan DN-III-E y daños menores al 31 de diciembre de 1986, fue de \$1,100 millones, el cual se ejerció en un 100% en las acciones de auxilio anteriormente descritas.

### 3.- Programa Nacional de Ayuda Alimentaria a zonas afectadas por Heladas y Sequías.

Este programa es aplicado en los Estados cuyas zonas agrícolas de temporal son afectadas por heladas y sequías con mayor frecuencia. Sus objetivos son el de auxiliar a los campesinos afectados en -- sus cosechas y mejorar la infraestructura agrícola con la participación organizada de la población afectada; su actividad consiste en apoyar a los campesinos afectados con despensas y compensaciones semanales a cambio de la realización de obras de infraestructura agrícola.

Se cumplió en un 100% la meta programada durante 1986 al entregarse 142,000 despensas en ocho Estados, beneficiando con ello a una población de 52,000 jefes de familia campesinos quienes aportaron - 261,000 jornales para la ejecución de 1,374 obras de infraestructura agropecuaria básica y de tipo social. En ese año, y con el - propósito de ampliar la cobertura del programa, los Gobiernos de los Estados de Chihuahua, Durango, Tlaxcala y Zacatecas, aportaron

\$65.8 millones para lograr la distribución de 40,000 despensas adicionales a las 102,000 entregadas por Promotora CONASUPO.

#### 4.- Programa de Festividades.

Este programa fue creado para distribuir juguetes y artículos útiles para el hogar a la población de escasos recursos en tres festividades : día de reyes, día del niño y día de las madres; su objetivo es el de llevar un presente de esparcimiento a la población de escasos recursos en apoyo a su integración familiar y comunitaria. El programa se desarrolla en todas las entidades del país a través de los DIF estatales, entregandose durante el año 225 mil obsequios.

#### 5.- Programa de Ferias y Exposiciones.

En el transcurso del año, se participó en 23 eventos con la presencia de las empresas que conforman el sistema CONASUPO; su realización estuvo dirigida por el fideicomiso, tanto en lo que se refiere a diseño y montaje de los stands como en la coordinación general de actividades.

Durante 1986 se tuvo la afluencia de aproximadamente 10 millones de personas en todas las ferias. El presupuesto autorizado y ejercido ascendió a \$57.7 millones dentro de los cuales correspondieron a -- CONASUPO y sus filiales \$51.6 millones y \$4.1 millones a este fidei comiso.

Se puede decir en términos generales, que las metas fijadas en -- los programas de esta gerencia, en la medida de que son suscepti-- bles de ser programados, se cumplieron satisfactoriamente.

En el programa de festividades basta señalar un dato que nos habla más que del nivel de eficiencia de los programas, de la amplia cobertura que dichos programas tienen. Se habla programado la entrega de 225 mil obsequios, cumpliéndose la meta al final del ejercicio en un 100%.

En este programa, es evidente que la función social que juega el Estado está dirigida plenamente a la esfera recreativa de la población más necesitada, dirigiendo sus acciones no al aspecto meramente económico como en otros programas, sino que aquí promueve actividades recreativas a la comunidad.

El sentido de este tipo de programas está dado por la necesidad que tiene el Estado, al crear un sistema de beneficio social, de proporcionar satisfacciones a la población necesitada de una manera integral. Esto es, no puede limitarse a tareas de soporte y de recto-- rla en términos únicamente económicos, debe también proporcionar es pacios de recreación, los cuales crean una cierta dependencia de la población hacia el Estado en lo que se refiere a sus posibilidades de diversión.

En los programas de ayuda a damnificados y ayuda alimentaria a zonas afectadas por heladas y sequías, se observa una función que tie ne que asumir el Estado debido a que no existe (y esto es propio de

casi todos los Estados modernos), una estructura orgánica y administrativa fuera de su esfera que contemple este tipo de actividades, con excepción de algunas organizaciones internacionales que de todos modos, de una u otra manera, actúan coordinadamente con los Gobiernos de los distintos países.

En la búsqueda de crear un sistema de beneficio social integral, se pretende (con buenos o malos resultados), contemplar aspectos referidos a la recreación y, en su caso, a la cultura, así como a la atención de necesidades de la población producidas en circunstancias de desastre como son los causados por fenómenos naturales.

Se puede ver que en esta gerencia, la faceta del Estado como creador de una estructura de beneficio social no se reduce meramente a promover la producción y comercialización para los sectores más necesitados, sino que también crea instancias que apoyan otros aspectos fuera de lo meramente económico.

e) *Algunas ideas generales sobre la Operación de los Programas.*

Habría que destacar en la operación de los programas, cuatro ideas conclusivas, las cuales se mencionan a continuación:

Primera, la planeación y programación tienen serios obstáculos -- cuando pasan al plano operativo, por lo cual las metas fijadas más que ser el patrón a seguir se convierten en objetivos ideales a cubrir a través de las acciones implementadas.

Segunda, no obstante lo anterior los programas generan importantes aunque relativamente poco regulares, campos y espacios de desarrollo de la producción en la comercialización, cumpliendo parcialmente pero de forma significativa el propósito de generar beneficio social en el país.

Tercera, en los programas que no se involucra el desarrollo de la producción y de la comercialización, sino que se presta un servicio directo a la comunidad (por ejemplo los programas presidenciales), los buenos resultados obtenidos nos hablan de la importancia que tiene para la empresa pública, el contar con una faceta que -- proporcione seguridad social a corto plazo sin la intermediación de programas productivos que llevarían a obtener resultados a mediano y largo plazos.

Cuarta, hasta 1986 el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO alcanzó, aunque parcialmente, el propósito para el cual fue creado,

si bien el éxito no ha sido absoluto, no se puede descartar fácilmente su acción en torno a la creación de un sistema de bienestar social; a su vez esto es válido también con el cumplimiento de sus fines y su objetivo social. Sin embargo, en lo que respecta a su conveniencia o no desde el punto de vista de la situación que guarda la economía nacional y por ende de su prioridad en el interés público, está sujeta a llevarse a un amplio espacio de discusión debido a la tendencia actual de redefinir los elementos prioritarios de la economía nacional.

## TERCERA PARTE

LIQUIDACION DEL FIDEICOMISO.

El proceso de liquidación del Fideicomiso Comisión Promotora CONASU PO, ha sido el siguiente:

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial informó que ha realizado el análisis de algunas entidades paraestatales sectorizadas en esa dependencia para determinar su situación real en los aspectos financiero, operativo, comercial, administrativo y legal; - todo esto en función de la política económica y social fijada por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y en los programas de mediano plazo correspondientes a cada sector.

Una de las ideas centrales del Plan Nacional de Desarrollo es "que la desincorporación de las entidades de la Administración Pública Federal consideradas como no estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional, es uno de los mecanismos más importantes para el logro de los objetivos nacionales y el fortalecimiento de la rectoría del Estado, que se encuentra contenido dentro de las medidas adoptadas por esta Administración para el cambio estructural del gasto público, que constituye una de las estrategias fundamentales e inaplazables para la modernización económica y social de la Nación". 26/

De este análisis se desprendió que existían diversas entidades que "habían alcanzado los propósitos para los que fueron creadas o cuyo funcionamiento ya no era conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público". 27/. En los supuestos a que se refiere ese antecedente, se encontraba el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto expidió la programación de su extinción en los términos que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 1987.

En el mes de julio, CONASUPO y el fideicomiso informaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sobre los avances de reestructuración programática del fideicomiso y la integración de los programas prioritarios y estratégicos, que reducidos a tres grupos básicos se clasificarían de la siguiente manera: 1. Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos, 2. Centro de Acopio y Enlace Comercial y 3. Programas Presidenciales y de Asistencia Social, y los cuales continuarían operando para apoyar al Sistema Nacional para el Abasto y a las funciones sociales que realiza con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y con las Secretarías de la Defensa, Gobernación y Recursos Hidráulicos, así como con los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Por lo anterior, el 29 de julio de 1987, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, manifestó a CONASUPO su conformidad en el ci

---

27/ ibid.

tado planteamiento de integrar en tres rubros principales los programas de alta prioridad.

Una vez establecidas las bases en que se sustenta la continuidad de la operación de los programas estratégicos y después de que se realizó en el propio fideicomiso, durante 1986 y 1987, la reestructuración programática ordenada por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, la fiduciaria de este fideicomiso, el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., procedió a realizar los actos conducentes para su extinción y la transferencia de los activos y pasivos a CONASUPO.

En virtud de lo anterior, se originó la reducción de 48 programas operados a solamente 12 los cuales son considerados "Programas -- Prioritarios y Estratégicos" y que continuarán siendo administrados por CONASUPO.

## CONCLUSIONES

Como se puede observar, la empresa pública se ha desarrollado en la medida que comienza a jugar un papel históricamente definido dentro del aparato gubernamental, y sus orígenes responden a condiciones políticas, económicas y sociales que han requerido de su existencia. En el inciso dedicado a reflexionar sobre la función específica que asume la empresa pública, en cuanto que es un instrumento para crear un sistema de producción de bienes y servicios de beneficio social, se destaca dicha función como una de las más importantes dentro de la estructura actual del Estado. Sin embargo, el dar tal relevancia a esa función, de ninguna manera nos permite afirmar que el Estado Contemporáneo da elementos para sostener que muchos de los proyectos que el Gobierno emprende van encaminados en esa dirección.

Dentro del capítulo II, se han mostrado cuales son los elementos, la clasificación y la definición conceptual de lo que es el fideicomiso público mexicano, tratando de hacer notar la importancia que representa para nuestro país la creación de este tipo de organismos.

En el capítulo III, se presentó, grosso modo, los objetivos y funciones formales de la estructura administrativa de una empresa pública en México que se orienta hacia el beneficio y mejoramiento social, tomando el caso del FICOPROCON. Tal como se ha mencionado en el texto, la existencia dentro de este organismo de aproximadamente veinte programas de actividades, agrupados en cuatro gerencias y en sus consiguientes subgerencias, presentan

un sistema administrativo y operacional de gran complejidad en su estructura orgánica que nos habla, indirectamente, de las amplias necesidades sociales del país que hacen imprescindible -- tal sistema administrativo.

Finalmente, en el capítulo IV, se destaca la idea de que a pesar de su extensión y complejidad o tal vez debido precisamente a -- ello, la operación y funcionamiento real de esta empresa pública como tantas de este sector, tiene un comportamiento que no se corresponde con los objetivos y funciones establecidos para el desarrollo de sus actividades; los programas plantean metas que en la gran mayoría de los casos no se cumplen, algunas ni siquiera se acercan a lo establecido previamente y en otras, los resultados obtenidos sobrepasan por amplio margen lo programado.

El análisis concreto del FICOPROCON nos ejemplifica las serias de deficiencias existentes en la Administración Pública, sobre todo -- cuando se habla de empresas encaminadas a crear bienes y servicios de beneficio social. Hay que considerar que en la compren--sión de este fenómeno, no basta la explicación simplista que argumenta que tal situación se debe determinantemente a problemas -- de corrupción, lentitud en el trabajo o falta de capacidad de los funcionarios; estos son factores que sin duda inciden, pero a los que hay que agregar la razón fundamental de la problemática de -- este tipo de empresa pública, que es la incapacidad que tiene el sistema de bienestar social del Estado de cubrir por sí mismo a -- toda la población marginada del país.

En el ejemplo que hemos presentado del FICOPROCON, observamos como una constante, la parcialidad de los programas que se operan; son parciales en cuanto a su concepción y estructuración al no lograr atender globalmente las necesidades de la población, parciales en la obtención de los resultados fijados y parciales en -- cuanto que sólo hacen llegar los bienes y servicios que prestan, a una parte de la población necesitada.

La idea de que la Administración Pública del país deba alcanzar un mayor grado de eficiencia para la consecución de sus objetivos, es incuestionable; pero además, los planes y proyectos que implementa deben estar concebidos para que sus acciones se am-plien de tal manera que su cobertura logre satisfacer al mayor número de personas marginadas del país.

En este sentido se puede afirmar que la empresa pública en México, como creadora de un sistema de bienestar social, en el caso del FICOPROCON, a pesar de no lograr obtener satisfactoriamente los objetivos específicos y las metas propuestas, no por ello ha dejado ser un instrumento importante en la creación de un sistema de bienestar social, fin primordial para lo cual ha sido creado.

De tal forma, la política gubernamental de llevar a cabo la liquidación de empresas como este fideicomiso a partir del criterio de que, existen diversas entidades que habían alcanzado los propósi- tos para los que fueron creados o cuyo funcionamiento ya no era -

conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o -- del interés público, se convierte en una acción que puede encaminarse a dos tendencias:

Por un lado, efectivamente como dice el propio texto que hace pública su liquidación, se busca el logro de los objetivos nacionales y el fortalecimiento de la rectoría del Estado, pero, por otro lado, se pone en entredicho la posibilidad de mejorar y hacer más eficiente el funcionamiento de este tipo de empresas, -- las cuales juegan un papel fundamental en la presentación de servicios y productos de bienestar social a un gran sector de la población. Tal vez sería una política más adecuada el reestructurarlas haciéndolas más efectivas, evitando las fuentes pérdidas y mejorando los servicios prestados, en lugar de simplemente hacerla desaparecer a través de su liquidación.

Una reflexión de este tipo nos debe llevar a pensar con más profundidad sobre la situación actual de la empresa pública en general en el país, sólo a partir de ello es realmente posible equilibrar su peso y su posible destino en el futuro. No son pocos -- los problemas que encara actualmente, pero su solución sólo puede ser pensada a partir de realizar análisis profundos y específicos de su situación, análisis que deben ser acompañados de una serie de medidas que se implementen a partir del propio sector público, que permitan ubicar de manera precisa cual es el contexto y -- la situación en que se da la problemática de estas empresas.

Para ello se deben tener en cuenta una serie de elementos que - en la discusión sobre la empresa pública no se han llegado a -- clasificar con precisión; aquí se plantean algunos de ellos:

Uno de los principales temas de discusión es el referido a su - eficiencia. Las opiniones van de un sentido al otro: los que - opinan que es ineficiente y los que están en la postura contra - ria: pero en el fondo la idea que falta establecer es que la -- empresa pública responde a una racionalidad de asistencia social que se debe a objetivos y a causas políticas, sociales y econó- micas, que no se reducen al mero problema de la eficiencia comer- cial.

Esta falta de claridad se da precisamente porque dentro y fuera del sector público se carece de una metodología para evaluarla. En este aspecto, cabría entonces iniciar un trabajo a mediano -- o largo plazo por parte del sector público para que se instrumen- te un método preciso de evaluación para los diferentes tipos de empresas públicas, acorde a sus funciones propias y específicamen- te a la creación de un sistema de mejoramiento social.

Otra idea cercana a la anterior es la de ¿cómo definir con preci- - sión las posibilidades de controlar a la empresa pública por par- te de las instancias correspondientes encargadas de la programa- - ción y proyección de las acciones?. Consideramos que por un lado se debe permitir que a la vez que conserve su autonomía y flexibi- lidad, también se deba evitar que su dinámica entre en una contra - dicción organizativa de los planes que elabora el Gobierno. La -

autonomía relativa de que están dotadas, impiden en muchas ocasiones que se pueda hablar de obligatoriedad en los planes fijados para ellas.

Por otro lado, habría que mencionar la falta de coordinación que existe al interior y entre los diferentes sectores en que está dividida la Administración Pública, lo cual reduce las posibilidades de organización y de eficiencia en las empresas públicas. Hecho claro de esto es la carencia, en muchos casos, de unidades de análisis e integración sectorial lo cual repercute en una falta de capacidad administrativa para coordinar el sector.

Estos son algunos elementos que llevan a reflexionar seriamente sobre la encrucijada que vive actualmente la empresa pública en México; sin embargo, toda la argumentación que se ofrezca a favor o en contra de su funcionamiento, sólo puede tener sentido si se enmarca dentro de la relación que guarda con los otros sectores que intervienen en la dinámica de la vida política y social, relación que se vuelve aún más compleja cuando el proceso de la economía del país, vive momentos de crisis. En este sentido, a la empresa pública se le presentan nuevos retos, aún mayores de los que hasta ahora sólo medianamente ha podido cumplir, pues -- dentro de una política económica gubernamental en que los planes y programas están dirigidos a la estabilización y al reordenamiento económico, ésta tiene que responder a su función, en algunos casos primordial, de ser creadora de un sistema de beneficio social, sin sustraerse de las pautas globales que marca la política en su conjunto.

## A N E X O S

## A N E X O 1

### CUADRO ESTADISTICO DE INFORMACION CONSOLIDADA DE METAS PROGRAMATICAS EN PRODUCCION Y COMPRAS DEL EJERCICIO 1 9 8 6\*

\* En este Anexo no se incluyen los programas de la Gerencia de Programas Presi  
denciales pues éstos, en sentido estricto, no tienen fijadas metas anuales.

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %
<u>Gerencia de Agroindustrias.</u>				
1.- Enlatadora de Frutas Típicas en Coscomatepec, Ver. - Piña en rebanadas, en trocitos y mermelada, duraznos en almíbar.	Tons.	734.0	434.8	59.2
2.- Envasadora de Productos Básicos en Iuchitepec, Edo. de México. - Arroz integral, azúcar mascabado y frijol soya.	Tons.	392.0	52.5	13.6
3.- Industrializadora de Productos Frutícolas en Calvillo, Ags. - Duraznos enteros en almíbar, ate y pulpa de guayaba.	Tons.	1,936.4	419.7	21.7
4.- Deshidratadora de Frutas, Verduras y Hortalizas en Rincón de Romos, Ags. - Ajo y cebolla en polvo	Tons.	- 0 -	- 0 -	- 0 -
5.- Enlatadora de Frutas y Verduras en San Francisco, Nay. - Chile jalapeño, mango en rebanadas.	Tons.	1,999.0	349.2	17.5
6.- Fábrica de Cajas de Madera en Sayulita, Nay. - Cajas de madera	Miles Pzas.	594.3	342.1	57.6

METAS PROGRAMADAS DE PRODUCCION Y COMPRAS

Del 1o. enero. al 31 dic. 86

HOJA 2 DE 4

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %
7.- Enlatadora de Frutas y Hortalizas en Todos Santos, B.C.S. - Chile jalapeño, garbanzo en salsa salmuera.	Tons.	1,143.0	430.9	37.7
8.- Plantas de Alimentos Balanceados (alimento para bovinos, porcinos, equinos y aves). - Mexicali, B.C. - Cumpas, Son. - Campeche, Camp.	Tons. Tons. Tons. Tons.	<u>15,000.0</u> 7,944.0 4,716.0 2,340.0	<u>5,009.2</u> 2,550.0 1,777.2 682.0	<u>33.4</u> 32.0 37.7 29.1
9.- Refrigeradora e Industrializadora - ICASUPO en Cd. Cuauhtémoc, Chih. - Refrigeración de manzana	Tons.	1,500.0	1,095.3	73.0
<u>Gerencia de Programas Agropecuarios Perecederos.</u>				
1.- Agrícolas Perecederos para Abasto a tiendas del Sector Oficial y Social. - Compra de frutas y hortalizas	Tons.	21,104.0	12,251.0	58.1
2.- Andén de Subasta para Productores - Servicio de andén (miles)	Vehículos	232.2	242.1	104.3
3.- Rastro Frigorífico en Comitán, Chis. - Compra de ganado - Sacrificio de ganado Propio Maquila	Cabezas Canales Canales Canales	1,800 <u>7,200</u> 936 6,264	622 <u>5,363</u> 624 4,739	34.6 <u>74.5</u> 66.7 75.7

METAS PROGRAMADAS DE PRODUCCION Y COMPRAS

PERIODO  
Del 10. ene. al 31 dic. 86

HOJA 3 DE 4

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %
4.- Granja Avícola en Coacalco Edo. de México - Compra de pollo (unidades)	Miles	88.0	79.0	89.7
<u>Gerencia de Programas Especiales.</u>				
1.- Fábrica de Hilaturas en Ojuelos, Jal. - Hilo poliester	Tons.	30.0	12.3	41.0
2.- Impulsora Ejidal del Sombrero Mixteco en Tlapa, Gro. - Sombreros (pzas.) - Artículos de palma (pzas.)	Miles Miles Miles	97.0 37.0 60.0	95.2 23.4 71.8	98.1 63.2 119.7
3.- Programas Apícolas (producción de miel) - Sierra Gorda, Qro. - Montaña de Guerrero	Tons. Tons. Tons.	116.0 76.0 40.0	106.8 67.0 39.8	92.0 88.1 99.5
<u>Gerencia de Programas Presidenciales.</u>				
1.- Ayuda a Damnificados Plan DN-III-E - Entrega de artículos (costales) - Adquisición de artículos para reserva estratégica (láminas, cobertones y colchonetas)	Miles Miles	- 0 - - 0 -	10.0 26.6	- 0 - - 0 -
2.- Ayuda a Damnificados afectados por Daños - Menores - Entrega de artículos - Entrega de despensas	Miles Miles	- 0 - - 0 -	72.7 15.9	- 0 - - 0 -

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %
3.- Ayuda Alimentaria a zonas afectadas por - Heladas y Sequías				
- Entrega de despensas	Miles	142.0	142.0	100.0
- Aportaciones del fideicomiso	Miles	<u>102.0</u>	<u>102.0</u>	<u>100.0</u>
- Aportaciones de los Estados	Miles	40.0	40.0	100.0
4.- Festividades				
- Entrega de obsequios	Miles	225.0	225.0	100.0
5.- Ferias y Exposiciones				
- Eventos efectuados	Eventos	18	23	128.0

A N E X O II

CUADRO ESTADISTICO DE INFORMACION CONSOLIDADA DE  
REPORTE DE VENTAS Y RESULTADOS DE OPERACION DEL EJERCICIO 1986\*

\* En este Anexo no se incluyen los programas de la Gerencia de Programas Presidenciales pues éstos, en sentido estricto, no tienen fijadas metas anuales.

REPORTE DE VENTAS ALCANZADAS

Del 1o. ene. al 31 dic. 86

HOJA 1 DE 3

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %	Valor en Millones
<u>Gerencia de Agroindustrias.</u>					
1.- Enlatadora de Frutas Típicas en Coscomatepec, Ver. - Piña en rebanadas, en trocitos y mermelada, duraznos en almíbar.	Tons.	734.0	504.8	68.8	153.0
2.- Envasadora de Productos Básicos en Juchitepec, Edo. de México - Uva pasa, lenteja y arroz	Tons.	546.0	421.3	77.2	112.5
3.- Industrializadora de Productos Frutícolas en Calvillo, Ags. - Duraznos y guayabas en almíbar y mermeladas de fresa	Tons.	1,837.0	650.8	35.4	247.1
4.- Deshidratadora de Frutas, Verduras y Hortalizas en Rincón de Ramos, - Ags. - Ajo y cebolla en polvo	Tons.	116.0	52.7	45.4	15.3
5.- Enlatadora de Frutas y Verduras en San Francisco, Nay. - Chile jalapeño, mango en rebanadas.	Tons.	1,999.0	467.9	23.4	111.6
6.- Fábrica de Cajas de Madera en Sayulita, Nay. - Cajas de madera (miles de pzas.)	Pzas.	594.3	373.0	62.7	147.8

REPORTE DE VENTAS ALCANZADAS

PERIODO  
Del 1o. ene. al 31 dic. 86

HOJA 2 DE 3

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %	Valor en Millones
7.- Enlatadora de Frutas y Hortalizas en Todos Santos, B.C.S. - Chile jalapeño, garbanzo en sal muera y frijol a la mexicana.	Tons.	1,674.0	338.6	20.2	48.8
8.- Plantas de Alimentos Balanceados (alimento para bovinos, porcinos equinos y aves). - Mexicali, B.C. - Cumpas, Son. - Campeche, Camp.	Tons.	<u>13,625.1</u> 7,209.2 4,298.1 2,117.8	<u>4,904.0</u> 2,548.0 1,697.2 658.8	<u>36.0</u> 35.3 39.5 31.1	<u>348.6</u> 132.2 152.1 64.3
9.- Refrigeradora e Industrializadora ICASUPO en Cd. Cuauhtémoc, Chih. - Venta de insumos (miles)	Pzas.	60.0	116.6	194.3	20.6
<u>Gerencia de Programas Agropecuarios Perecederos.</u>					
1.- Agrícolas Perecederos para Abasto a Tiendas del Sector Oficial y Social. - Comercialización de frutas y hortalizas	Tons.	21,104.0	12,022.0	57.0	1,484.0
2.- Andén de Subasta para Productores - Comercialización de frutas y hortalizas	Tons.	600.0	583.3	97.2	29.9

REPORTE DE VENTAS ALCANZADAS

PERIODO  
Del 10. ene. al 31 dic. 86

HOJA 3 DE 3

P r o g r a m a s	Unidad de Medida	Meta Anual	Real	Avance Anual %	Valor en Millones
3.- Rastro Frigorífico en Comitán, - Chis. - Venta de carne en canal para bo vino.	Tons.	345	117.1	33.9	65.7
4.- Granja Avícola en Coacalco, Edo. - de México. - Venta de pollo	Tons.	176.0	143.7	81.6	63.6
<u>Gerencia de Programas Especiales.</u>					
1.- Fábrica de Hilaturas en Ojuelos, - Jal. - Cobertores (miles de pzas.)	Pzas.	40.0	11.9	29.8	25.3
2.- Impulsora Ejidal del Sombrero Mix teco en Tlapa, Gro. - Sombreros (miles de pzas.) - Artículos de palma (miles de pzas.)	Pzas. Pzas. Pzas.	131.6 46.6 85.0	118.2 28.6 89.6	89.8 61.4 105.4	37.7 18.1 19.6
3.- Programas Apícolas		-----	-----	-----	-----

A N E X O    I I I

CUADRO ESTADÍSTICO DE INFORMACION CONSOLIDADA DE  
LA SITUACION OPERATIVA DEL EJERCICIO 1986

RESUMEN DE SITUACIÓN OPERATIVA  
(MILLONES DE PESOS)

Del 10. ene. al 31. dic. 66  
HOJA 1 DE 2

P r o g r a m a s	Ingresos	Costo de Venta	Gasto de Operación	Remanente o ( Deficiente )
<u>Gerencia de Agroindustrias.</u>	<u>1,188.2</u>	<u>= 760.9</u>	<u>= 429.5</u>	<u>= 122.2</u>
1.- Enlatadora de Frutas Típicas en Coscomatepec, Ver.	132.6	62.7	30.1	39.8
2.- Envasadora de Productos Básicos en Juchitepec, Edo. de México.	98.6	74.1	24.5	-----
3.- Industrializadora de Productos Frutícolas en Calvillo, Ags.	236.0	146.0	90.0	-----
4.- Deshidratadora de Frutas, Verduras y Hortalizas en Rincón de Ramos, Ags.	14.6	11.8	14.0	( 11.2 )
5.- Enlatadora de Frutas y Legumbres en San Fco., Nay.	88.1	42.1	19.0	27.0
6.- Fábrica de Cajas de Madera en Sayulita, Nay.	152.4	88.4	102.7	( 38.7 )
7.- Enlatadora de Frutas y Hortalizas en Todos - Santos, B.C.S. (*)	-----	-----	-----	-----
8.- Plantas de Alimentos Balanceados	<u>403.9</u>	<u>317.6</u>	<u>100.7</u>	<u>( 14.4 )</u>
- Mexicali, B.C.	161.4	145.0	23.6	( 7.2 )
- Cumpas, Son.	172.4	117.2	55.2	-----
- Campeche, Camp.	70.1	55.4	21.9	( 7.2 )
9.- Refrigeradora e Industrializadora ICASUPO - en Cd. Cuauhtémoc, Chih.	62.0	18.2	48.5	( 4.7 )

(\*) No se obtuvieron los datos complementarios para este Programa.

RESUMEN DE SITUACION OPERATIVA  
(MILLONES DE PESOS)

PERIODO  
Del 1o. ene. al 31 dic. 86  
HOJA 2 DE 2

P r o g r a m a s	Ingresos	Costo de Venta	Gasto de Operación	Remanente ( Deficiente )
<u>Gerencia de Programas Agropecuarios Perecederos.</u>	<u>2,166.6</u>	<u>1,701.6</u>	<u>570.9</u>	<u>(105.9)</u>
1.- Productos Agrícolas Perecederos	1,765.2	1,564.1	306.8	(105.7)
2.- Andén de Subasta para Productores	248.3	-----	248.3	-----
3.- Rastro Frigorífico en Comitán, Chis.	87.1	83.5	3.8	( 0.2)
4.- Granja Avícola en Coacalco, Edo. de México	66.0	54.0	12.0	-----
<u>Gerencia de Programas Especiales.</u>	<u>57.9</u>	<u>31.6</u>	<u>33.5</u>	<u>( 7.2)</u>
1.- Fábrica de Hilaturas en Ojuelos, Jal.	21.8	11.2	16.9	( 6.3)
2.- Impulsora Ejidal del Sombrero Mixteco en - Tlapa, Gro.	36.1	20.4	16.6	( 0.9)
3.- Programas Apícolas	-----	-----	-----	-----
T o t a l e s	<u>3,412.7</u>	<u>2,494.1</u>	<u>1,033.9</u>	<u>(115.3)</u>

## ANEXO IV

### APENDICE METODOLOGICO

## 1.- Elección y Planteamiento del Problema.

Al desarrollar funciones de tipo administrativo en el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO durante los años de 1982 a 1985, me pareció interesante indagar más profundamente sobre su funcionamiento de lo meramente requerido para el desempeño de mis funciones profesionales. Este interés se conjugó con el inicio de mi tesis a nivel Licenciatura dando como resultado, precisamente, esta investigación.

En un principio, el planteamiento central era el de analizar el funcionamiento de este fideicomiso en relación a la estructura de la empresa pública del país; sin embargo, esta perspectiva me pareció demasiado amplia para desarrollar. Después de una primera revisión bibliográfica, el planteamiento del problema a estudiar se vio reducido al análisis del fideicomiso pero enmarcándolo no dentro de la estructura global de la empresa pública, sino contemplando a partir de su función primordial que es la de promover el bienestar social en todo el país.

Con ello quedaba claro la problemática a desarrollar, esto es: cómo y en qué grado la empresa pública a través de un fideicomiso - como lo es el Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, desarrolla una serie de programas encaminados a la producción de bienes y -- servicios para el bienestar social.

## 2.- Planteamiento de las Líneas Hipotéticas.

F.J. McGuigan plantea en lo que respecta a su concepción de hipótesis, que "una hipótesis es una proposición comparable que podrá ser la solución a un problema de investigación planteado (...), la hipótesis nos dirige la investigación; una indagación no puede proceder hasta que haya una solución sugerida a un problema expresado en forma hipotética". 28/

En la presente investigación, las tres líneas hipotéticas que he planteado para dirigir la indagación sobre la empresa pública en el caso específico de este fideicomiso (expresadas en la introducción), guardan una fuerte relación entre sí y su forma de enunciación es compleja. A saber:

- 1.- El Estado Mexicano contemporáneo ha adquirido, entre otras, la función de crear una estructura administrativa que promueva el bienestar social para los sectores más necesitados del país.
- 2.- El Estado Mexicano ha cumplido, en términos formales, con esta función aunque algunas veces dicha estructura es insuficiente para resolver los problemas de la población a la que se dirige.

---

28/ F.J. McGuigan, Psicología experimental, enfoque metodológico, Ed. Trillas, México, 1980, p.115.

3.- El Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, es parte de ese aparato administrativo que cumple solamente de manera parcial su objetivo de crear suficientes bienes y servicios - con carácter social.

### 3.- Técnicas de Investigación.

Es sabido que la elección de las técnicas para llevar a cabo una investigación, debe ser realizada de acuerdo al problema que se está tratando y al tipo de investigación que es procedente. En mi caso, considero que la investigación que he llevado a cabo es lo que Mario Tamayo ha definido como "Investigación Histórica", entendiéndolo por ello: "lo que trata de la experiencia pasada y se aplica no sólo a la historia sino también a otras ciencias, y por medio de ella se busca realizar una reconstrucción y evaluación de la realidad que se sustenta en los acontecimientos pasados". 29/

De igual forma, para este tipo de investigación es conveniente - utilizar lo que Mario Bunge llamó "Técnicas Conceptuales", esto es: "las que permiten enunciar de un modo preciso problemas y conjeturas de cierto tipo así como los procedimientos para establecer conexiones a partir de las hipótesis". 30/

Por lo tanto, las técnicas que he utilizado han sido tres:

---

29/ Mario Tamayo, El proceso de la investigación científica, fundamentos de investigación, Ed. Limusa, México, 1986, p.p. 31-36.

30/ Mario Bunge, La investigación científica, Ed. Ariel, Barcelona, 1969, p. 34.

- Análisis de Consulta .- Entendiéndose por ello el acopio de -  
noticias, libros, expedientes, informes o trabajos de campo re-  
lacionados con el tema a estudiar, desde dos aspectos: prime-  
ro, el general (para efectos de esta investigación: la empresa  
pública), segundo, en particular (el caso del Fideicomiso Comi-  
sión Promotora CONASUPO).
  
- Organogramas.- "Constituyen la representación gráfica de la -  
organización formal, considerando sus líneas generales de auto-  
ridad y la agrupación de sus principales órganos". 31/ En -  
mi caso, utilizando el correspondiente a la estructura interna  
del fideicomiso.
  
- Análisis Estadístico.- El nivel utilizado, fue el nivel esta-  
dístico descriptivo debido a que no fue necesario utilizar el  
nivel de análisis estadístico inferencial, dada la composición  
de los datos en su forma desagregada simple. Esto es, sólo ma-  
nejo los elementos primarios que son: establecimiento de algu-  
nas medidas y elaboración de conclusiones a partir de la compara-  
ción de cifras.

#### 4.- Presentación del Trabajo.

En términos de la estructura final de la presente tesis, se puede decir que ésta quedó dividida en dos grandes partes: La primera

---

31/ Ramiro Carrillo Landeros, La metodología de la investigación administra-  
tiva, Tesis de Licenciatura, (Offset), México, 1974, p.113.

que corresponde a la revisión e indagación teórico-conceptual - que comprendería los capítulos I y II, cuyo contenido central - está referido al origen, funciones y posiciones analíticas sobre la empresa pública, así como a la definición y clasificación del fideicomiso público mexicano.

La segunda parte, tiene un carácter empírico y comprende los capítulos III y IV. Estos capítulos son el resultado de la recopilación, sistematización y análisis de documentos e información - que permiten hablar, por un lado, sobre lo que en términos generales he llamado el funcionamiento formal del FICOPROCON, esto es, plantear sus objetivos y funciones (Cap. III); y por el otro, el llamado funcionamiento real del FICOPROCON (Cap. IV), o sea, - analizar su operación y funcionamiento práctico.

El objeto de haber incluido los capítulos teóricos-conceptuales - (Caps. I y II), es el de tener elementos que hicieran posible -- abordar la realidad empírica del FICOPROCON, desde una perspectiva en que dicha realidad alcanzara una significación que permitiera explicar la situación de la empresa pública en general desde la perspectiva del caso particular del FICOPROCON.

Finalmente, se agregaron tres anexos de información estadística - referentes al funcionamiento del FICOPROCON, que permiten tener mayor claridad en la comprensión de los razonamientos que presento en este trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

- Alejo, Francisco Javier, La estrategia del desarrollo económico de México, 1920 - 1970, UNAM, México, 1969.
- Bunge, Mario, La investigación científica, Ed. Ariel, Barcelona, 1969.
- Carrillo Castro, Alejandro, La reforma administrativa en México, Ed. I.N.A.P., México, 1978.
- Carrillo Landeros, Ramiro, La metodología de la investigación -- administrativa, Tesis de Licenciatura (Offset), México, 1974.
- Cervantes Ahumada, Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, Ed. -- Porrúa, México, 1973.
- De Plña Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, 10a. Edición, Ed. -- Porrúa, México, 1981.
- Fernández Santillán, José, Política y Administración Pública en -- México, Ed. I.N.A.P., México, 1980.
- Marum, Elia, "La importancia de la empresa pública en México, pro-  
posición metodológica", en Revista "A" Núm. 2 Editada por la --  
UAM Azcapotzalco, México, 1981.
- McGulgan, F.J., Psicología experimental, enfoque metodológico, Ed. Trillas, México, 1980.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo, "La Administración Pública Federal en -- México", UNAM, México 1980

- Peñaloza Santillán, David, El fideicomiso público mexicano, Ed. Cojica, México, 1983.
- Pérez y Pérez, Silverio, La organización de la Administración Pública en México, Ed. Era, México, 1986
- Rodríguez, Octavio, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Ediciones CEPAL, Ed. Siglo XXI, México, 1980.
- Ruiz Dueñas, Jorge, Sistema económico, planificación y empresa pública en México, Colección Ensayos # 8, Editado por la UAM - Azcapotzalco, México, 1982.
- Ruiz Massieu, José Francisco, La empresa pública mexicana: Diez - cabos sueltos, conferencia dictada en el Instituto de Administración Pública del Estado de México, Ed. I.N.A.P., Serie Práxis, No. 33/IAPEM, México, 1980.
- Tamayo, Mario, El proceso de la investigación científica, fundamentos de la investigación, Ed. Limusa, México, 1986.
- Villagordoa Lozano, José Manuel, Doctrina general del fideicomiso, Ed. - Grijalbo, México, 1982.
- Villareal, René, "La empresa pública: Mitos y realidades", en : - Empresa pública, problemas y desarrollo, Vol. 1, Núm. 1, Ed. -- C.I.D.E., México, 1986.
- Zielinski, J.G., Alianza sobre la teoría de la planificación socialista, Ed. Amorrortu, Argentina, 1968.

**MANUALES, INFORMES, RESUMENES, CONTRATOS Y LEYES  
INVOCADOS**

- . "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917".  
5 de marzo de 1979.
- . "Contrato del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO".  
México 1985.
- . "Diario Oficial de la Federación".  
22 de mayo de 1987
- . "Información de Campo elaborado por el Fideicomiso Comisión Promotora -  
CONASUPO, comprendido en el período del 1o. de enero de 1986 al 31 de di-  
ciembre de 1986".  
México 1987.
- . "Informe sobre el Ejercicio Presupuestal 1986, del Fideicomiso Comisión  
Promotora CONASUPO".  
México 1987.
- . "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público".  
31 de diciembre de 1976.
- . "Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito", 23a. Edición  
1o. de marzo de 1979.
- . "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".  
29 de diciembre de 1976.
- . "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de las Organizaciones  
Descentralizadas y Empresas de Participación Estatal".  
29 de diciembre de 1981.
- . "Manual General de Funciones del Fideicomiso Comisión Promotora  
CONASUPO, Unidad de Organización y Métodos".  
México 1985.

- . "Manual General de Organización del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, Mimeógrafo, Unidad de Organización y Métodos". México 1985.
- . "Resumen Ejecutivo elaborado al 31 de diciembre de 1986 del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO". México 1987.
- . "Resumen informativo consolidado de la Situación Operativa para el ejercicio 1986, del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO". México 1987.
- . "Resumen informativo consolidado de Metas Programadas en la Producción y Compras del ejercicio 1986, del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO". México 1987.
- . "Resumen informativo consolidado de Reporte de Ventas y Resultados de Operación por el ejercicio 1986, del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO". México 1987.