

Nº 16
E.E.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
ADMINISTRACION PUBLICA

EL MAIZ EXCELENCIA ALIMENTICIA EN MEXICO.
ADMINISTRACION PUBLICA Y CONASUPO.
ANALISIS DE LA POLITICA ALIMENTARIA
DURANTE 1983 - 1988.

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 :
CARMEN REFUGIO FLORES REYES



CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO DE 1992

FALLA DE ORIGEN



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

	PAG.
INTRODUCCION.....	9
CAPITULO I	
MARCO CONCEPTUAL	
ESTADO, ADMINISTRACION PUBLICA Y ALIMENTOS BASICOS.....	15
CAPITULO II	
LA PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PRODUCCION Y	
ABASTO DE ALIMENTOS BASICOS.....	49
CAPITULO III	
CONASUPO.....	67
CAPITULO IV	
EL MAIZ Y LA CONASUPO EN 1983 - 1988.....	80
CONCLUSIONES.....	95
BIBLIOGRAFIA.....	101

INTRODUCCION

Los años cuarenta del siglo actual fueron testigos del anhelo que pretendió el Estado mexicano de elevar los niveles de vida de la población del país estableciendo políticas que coadyuvaron al desarrollo del modelo capitalista.

El despegue auguraba mejores condiciones de bienestar en la ciudad. Bajo esas proyecciones los cultivos básicos tradicionales en el campo sufrieron una disminución en su producción, aunque la agricultura se "modernizó" (sobre todo en la zona del noroeste del país) se empezaron a cultivar alimentos, pero no básicos sino los alimentos que requería el vecino país del norte.

Con el panorama anterior las repercusiones fueron las siguientes: 1) en las estadísticas agrícolas nacionales se tuvo la presencia del trigo (cultivo que llegó de Europa a América y se explica en México como una consecuencia de la conquista) que precisamente con el modelo desarrollista ha servido para reportar ganancias a industrias que producen pan, galletas, harina para pasteles, 2) otra repercusión fue la etapa de decadencia (de producción) que consecuentemente a este modelo de desarrollo han experimentado los productores de este grano matizando; con el capitalista agrícola (agronego-

cistas) a quienes había que motivar a invertir y para eso se requería sembrar en tierras irrigadas porque sus cultivos no podían estar a expensas del "buen tiempo".

México vivió "años felices" con el famoso "Milagro - Mexicano", la realidad vino después, en 1960 cuando la agricultura sobre todo se reportó en crisis, pero esa crisis agrícola se refería a la poca producción de básicos, sobre todo maíz y frijol. Ante esta situación la reacción inmediata del gobierno fue crear un organismo que promoviera el fomento de básicos en el campo (CONASUPO)*.

CONASUPO, institución promotora de artículos básicos, importadora y exportadora de alimentos, etcétera, básicamente desde su fundación se ha dedicado a "dos cosas": a importar granos básicos como el maíz y a llevar récords de estadísticas de cultivos.

De acuerdo a lo anterior son objetivos de este trabajo:

- 1) Analizar que repercusiones se manifestaron en la producción de maíz al adoptar México el modelo desarrollista en 1940 hasta 1988.

* Los antecedentes de CONASUPO es la CEIMSA (Compañía Exportadora, Importadora Mexicana, S.A.) creada en 1938, que liquidada a la empresa pública 'COMITE REGULADOR DEL MERCADO DEL -- MERCADO DEL TRIGO' creada en 1937, cuyos objetivos institucionales era: regular el mercado de básicos.

- 2) Analizar la importancia que tiene el maíz como alimento base en México y la relación política, económica y social que guarda con otros granos denominados básicos.
- 3) Analizar las características sociales y culturales que identifican a los consumidores y productores de maíz.
- 4) Describir las acciones que CONASUPO realiza y que van encaminadas a atender las necesidades que debe cubrir el maíz en México como componente del bienestar social e identificar los alcances políticos que contempla la institución CONASUPO al ofrecer precios de garantía adquiriendo maíz del campo mexicano.

En tal virtud, la presente investigación está dividida en cuatro capítulos. El primero de estos capítulos está conformado por un marco teórico conceptual en donde fundamentalmente se explica: el Estado, la Administración Pública y los Alimentos Básicos; del primero destacan tres concepciones, la jurista, la sociológica y la organicista. Asimismo sobresalen las características que identifican al Estado moderno, y del Estado mexicano se señalan las funciones que por rango constitucional ha desempeñado desde 1917 como las formales y materiales, así como las funciones sociales o de bienestar --

general que se hallan contenidas estas últimas, en la política nacional del país. El segundo concepto que se aborda en seguida es la Administración Pública resaltando: la importancia que tiene como ejecutora de políticas estatales y el objetivo que desempeña para el bienestar en el Estado contemporáneo de "procurar al hombre toda la comodidad que pueda gozar sobre la tierra". Se distingue también (según argumenta Omar Guerrero cuando cita a Von Justi en su obra "Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista" capítulo VIII) como de una manera decisiva la Administración Pública actúa sobre la población, poniendo un gran acento en la superación de la forma de vivir de sus súbditos, en la elevación de sus niveles de existencia: nutrición, moralidad, salud; en fin, desempeñando la acción de policía como en este apartado se observará. El tercer y último concepto de la presente división es el de los alimentos, aquí se hace especial énfasis sobre la agricultura del país y la cultura que el pueblo tenga para sembrar y consumir aquéllos alimentos identificados como básicos ya que "como el intento principal de los hombres es la conservación de la vida; sus obras y las acciones se enderezan primeramente a procurar el corporal sustento como "cosa primera", en México la "cosa primera para producir" hasta todavía al iniciar el presente siglo para la mayoría de los mexicanos era el maíz. (ahora casi no se produce, se importa) que---

todavía no había encontrado 'sustituto' como cimiento en la dieta de los mexicanos. A partir de los años cuarenta aunque poco pero ha perdido hegemonía como alimento básico entre la población ya urbana, aunque en el campo continúa predominando.

En el segundo capítulo denominado la participación del Estado mexicano en la producción y abasto de alimentos básicos, se expone el problema alimentario y de crisis agrícola que vive el país en la actualidad, contrastando con la infraestructura creada para atender las necesidades alimentarias de la población y la política de precios de garantía que mediante la CONASUPO se da a los consumidores y productores de básicos (maíz) orillándolos a restringir su dieta a alimentos con características diariamente comunes y que a la larga conllevan a un cuadro de mala nutrición, en contraparte (por ejemplo) con la industrialización del propio campo. Asimismo en el desarrollo del capítulo se observan las acciones gubernamentales que ha vivido el agro mexicano y la alimentación, destacando las actividades en su momento emprendidas respecto al maíz, a través de los planes de desarrollo, donde se ubica al Estado en un espacio posterior a la revolución -- mexicana de 1910 hasta el inicio de la década de 1980.

Aparece un tercer capítulo donde se observa la práctica de los organismos que dieron origen a CONASUPO, así como el desarrollo que en los diferentes periodos adminis

trativos la institución ha tenido para atender las --- políticas estatales alimentarias orientadas a la población más necesitada y las funciones que hasta el periodo de 1970 la CONASUPO ha desempeñado con el objeto de ocuparse de procurar el abasto y la distribución de básicos en todos los Estados de la República Mexicana y del Distrito Federal.

En el cuarto y último capítulo se ofrece un análisis sobre el maíz y la CONASUPO en 1983-1988 donde se trata de evaluar los alcances obtenidos que se reportaron en este periodo en cuanto a producción, compras y ventas de maíz nacionales y extranjeras así como el estricto control que desde este lapso se empezó a manejar hacia los consumidores de tortillas de maíz en algunas ciudades, y por otra parte en el mismo capítulo se destaca el aprovechamiento que han obtenido industriales que procesan y elaboran frituras de la harina del mismo grano que el país produce gracias a las importaciones que se realizan por conducto de la CONASUPO.

Finalmente las conclusiones generales aluden a las acciones que el Estado mexicano ha realizado con respecto al maíz desde 1940 hasta el periodo 1983-1988, el desenvolvimiento de la institución CONASUPO como parte actuante del mismo Estado para cubrir el abasto, distribución y consumo del grano, y el interés económico que ha representado el maíz como grano básico indispensable en la alimentación nacional.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL ESTADO, ADMINISTRACION PUBLICA Y ALIMENTOS BASICOS.

Estado y Administración Pública son dos acepciones distintas. pero interrelacionadas, que de acuerdo a los contextos históricos se van 'ajustando' a las condiciones sociopolíticas que les dan origen.

Empezaremos por abordar el concepto Estado.

De acuerdo con Norberto Bobbio en su obra "Estado, gobierno y sociedad"(capítulo III apartados 1 y 2), al hablar del termino Estado se alude a un concepto político nuevo, precisamente difundido por "el Príncipe" de Nicolás Maquiavelo. Esta postura -aclara Bobbio-, "ha traído controversias entre los estudiosos de la ciencia política y divide las posiciones adoptadas en dos: los que están a favor de la continuidad, y los que optan por la discontinuidad que como tal al término se le da:

Quienes favorecen el pensamiento que apoya la continuidad explican al Estado, como 'ordenamiento poli--

tico de una comunidad que nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y - de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)"¹.

El pensamiento que favorece a la discontinuidad identifica al Estado como el nacimiento de la época moderna... "La realidad del Estado precisamente moderno representa el paso de la época primitiva dividida en - salvaje y bárbara, a la época civil donde 'civil' --- significa al mismo tiempo 'ciudadano' y 'civilizado'"²

La división - como ya se había señalado -- obedece a la identificación de una etapa o una época, pero que de ninguna manera se pueden pasar por alto las aportaciones de Aristóteles que en torno a la cosa, como diría Bobbio, ya se habían dado.

Son diversas teorías, doctrinas, etc., las que tratan de explicar el término Estado; por lo pronto ya se

-
1. Bobbio Norberto ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. POR UNA TEORIA GENERAL DE LA POLITICA. Tr. José F. Fernández Santillán, F.C.E. primera edición 1989, primera reim-
reimpresión 1991, México, p. 98
 2. ib. vid. cita a Adam Ferguson para ejemplificar esa postura.

han resaltado en párrafos anteriores dos posiciones considerables ya que definen una postura.

Destacan tres teorías importantes de señalar en este trabajo para explicar al Estado y son: la teoría jurídica, la teoría sociológica y la teoría organicista.

Los juristas se ocupan de las normas jurídicas que en la existencia real se manifiestan. En esta corriente de pensamiento se identifican dos grandes grupos: en el primero sobresalen: Carre Malber e Ignacio Burgoa, y en el segundo está a la cabeza Hans Kelsen, el primer grupo "apoya la personalidad jurídica del Estado y éste aparece como base del derecho público, por otra parte el segundo grupo sostiene que al Estado hay que concebirlo como orden jurídico y como la unidad de tal orden".³

Para el estudio del Estado, la teoría sociológica se ocupa de la existencia objetiva, histórica y natural del Estado. En esta corriente se define al Estado como -- "una unidad colectiva o de asociación que persigue un fin, la aspiración de esas voluntades llega a adquirir realidad a través de los órganos directores y de los miembros que integran a esos órganos".⁴

Resta la teoría organicista para poder señalar -

-
3. Pichardo Pagaza, Ignacio INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO Tomo I. Bases y Estructura. --- INAP, México, D.F., 1985, pp.26-27..
 4. cfr. ibidem, p. 25.

las características del Estado moderno.

La teoría organicista "concibe al Estado como un ente similar a los organismos vivos en donde la supervivencia constituye la finalidad fundamental del Estado e impone dos objetivos básicos: desarrollo y seguridad, los dos determinan y condicionan el proceso evolutivo de la nación que como organismo vivo y eternamente cambiante -- puede crecer, mejorar, estancarse o decaer, en este enfoque el Estado cuenta con personalidad propia distinta de los individuos que la integran".⁵

Realmente esta última definición no tiene la mayor complejidad para entenderla, pero más adelante cuando se aborde el tema de la política nacional quedará mejor comprendida por los elementos que para entonces serán señalados.

Ahora bien, para definir al Estado moderno, nos referimos tanto al Estado de derecho como al Estado social ya que son elementos indispensables de este concepto.

En la era moderna el Estado ha integrado aspiraciones legales de la sociedad dividida en dos clases fun-

5. Garza Salinas, Mario Alfonso. SEGURIDAD CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA. INAP, México, 1989, p. 49. cita a Antonio Cavalla Rojas, ANTOLOGIA, GEOPOLITICA Y SEGURIDAD NACIONAL EN AMERICA. Lecturas Universitarias, UNAM, 1979, p. 338

damentalmente: 1) los derechos de una sociedad burguesa -- separada del Estado, y 2) los derechos sociales que oscilan entre la libertad y la participación, éstos a diferencia de los derechos de la sociedad burguesa representan un camino a través del cual la sociedad entra en el Estado -- alterando su estructura formal.

En el Estado contemporáneo se encuentran inherentes elementos del Estado de derecho y por otra parte del Estado social como a continuación se observa.

En el Estado de derecho "se ve representada la tutela tradicional de las libertades civiles, personal, política, económica, que constituye una defensa contra la intervención del Estado"⁶

En el Estado social "los derechos sociales representan derechos de participación en el poder político y en la distribución de la riqueza"⁷

Para este tipo de Estado hay dos señalamientos:

a) la integración entre Estado de derecho y Estado social no puede producirse en el nivel constitucional, sólo en el nivel legislativo y administrativo, b) los derechos socia-

6. Bobbio, Norberto, et. al. DICCIONARIO DE POLITICA. SUPLEMENTO. Tr. Martí Soler, Siglo XXI, primera edición en español 1988, México, p. 97 .

7. ib.

les no se pueden preveer a 'priori' han de satisfacerse -- caso por caso donde surjan, a partir del contexto social.

Por esas premisas el Estado mexicano es un Estado de derecho, lo integran tres elementos indispensables: población, territorio y poder público, el poder público -- como elemento del Estado es la soberanía* del Estado.

Asimismo el Estado mexicano se encuentra dividido en tres poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial, los tres se refieren a las funciones del mismo, pero por otra parte también conforman el gobierno. **

* Soberanía es la doble cualidad del poder público de -- ser independiente y de ser supremo, el término independiente se refiere a las relaciones internacionales y la supremacía a las interiores.

** cfr. De la Cueva Mario en LA IDEA DEL ESTADO, UNAM, - México, D.F., 1986, p. 44 cita a Jouvenel cuando se refiere al Estado "como aparato que gobierna a la sociedad y hace alusión a estos poderes". Asimismo Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola en su --- obra DICCIONARIO DE POLITICA Tomo A-L, p. 743 tr. Crisafio Raúl et. al., siglo XXI, sexta edición en -- español, 1988, México, ofrece la siguiente definición: conjunto de las personas que ejercen el poder político esto es, que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir que el poder de -- gobernar, estando ordinariamente institucionalizado, -- sobre todo en la sociedad moderna, esta asociado normalmente a la noción de Estado. Existe otra acepción -- que se apega más a la realidad de Estado moderno como en seguida se observa. Conjunto de órganos a los que -- institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobernar constituye un ---- aspecto de Estado".

El poder legislativo es el poder supremo del --- pueblo, le compete elaborar leyes. "representa la voluntad general del Estado", el poder legislativo halla la representación del pueblo a través del Congreso General.*

El poder ejecutivo se encarga de materializar -- las leyes que elaboró el poder legislativo. La Constitución Política mexicana otorga a este poder prerrogativas que le ponen "arriba" de los otros dos.

En México, el ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y tiene carácter unipersonal.

Entre las facultades más importantes figuran:

- 1.- Promulgar y publicar las leyes.
- 2.- Ejecutar y reglamentarlas.
- 3.- Nombrar y remover a los funcionarios.
- 4.- Derecho de veto de los mismos.

* El Congreso General está constituido por la Cámara de Diputados y de Senadores. Se ocupa del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le -- presentan y de la resolución de los asuntos que le corresponden constitucionalmente. Pichardo, Ignacio, --- op. cit. pp. 112-113.

El poder judicial aparece como órgano independiente tanto del poder legislativo como del poder ejecutivo.⁸ Su facultad principal es la administración de justicia, lo integra:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Tribunales de Circuito Colegiados en materia de Amparo.
- c) Tribunales de Circuito Unitario en materia de apelación.
- d) Juzgados de distrito.

Sin embargo, la división de poderes no es rígida y no es absoluta por lo que las funciones del Estado pueden ser formal y materialmente consideradas ya que hace intervenir a un poder en actos que por su naturaleza correspondería a los otros dos y así encontramos actos "que realiza el ejecutivo y que por su naturaleza tienen el carácter de legislativos y jurisdiccionales, esos actos de autoridad * se clasifican como ya se señalaba:

8. Cfr. Pichardo. op. cit., p. 112-113.

* La autoridad es el derecho oficial y legal de ordenar acción por otros y de hacerla cumplir. La autoridad se ejerce tomando decisiones y viendo que se cumplan, el cumplimiento se logra en varias formas: por persuasión, por coerción, por restricción o por la fuerza. La autoridad influye en la actividad de otra persona o grupo, provoca un comportamiento distinto de parte del individuo o grupo del que en otra forma tendría lugar. Apuntes de la materia de organización y métodos de la carrera de Administración Pública. F.C.P.y S., UNAM impartida por el profesor Fernando Oñate.

en formales y materiales.⁹

Función o acto formal. Para que un acto de autoridad sea formal, se tomará en consideración exclusivamente el órgano donde emana.

Función o acto material. En este caso "se prescinde del órgano de donde emana y se atiende exclusivamente a la naturaleza del acto".¹⁰

A continuación se señalan las funciones formales o materiales que se pueden presentar en cualquiera de los tres poderes que conforman al Estado.

Función legislativa formal. es "toda actividad que el Estado realiza a través del poder legislativo y toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto".¹¹ (Artículos 70, 73, 74, y 76 de la Constitución).

Función legislativa material. "será materialmente legislativo independientemente del órgano de donde emane, todo acto que entrañe una ley".¹²

9. cfr. Pérez de León Enrique. CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO, Derechos Reservados por el autor, sexta edición, México, D.F., 1984, p. 83

10. Tanto en el caso anterior como en éste cfr. ib. p. 84

11. ib.

12. ib.

Función jurisdiccional formal. "será un acto judicial desde el punto de vista formal independientemente de su naturaleza, todo aquel acto que emane del poder judicial".¹³

Función jurisdiccional material. "Desde el punto de vista material se entiende a la naturaleza del acto, o sea la sentencia y las que de acuerdo al Artículo 97 tiene para nombrar jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, etc, así como las concedidas por el artículo 100".¹⁴

Función Ejecutiva o Administrativa Formal. "Desde el punto de vista formal se entenderá como función administrativa a todo acto que se derive del poder ejecutivo".¹⁵

Función ejecutiva o administrativa material. "La actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".¹⁶

Como ya se describieron en los párrafos anteriores las funciones formales y materiales del Estado, en -

13. cfr. ibidem, pp.85-86.

14. cfr. ib.

15. cfr. ibidem, p. 86

16. Pérez de León, op. cit., p.86, cita a Gabino Fraga para explicar las funciones materiales del Estado a través del poder Ejecutivo.

seguida se hará mención sobre las funciones sociales del mismo.

Al hablar de las funciones sociales del Estado se hace referencia al bienestar del Estado que en palabras de Omar Guerrero,* se traduce en la conservación de la paz y la producción de los medios de vida para los súbditos, ambas se sintetizan en una más comprensiva que es la felicidad. Para comprender la lógica anterior, es necesario recapitular vid. supra. hacia donde están los elementos de la teoría sociológica y organicista que explican al Estado según sus diferentes escuelas.

Luego entonces, el bienestar del Estado y el bienestar de sus súbditos se sustenta de la siguiente manera:

"El hombre es un ser gregario que está imposibilitado a vivir en aislamiento. En esta condición no puede alcanzar la felicidad, la condición natural del hombre es la condición de sociedad, la sociedad mayor es el Estado". Esto permite visualizar por qué el bienestar de las partes depende del bienestar del todo. Pero también que el bienestar del todo se basa en el bienestar de las partes.

Continuando con las funciones sociales del Esta-

* En su obra Las ciencias de la administración en el Estado Absolutista.
17. ib. pp. 144 - 145, en esta obra Omar Guerrero cita a Small.

do es conveniente señalar los siguientes conceptos en los cuales está inmerso.

En virtud del tema que para esta investigación se ha elegido y por la vinculación que existe entre bienestar social como una política estatal, y la alimentación - el maíz - como componente del propio bienestar social, a continuación se hará alusión a ello.

"La acción del Estado para lograr sus fines alcanzando los objetivos nacionales* se lleva a cabo mediante su política general. La política general se realiza conceptualmente a través de dos políticas fundamentales: - 1) la política de bienestar nacional, y 2) la política de seguridad. Tanto la política de bienestar como la de seguridad, engloban diversos aspectos sobre los cuales hay que actuar dando lugar a diferenciar las acciones como políticas derivadas de las primeras".¹⁸

* Objetivos Nacionales. Los objetivos nacionales son los "fines" que persigue el Estado, constituyen concreción de las aspiraciones nacionales y son susceptibles de hacerse realidad a través de un proceso de decisión, -- programación y acción política. Deben de ser asuntos de la más alta consideración para la seguridad del Estado deben eliminar los obstáculos o fomentar el progreso. - Los objetivos nacionales engloban dos finalidades, materializándose en los objetivos específicos de bienestar y seguridad. cfr. Garza, Salinas, op. cit., ---- pp. 36-37.

18. Garza, Salinas, op. cit., p. 41, cita a Antonio Cavalla op. cit., pp. 363-364

La política de bienestar es una política prioritaria del Estado porque se refiere a la población. El bienestar es la satisfacción de las necesidades de la persona humana. El grado de satisfacción de las necesidades es el que determina los niveles de vida para los integrantes de una nación.*

En el campo de bienestar es necesario formular metas concretas capaces de promover o alcanzar un determinado interés nacional, dichas metas constituirán los objetivos nacionales inmediatos o las políticas de bienestar.**

Actualmente, la cuestión de la Seguridad Nacional ha asumido dimensiones más amplias hasta incluir el juego de todos los factores políticos, económicos y sociales abarcando tanto el campo interno como el externo, sea en la paz como en la guerra, por lo cual se le llama con propiedad a lo anterior la política de seguridad integral.

Una de las finalidades del Estado es el bienestar general, para conseguir dicho bienestar, reflejo de sus intereses y aspiraciones, un Estado debe eliminar las presiones contrarias.

* véase, Garza Salinas op. cit. p. 43

** ib.

Las funciones sociales del Estado se hallan contenidas en la Política Nacional,* siendo esta última la acción que el Estado realiza para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, la política nacional comprende como ya se dijo 1) una política de bienestar general encaminada a alcanzar los objetivos nacionales e inmediatos en ese ámbito, cuyas medidas se concretan en diferentes reformas estructurales y acciones político administrativas en todos los sectores de la vida nacional. Esta política en la mayoría de los países se denomina política de desarrollo, y, 2) una política de seguridad integral, encaminada a alcanzar los objetivos nacionales de seguridad que permitan garantizar la búsqueda de la solución de los problemas socioeconómicos, eliminando las presiones dominantes tanto en el campo externo como en el interno y cuyas medidas tienen íntima relación con las anteriores, al tiempo que garantiza la seguridad territorial y la soberanía e independencia de la nación.

* La política Nacional se divide en: la política de bienestar general y la política de seguridad integral. La primera se refiere básicamente a las funciones sociales del Estado, pero para que estas se den, es necesaria la presencia de la "Política de Seguridad Integral" para que elimine las presiones contrarias que en un momento determinado puedan afectar a la primera.

Bajo esta última 'temática' de funciones sociales o también identificado como Política Nacional, o General, el Estado mexicano ha integrado en los planes de gobierno, los rubros de bienestar social, como es el caso de los alimentos básicos; y en los cuales destaca el maíz.

Teniendo ya identificadas las funciones: formales materiales, y sociales del Estado, se abordará el siguiente concepto: la Administración Pública.

Por medio de la administración se aprende a conocer a los hombres, sus necesidades y sus relaciones en sociedad.

El principio fundamental de la sociedad se encuentra en las dependencias sociales que nacen de la sociabilidad natural del hombre. "Estas dependencias engendran necesidades que lo son de la asociación para dar a éstas una dirección general, cuyo motor es el interés público".¹⁹

La administración está destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de las leyes "La ejecución de las leyes está propiamente en la administración que es el órgano que transmite la vida al cuerpo político, por lo tanto la administración

19. INAP, Bonnín REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. EDICION ESPECIAL EN MEMORIA DEL MAESTRO Y PRIMER PRESIDENTE DEL INAP GABINO FRAGA. LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, PASADO Y PRESENTE, cfr. pp.88-94 Noviembre de 1982, México, pp.84-91

es la ejecución de la voluntad pública."²⁰

La Administración Pública desempeña entonces dos misiones importantes: 1) al Estado le sirve como medio para concretar sus políticas en la sociedad, a través de las instituciones o dependencias, y 2) como medio institucional que es y por su cercanía con la sociedad, conoce las necesidades del hombre las cuales a su vez son canalizadas hacia el órgano que se ocupa de la creación de éstas porque son voluntad de la comunidad.

Destaca entre los aportes que Bonnin hace a la Administración Pública como ciencia, el elemento "dirección" que en la sociedad, como componente esencial e imprescindible del Estado se debe dar porque una nación debe saber hacia dónde van las acciones que realiza en el acontecer diario.

En México la Administración Pública observando una de las necesidades más inmediatas de la sociedad (los alimentos) se apoya en la organización paraestatal cuando crea en 1937 a CEIMSA y a su sustituto CONASUPO en 1961.

20. cfr. ibidem, pp. 94-95

* Tanto la organización centralizada y la paraestatal forma parte integral de la administración pública federal. La Administración Pública Central comprende a las entidades o dependencias administrativas, Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo y la Procuraduría del Distrito Federal y la General de la Rep---

El artículo 90 Constitucional sustenta la Ley -- orgánica de la Administración Pública Federal, asimismo ésta ley contiene las bases para crear a las entidades paraestatales.

blica, las características que distinguen a la Administración centralizada son las siguientes: 1) carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder ejecutivo, 2) dependen jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo, 3) el titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio presidente o por el funcionario subordinado a él y legalmente autorizado, 4) actúa exclusivamente por facultades delegadas del presidente, 5) carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros recursos. A la Administración Pública Paraestatal se le identifica como al conjunto de entidades integrado por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Las características que distinguen a la administración paraestatal son las siguientes: 1) tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, de un decreto o de un acto jurídico de derecho privado tal como la creación de una sociedad anónima, 2) sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta por lo general del presidente de la República. El nombramiento y la remoción deben adquirir los requisitos establecidos en los estatutos --- constitutivos o en las leyes que rijan las actividades de las sociedades, cuando se trata de entes jurídicos, 3) las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del presidente, sino de sus propios órganos de gobierno: consejo de administración, asamblea de accionistas etc., según sea el caso, 4) no actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen

La Administración Pública mexicana observa tres etapas de desarrollo: formativa, de consolidación y de expansión.²¹

La etapa de expansión es importante porque se tiene considerado el abasto, distribución y consumo de alimentos (entre otros aspectos), donde destaca el maíz, como a continuación de observará.

"la etapa 'formativa' abarca desde la consumación de la independencia política de España, hasta la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República.

En este período histórico, la sociedad mexicana exhibe intereses diversos y opuestos que llegan a la esfera política, a los esfuerzos de definición de un Estado que responda precisamente a los fines sociales para los que se

las actividades del campo en el que las entidades ---- actúan, 5) tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen básicamente de la venta de mercancías y servicios que constituye el objetivo de su actividad. Su presupuesto se aprueba en la Cámara de Diputados. Pichardo, Pagaza op. cit. p. 203

21. Rives Sánchez Roberto. ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO. 1821 - 1940. INAP, Serie II, México, 1984 pp. 13-14

erige. Pero la inexperiencia en este terreno y la pugna de intereses entre el clero y el Estado principalmente, nos llevan a un prolongado vaiven político que a se vez incide en el funcionamiento de la administración pública, impié---diéndole una vida estable y organizada y reduciéndola a la crisis financiera, en detrimento de un sistema administrativo eficaz"²²

"La de 'consolidación' comprende desde la llegada de Díaz al ejecutivo federal, hasta el período de Lázaro Cárdenas, atravesando la etapa revolucionaria de 1910.

Suprimida aquella lucha sorda entre el Estado y la iglesia, entre los liberales y los conservadores, y reduciendo de la experiencia histórica inmediata anterior a las bases para un buen sistema administrativo, el régimen político entra en un largo período de estabilidad y pacificación que permite al gobierno favorecer el desarrollo material de la nación.

Aquí se sientan los lineamientos del sistema capitalista moderno y los fundamentos de la centralización político - administrativa en el ejecutivo federal, operando ya dentro de un plano nacional ejecutivo".²³

22. cfr. ib.

23. ib.

Finalmente la etapa de 'expansión', que se inicia con el propio Cárdenas y llega hasta nuestros días. En ella la administración pública del país experimenta un gran crecimiento y diversificación, donde el Estado pasa a ser parte activa de la economía, crea sus propias empresas en múltiples sectores* y se hace más tupida la red administrativa".²⁴

El desarrollo externo de la Administración Pública ha provocado el gran crecimiento de la burocracia -- que lejos de presentarse como un apoyo humano al servicio del gobierno se torna en un verdadero problema. "la administración pública mediante sus decisiones ocasiona problemas, genera y agudica (sic) conflictos, debilita legitimidades y ahuyenta apoyos. Hoy el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de la cuestión social y política, por lo que la administración pública hace y por lo que -- deja de hacer y por la manera como lo hace o deja de hacerlo",* pero éste es sólo un paréntesis muy general que

-
- * Efectivamente como lo señala Rives, Roberto op. cit., pp. 13-14, la actividad económica del Estado mexicano se expandió hasta mediados de la década de los ochenta, porque al finalizar esa década el sector paraestatal se adelgazó como lo subraya Fernández Santillán José, op. cit. p. 14
24. Rives, Roberto op. cit., pp.13-14
- * García Cárdenas, op.cit., p. 362

ejemplifica el problema de la burocracia en el país.

Como ya se mencionaba párrafos atrás, de las tres etapas de desarrollo externo de la Administración Pública que anteriormente se señalaron, la 'de consolidación' estuvo muy identificada con el aspecto social ya que se pretendía mejorar la condición de vida de los ciudadanos mediante la satisfacción de necesidades comunes como: educación (Artículo 3o), salud (Artículo 123 apartado A fracción XXIX y apartado B fracción XI). Realmente el rubro de alimentos se encuentra contenido en el artículo 27 que, entre otras cosas, se refiere a la explotación agrícola y ganadera del país y ambos rubros comprenden la alimentación.*

La Administración Pública en México por su importancia como ejecutora de políticas estatales debe tener presentes los aspectos económicos y culturales para la producción de alimentos, sobre todo aquéllos que demanden más consumo y provienen del campo.

* La alimentación mexicana ha sido contemplada en los proyectos agropecuarios, abarcan todo el campo de la producción animal y vegetal... aunque a veces se tienen contempladas las actividades forestales y pesqueras.
ILPES GUIA PARA LA PRESENTACION DE PROYECTOS, p. 16

En este sentido se hace referencia a los cameralistas,* resaltando especialmente el énfasis que éstos ponen a la agricultura cuando hablan de la ciencia de la policía** que se ocupa de la cultura y tierra.

- * los cameralistas fueron un conjunto de escritores alemanes de mediados del siglo XVI y finales del XVIII, que enfocaron los problemas cívicos desde un punto de vista común, que desarrollaron una teoría cívica coherente, que respondió al sistema administrativo alemán. Los conceptos de FELICIDAD Y BIENESTAR sirvieron de base a las ciencias camerales. Los cameralistas fueron los técnicos del ESTADO DE BIENESTAR, porque ellos antes que nadie, pensaron que la prosperidad patrimonial del estado es el sustento de la prosperidad general del Estado. La idea de bienestar como el anhelo más caro y la meta más concreta; pero que unido a la teoría de los deberes y derechos de los súbditos, tiene el cúmulo doble de seguridad, orden y tranquilidad, propios de las responsabilidades naturales del Estado. A la formación del pensamiento cameralista concurren tres fuentes: el pensamiento político, las ideas de los consejeros de príncipes y las concepciones del fiscalismo austriaco. Cuerrero, Omar **LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ESTADO ABSOLUTISTA** cap. 7 Pontamara, 2a. edición, México, D.F., 1988, 275 pp.
- Como se observó, se habla de deberes y derechos, esta dualidad en el Estado, se debe dar bajo las tres características de: seguridad, orden y tranquilidad, propio de la ciencia de la policía. La ciencia de la policía agrícola dice al respecto lo siguiente como el intento principal de los hombres es la conservación de la vida, sus obras y las acciones se ordenan primeramente a procurar el sustento como cosa primera, así el cultivo de las tierras, el acopio de alimentos, son una preocupación primordial del príncipe hacia el Estado.
- ** La policía que se ocupa de este rubro comprende las siguientes materias: la conservación de granos desde que se siembran hasta que se cosechan, venta de granos a los labradores, comercio en general de los granos, reglamentación del comercio de granos, pesos y medidas para los mismos. De igual manera se sostiene que la agricultura es la primera fuente de riqueza de un país como principio primero de la policía es que un Estado debe ser cultivado para ser-

Se hizo un breve "paréntesis" sobre los cameralistas y (del nombre de la ciencia que de éstos se deriva pero que remotamente se identifica como Administración Pú-

servir de asiento a sus habitantes y ser fuente de su subsistencia. La cultura de la tierra es la fuente primaria de la riqueza del Estado, viene luego el comercio que se expande haciendo uso de caminos y ríos navegables **PARA LA REPUBLICA ES MAS IMPORTANTE LA ALIMENTACION DEL PUEBLO QUE LA CONSTRUCCION DE EDIFICIOS, EL FIN DEL CULTIVO DE LA TIERRA ES ALIMENTAR AL HOMBRE, POR LO QUE LA SOCIEDAD ENTERA DEBE VELAR PORQUE SE CULTIVE** el objetivo de la agricultura es proporcionar a un país la abundancia de mercaderías necesarias, el país debe producir suficientes granos, pero no meramente para el consumo inmediato sino también para almacenarse y usarse en caso de emergencia, el primer cuidado del gobierno debe ser el de los bienes del campo *se debe cuidar que el alimento necesario de primer orden siempre se encuentre en los mercados para ser comprado por los hogares.* De esta llamada, en la primera parte cuando se habla de los cameralistas cfr. Guerrero Omar, op. cit. pp.81-86; y en la segunda parte cuando se aborda el tema de la policía agrícola cfr. Guerrero, Omar, op. cit., pp. 215-249, cita básicamente a Delamare y Von Justi. La ciencia de la policía es el Estado actuando en el seno de la sociedad civil para nutrir el desarrollo de la sociedad y robustecer la propia fuerza del Estado, su carácter es la acción, se encamina al estudio del bienestar, al mantenimiento y mejoría de la población, en fin al enriquecimiento de ella por medio de la promoción de sus potencialidades de trabajo, tal es la finalidad de ser de la Administración Pública. --- El fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. La policía es una actividad general del Estado, actúa en forma decisiva sobre la población, pone un gran acento en la superación de la forma de vivir de sus súbditos, en la superación de sus niveles de existencia, nutrición, moralidad, salud, en fin en todo la policía fomenta el desarrollo de hombres positivos, productivos, activos. La ciencia de la policía organiza y administra a la sociedad civil en se conjunto, en lo referente a: alimentación, educación, salubridad, accidentes, calamidades, todo lo productivo y lo negativo, lo productivo y lo improductivo. cfr. Omar Guerrero, op. cit. pp. 46, 92, 93, 180 y 216

blica) para abordar el tema de alimentos.

Los alimentos importantes para los mexicanos (como en otros países pero en diferente orden) son los denominados base: * maíz, frijol, el trigo y el arroz, y son importantes porque son los que más producción demandan para consumo nacional. ** A continuación se mencionan datos culturales de estos granos.

Se abordará primeramente el maíz.

En México floreció entre algunas culturas una que predominó antes de la dominación española, se trata de los aztecas. El valor de esta raza indígena se reconoce en la actualidad gracias a las investigaciones y documentos históricos rescatados hasta nuestros días (la expansión de las

-
- * Alimentos base: los alimentos básicos son aquéllos que participan cotidianamente en la dieta y que no se consideran platillos sino como una parte esencial de todas las comindas como las tortillas, el pan, el arroz. Los alimentos básicos son los cimientos de la comida, sobre ellos se constituye la posibilidad de una dieta adecuada y balanceada así como la de una comida sabrosa. ---- Warman, Arturo LA HISTORIA DE UN BASTARDO: MAIZ Y CAPI-- TALISMO Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, et. al., México, D.F., 1988, p. 18
 - ** Ni la historia, ni la arqueología han revelado hasta -- ahora la existencia de una civilización que no dependa en gran medida de estos tres cereales: el trigo, el -- maíz y el arroz. Mandel Ernest, TRATADO DE ECONOMIA MARXISTA, Tomo 1, tr. Francisco Díez del Corral, México 1991, p. 47, cita a ENCICLOPEDIA OF SOCIAL SCIENCES, - Vol. 1, artículo agricultura p. 572

costumbres aztecas en México, centroamérica y algunas partes de sudamérica, revelan la fuerza que ejercía esta cultura hacia otras). De las costumbres aztecas persisten aún el tipo de comida y de ellas sobresale el maíz.

El maíz es un legado azteca que debido al descubrimiento de América emigró por conducto de los expedicionarios a Europa, continente en el cual revolucionó la agricultura por las características peculiares con que cuenta poco a poco se empezó a ocupar como alimento para personas y forraje para animales en engorda.

El maíz* es un pasto gigante de la familia de las gramíneas. En la nomenclatura científica se le conoce como Zea Mays, este nombre procede de dos fuentes: Zea proviene del griego antiguo y se supone que era el nombre genérico que se le daba a los granos, a las semillas de los cereales también tenía otro significado algo así como quien da y sus tenta la vida.²⁵

25. Warman, Arturo; op. cit., p. 24

* El maíz se cultiva por todo México, cubriendo toda la gama de las ecologías productivas mexicanas, desde los altos de Tlaxcala y Puebla hasta los distritos de riego de Sonora, Aguascalientes, Jalisco y Michoacán, y los extremos tropicales de la Península de Yucatán cfr. -- Steven Sandersons E. LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA, ESTRUCTURA INTERNACIONAL Y POLITICA DEL -- CAMBIO RURAL. Patria tr. Juan José Utrilla, México, 1990 p. 50
Ocupa el tercer lugar en la producción mundial, se cultiva casi en todo el mundo, es buena fuente de almidón
Parsons, M. David B. MANUALES PARA EDUCACION AGROPECUARIA. MAIZ Trillas et. al Area de Producción Vegetal p. 11

El maíz cuenta con atributos que han provocado la manifestación del arte culinario en la imaginación, el ingenio y la destreza de las manos que trabajan el grano de mazorca para preparar elotes o bien sopes, tamales, esquites, chalupas, chilaquiles, quesadillas, tostadas, etc., todo ello nos habla de la existencia de un arte culinario que se desprende del maíz, en este marco, la tortilla ha -- hecho historia en la mesa familiar.

La tortilla se elabora de la masa de maíz, rica en cal y sirve para acompañar todos los alimentos de la cocina mexicana, es propia de centroamérica, sin embargo desde 1884, cuando se inventó la primera máquina tortilladora, la tortilla bajó de calidad en virtud de que el proceso de industrialización de que fue objeto ha provocado que en ocasiones el maíz esté en estado de descomposición o lleguen a molerlo durante su preparación con papel, tela, hule,, etc.

Dado lo anterior, la tortilla industrializada ha decaído como alimento nutritivo debido a la mala calidad en el proceso de elaboración.²⁶

26. Novelo, Victoria y García, Ariel. LA TORTILLA: ALIMENTO, TRABAJO Y TECNOLOGIA. Primera edición, UNAM, México, -- 1988, Nueva Epoca complementos del seminario de problemas científicos y filosóficos.

Gracias a que a través de generaciones se ha realizado la combinación de alimentos como la tortilla que --- proviene del maíz, el frijol de las oleaginosas y el trozo de carne de pescado o ave, en la historia de México (Yucatán 1880,) ²⁷ únicamente se conoce un caso de pelagra, * enfermedad de la cual se tienen antecedentes en el Sur de Europa a finales del siglo XVIII.

A continuación veámos el siguiente grano básico - en México.

El trigo es un cultivo anual, se cree que sea --- originario de Asia Occidental. Desde hace aproximadamente 9.000 años, el trigo se cultivaba en la región del Cáucaso

27. Warman, Arturo, op. cit., p. 155.

* La pelagra es una enfermedad derivada de carencias combinadas. Se origina por una deficiencia nutricional: la insuficiencia de niacina en la dieta. Efectivamente como se señala anteriormente, vid. infra, cita 27, en -- Europa "esta enfermedad fue sintetizada como las tres - "D": dermatitis, diarrea y demencia. La dermatitis, el síntoma más visible y característico, aparecía en el -- cuello y las extremidades expuestas al sol, formando -- una costra dura y roja. La irritación de la piel, de la que tomaba su nombre la enfermedad, hacía su aparición en primavera y perdía su intensidad en el verano y los meses fríos no había cura y alcanzadas las etapas avanzadas el desenlace era casi siempre fatal. En los estudios que realizaron los científicos investigadores de esta enfermedad, determinaron que la pelagra se debía a que la dieta de los pacientes se integraba diariamente de frijol, maíz y huevo, careciendo de carne y legumbres, entre otros productos que se deben de variar en la comida. Warman, Arturo, op. cit., p. 149.

en Turquía e Irán, es un cereal y es el principal ingre-----
 diente en la fabricación del pan, se cultiva principalmen-
 te en las zonas templadas.²⁸ la introducción de éste pro---
 ducto en México se explica como consecuencia de la conquis-
 ta española, se siembra en abundancia en la zona norte y --
 noreste del país ya que son tierras en donde se cuenta con
 un sistema de riego "el trigo se ha mantenido fundamental--
 mente como producto para consumo humano."²⁹ este grano cuenta
 con características muy peculiares.

En seguida veámos los dos granos restantes:

El frijol o alubia es una planta leguminosa, su
 fruto encerrado en vainas presenta forma arrifionada, cons--
 tituye un alimento rico en proteínas, vegetales e hidratos
 de carbono "el frijol es al igual que el maíz, un alimento
 clásico tradicional cultivado asimismo en México desde époc-
 as precolombinas es verdaderamente nacional".³⁰

-
28. Parsons, M. David B. MANUALES DE EDUCACION AGROPECUARIA
TRIGO, CEBADA, AVENA. Trillas et. al. Area producción
 vegetal 9, pp. 9-23
 29. Warman, Arturo, op. cit., p. 211
 30. Sandersons, Steven, op. cit., p. 205

El arroz es un cereal y es un cultivo de los países tropicales de Asia. Es una de las plantas más importantes para el hombre, especialmente para los pueblos orientales, pues constituye la base para su alimentación. "Corresponde al género *Oryza*, de la familia de las gramíneas, es una planta anual, crece más fácilmente en terrenos húmedos y pantanosos, no se sabe desde cuando se cultiva, la producción en América comenzó desde finales del siglo XVIII, --- traído por un capitán de marina de Carolina del Sur, desde donde se extendió a otras regiones del país, y más tarde a América del Sur" 31

Efectivamente, el maíz, frijol, trigo y arroz son los cuatro primeros entre los granos que produce el país para consumo interno y humano, el número uno de todos ellos es el maíz. Por razones culturales y de clase sobre todo es alimento básico para muchos mexicanos.

Aunque los granos arriba mencionados se caracterizan en México como alimentos básicos; existen diferencias muy marcadas entre el maíz y el trigo, sobre todo las que se refieren al consumo* y producción, como las que a continuación se mencionan.

31. ENCICLOPEDIA... op. cit., Tomo 1, p. 242

* El maíz y el trigo alimentan a diferentes poblaciones, aunque ambos satisfacen necesidades básicas de consumo alimentario, Sandersons, Steven, op. cit., p. 178

En las primeras estadísticas agrícolas oficiales realizadas después de la revolución mexicana, el trigo hizo su aparición. Como alimento nacional el trigo claramente no pudo competir con el maíz sino hasta bien entrado el siglo XX.

En cuanto al consumo: "el perfil social del consumo de trigo es exactamente opuesto al del consumo de maíz y frijol. Mientras que el maíz desempeña un papel esencial, llevando proteínas a la población más pobre, el segundo casi no desempeña ningún papel, pues suma menos del dos por ciento de la proteína consumida por las categorías de más bajos ingresos, el trigo es un alimento básico para la fuerza laboral industrial urbana y para los consumidores de estratos medios y superiores de México, el maíz es cosecha de los pobres para los pobres, el cultivo del maíz es la fuente principal de la vida campesina"³² asimismo es la fuente de ingresos de la cual se alimentan los habitantes rurales.

Pues bien concretando el problema de los alimentos en nuestro país, se deduce lo siguiente: la población que más afectada ha resultado en este rubro del bienestar social es la población campesina, al respecto; los datos que en seguida se mencionan, por una parte señalan --paradojas 1) económicas "Planes de Desarrollo"; 2) Adminis-

32. Sandersons, Steven, op. cit. pp. 178-206

trativas "Institución Conasupo".*

En un estudio realizado por el gobierno mexicano hace 17 años (1975) se descubrió que el 33% de la población rural nunca comía carne, 32% nunca comía huevo, 37 % nunca comía pan blanco, y 59% nunca probaba la leche,³³ dada la crisis económica general del país, en los años ochenta se prolongaron estos indicadores alimentarios, al respecto Sandersons señala..."la crisis no sólo amenaza la balanza comercial de la agricultura sino la supervivencia misma del campesino mexicano".³⁴

* Posterior a la Carta Magna en 1917, CEIRMSA 1937 y el organismo Conasupo 1961 son fundados con el objeto de poner un remedio y orden a un problema que estaba generando "caos" entre la población debido a la especulación de alimentos que la revolución mexicana de este siglo -- había generado entre los habitantes de algunas localidades e inclusive en la Ciudad de México vid. infra. caps. II y III. Las ideas europeas sobre todo han adquirido relevancia en la mayoría de los países de América. No se asegura precisamente que el estudio que el sociólogo -- Albion Small realizó en 1909 sobre los cameristas haya sido tomado en consideración para incluir en el nuevo -- orden constitucional aspectos de bienestar social como lo son los alimentos, pero si se desea enfatizar -- acerca de la similitud que hay entre los planteamientos que hace la ciencia de la policía encargada de la cultura y tierra para las acciones que el Estado debe asumir con respecto a alimentación, vid. supra. (en este mismo capítulo al iniciar el punto que concierne a alimentación) y la semejanza de los programas de la CONASUPO para atender las necesidades alimenticias de la población.

33. cfr. ibidem. p 21

34. ibidem. p. 259

Con los datos anteriores, se observa una clara desnutrición* en la población rural -campesina sobre todo- que hasta el momento sigue aumentando conforme al crecimiento de dicha población.

"En 1980 la población rural de México sumaba 24.5 millones, suponiendo la misma proporción de población rural -urbana en 1990, tal cifra podría ascender a más de 32 millones, la población proyectada por el propio gobierno mexicano indica que más de 32 millones de personas vivirán en los campos de México en el año 2000"³⁵ por lo que la demanda de la producción de los granos básicos continuará -- siendo la "batalla" contra la crisis de alimentos base que vive el país, incursionando esta crisis en otros factores - económicos, sociales y administrativos como los que en se--

* En México la desnutrición acarrea problemas en la salud y el bienestar. El Instituto Nacional de la Nutrición -- (INN) estima que en México alrededor del 70% de sus más de 80 millones de habitantes tienen algún grado de des-- nutrición y sufren de diversas deficiencias, sobre todo en vitaminas, minerales y proteínas. Se calcula que de cerca del 25% de la población, alrededor de 21 millones de personas se encuentran en una situación crítica debido a que tienen una dieta totalmente insuficiente en calorías y proteínas. Este grupo corresponde a personas -- que viven en zonas marginadas rurales y urbanas. La población que padece severos problemas de consumo y des-- nutrición esta localizada en 68 municipios, principal--- mente en los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hi-- dalgo, Querétaro y la periferia del D.F., Presidencia de la República, LAS RAZONES Y LAS OBRAS, CRONICAS DEL SE-- XENIO 1982-1988, F.C.E., México, 1988, Sexto Año p. 359

35. Steven, Sandersons, op. cit., p. 21

guida se hace referencia.

La crisis de alimentos es una crisis agrícola --- apoyada por el modelo desarrollista que el país asumió para la economía nacional inspirado en la sustitución de impor-- taciones y subordinando al agro mexicano a esos fines. "Actualmente la crisis alimentaria es un augurio de crisis generalizada en el empleo agrícola, la distribución del in--- greso, la urbanización incontrolada, el crecimiento demo--- gráfico y la emigración"³⁶

La crisis de alimentos requiere acciones en varios ámbitos a la vez. Primero en el de la producción y - comercialización, y tercero en los patrones de consumo de - la población que están cambiando junto con el acelerado -- proceso de urbanización del país. Estos ámbitos han sido atendidos por el Estado a través de CONASUPO.

Sin embargo, la realidad es la siguiente:

Los programas de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares no han funcionado como se esperaba ya que los resultados reflejan una alimentación raquítica e ineficiente del pueblo. La verdad resulta despiadada pero así es existe ineficiencia en algunos proyectos del organismo, o - cómo se le puede llamar al resultado de la política estatal de hacer llegar a la población de escasos recursos, alimentos con un alto contenido nutricional a un bajo costo y re-

36. Steven, Sandersons, op.cit., pp. 19-20

gular el mercado de básicos, mientras como promotor en el campo (granos básicos) cada período se anotan importaciones excesivas de granos entre los cuales destaca el maíz.

Tomando como base lo anterior, se puede hacer un último comentario con respecto a la crisis alimentaria, "la crisis alimentaria también es una crisis de control que hace surgir preguntas sobre la capacidad del Estado y la sociedad de México para guiar y administrar el sistema ---- alimentario nacional".³⁷

A continuación en el siguiente capítulo, se ob---serva cómo fue que se llegó al problema alimentario que en párrafos anteriores se ha expuesto.

37. Sandersons, Steven. op. cit., p. 21

CAPITULO II

LA PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PRODUCCION Y ABASTO DE ALIMENTOS BASICOS.

Hasta antes de la revolución de 1910 la economía mexicana se había caracterizado por estar cimentada en la agricultura y en la minería.

El nuevo orden político económico y social del México moderno fue producto del proceso revolucionario que se generó al iniciar el presente siglo, desde luego marcó una nueva era participativa de la sociedad en el Estado mexicano, todos estos rubros quedaron expresados en la Constitución Política de 1917.

En los años '30 de este siglo, México trató de integrarse a la economía internacional para lograr el desarrollo* que el país necesitaba, dicho desarrollo estaría -

* El desarrollo económico es un fenómeno de largo plazo, la estructura productiva adopta las técnicas más modernas y también la estructura social asume formas que pueden calificarse de más evolucionadas. El aspecto cualitativo gana terreno en detrimento del aspecto cuantitativo por lo menos en los países desarrollados, por lo que una economía en desarrollo no es sólo una economía en la que la producción -- crece; es preciso que en ella la producción crezca respecto a la población, e incluso que mejore el nivel de vida de los habitantes. Ricossa, Sergio, DICCIONARIO DE ECONOMIA, - tr. Stella Mastrangelo, Siglo XXI 1a. edición, 1990, México - p. 142 y 167

basado en la industria, y en cambio subordinaría el sector agropecuario a esos fines, persiguiendo como objetivo fundamental la sustitución de importaciones. Al finalizar 1930 el sector manufacturero empieza a constituirse como el más dinámico de la economía mexicana contrastando con la agricultura que se caracterizaba todavía por ser el sector más importante por contribuir al empleo así como a los insumos y salarios.¹

"La Segunda Guerra Mundial creó condiciones para el fomento industrial ya que la producción bélica en los países desarrollados desatendía el abastecimiento de productos hacia las economías subdesarrolladas. El cierre de fronteras auspiciaba avanzar en el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones"²

Bajo el marco jurídico constitucional que determinaba la participación del Estado en la economía como rector, el Estado mexicano delineó la estrategia de desarrollo a seguir, en ese contexto fue considerado el sector industrial como la alternativa más viable que permitiera un cre-

-
1. cfr. Huerta, González, Arturo ECONOMIA MEXICANA MAS ALLA DEL MILAGRO. UNAM et. al., México, D.F., 1991, p.19
 2. Ib.

cimiento autosostenido e integrado y mejorara los niveles de vida de la población.

La industrialización del país descansó sobre los obreros y los campesinos, los cuales vieron cancelada la posibilidad de elevar sus niveles de vida al parejo del crecimiento* económico nacional.

Tan sólo en diez años, de 1935 a 1945, el número de industrias aumentó de 7,619 a cerca de 30,00; de ocupar el cuarto lugar en la formación de capital, la industria pasó a ocupar el segundo lugar rebasando a la agricultura y a las actividades minero metalúrgicas.³

El modelo de desarrollo capitalista no funcionó del todo como se esperaba y más adelante pretendió ser superado en diferentes períodos presidenciales a través de modelos como: el desarrollo estabilizador, desarrollo compartido; cierto es que en esos "vaivenes", la rama económica que más lo resintió fue la agricultura y el sector social fue el campesino, provocando primeramente una crisis de alimentos en el país y por otra parte la baja del nivel de vida de la población campesina.

En este contexto el proceso de industrialización

* El término crecimiento se emplea en la dinámica económica para indicar el aumento de la producción en sentido puramente cuantitativo, y se contrapone al término desarrollo. Ricossa Sergio, op. cit., p. 142

3. Huerta González, op. cit., p. 20

del país, fue 'antesala' a la crisis de alimentos que se --
tornó en una deficiencia nutricional, afectando a la comu--
nidad urbana y a la población del campo, en virtud de que -
la dieta depende de los ingresos que percibe un individuo -
en razón de su empleo, tanto la población urbana como la --
rural poco a poco fueron limitando su consumo de alimentos
a: tortilla, huevo y frijoles.

El Estado a través de la Administración Pública -
para dar respuesta a este problema, crea en 1937 a la Com--
pañía Exportadora Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) que
más tarde adopta el nombre de Compañía Nacional de Subsist--
encias Populares CONASUPO (1961) siendo el órgano encarga--
do entre otras actividades (que en el capítulo tres se se--
ñalarán) de establecer los precios de garantía a los pro---
ductos agropecuarios y proporcionar alimentos a la pobla---
ción de escasos recursos a precios accesibles en un ámbito
tanto rural como urbano.

El auge que la Administración Pública tuvo para -
dar respuesta a los objetivos políticos, sociales y econó--
micos, provocó un gran crecimiento en el sector público, --
sobre todo las empresas paraestatales crecieron en cinco --
áreas* (CONASUPO es un ejemplo en el área comercial).

* Industrial, comercial y pesquera, agropecuaria y forestal
beneficio social y comunicaciones y obras públicas, Pi---
chardo, Ignacio, op. cit., p. 122

El crecimiento del sector paraestatal se dió de una manera desórbitante, aunado a ello la burocracia creció y por lo tanto los gastos del sector público se ampliaron considerablemente, pero eso no fue todo porque así como crecían las empresas de participación estatal, había que realizar evaluaciones de las mismas con el objeto de comprobar si efectivamente se estaba cumpliendo con el fin social o económico para el cual había sido creado, situación que estaba fuera del alcance real, en virtud de que el número de esos organismos en 1946 era de 150⁴, en 1960 se elevó a 300⁵ y en 1982 sumaron 914⁶.

El gasto público había aumentado en razón del sector paraestatal, era necesario vigilar si efectivamente se estaban reportando los resultados sociales y económicos programados. Es así como se da inicio a una reforma administrativa que en la década de 1980 se reflejan en CONASUPO sufriendo un pequeño "ajuste", quedando supeditada a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), órgano de la Administración Pública Centralizada que de acuerdo a las funciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (1986) asume la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los programas de dicha empresa.

Como se observó el Estado mexicano cuenta con un or-

4. ibidem, p. 222

5. Fernández, José POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, p. 57 cita a Carrillo Castro Alejandro en su obra CAPACIDAD POLITICA Y ADMVA. DEL EDO. MEXICANO, en Frankin., Tierk et. al. Política y Administración Pública, p. 116

6. Pichardo, Ignacio, op. cit., p. 122

ganismo para atender la alimentación y existe desde hace cerca de sesenta años, es CONASUPO, que ha incursionado en el comercio de básicos a través de la regulación, abasto, distribución, importación, exportación, producción e industrialización de artículos primarios alimenticios, estos programas de la institución, a la fecha siguen funcionando y sin embargo podemos hacernos las siguientes preguntas: 1) las clases más necesitadas han mejorado su dieta? 2) los campesinos que tiene contemplado atender la institución han podido elevar su nivel de vida?, entonces 3) que papel desempeñan los precios de garantía al maíz en la economía campesina?. Tanto la respuesta a la primera como a la segunda pregunta es negativa (vid. supra cita * pag. 46) y respecto a la tercera o última se puede decir que el precio de garantía al maíz significa la miseria del campesino porque el pago que recibe al venderlo, no le garantiza el mínimo indispensable para poder subsistir.

En seguida el párrafo anterior, será abordado desde la etapa posterior a la revolución mexicana así como las acciones que en su momento fueron emprendidas para los productos alimenticios denominados básicos, donde se hará especial énfasis en el maíz.

Cuando finalizaba el porfiriato se registró desabasto, acaparamiento de productos básicos así como alza en los productos denominados de primera necesidad. En 1915 a causa del disturbio político social registrado en el país, nuevamente se reporta desabasto de alimentos y en algunos lugares de la República para atender ese problema se tomaron medidas que beneficiaron -

a los grupos más necesitados como es el caso de Yucatan -- donde Salvador Alvarado crea la Comisión Reguladora del Comercio o en Veracruz, también donde gracias a Cándido Aguilar se crean las juntas de administración civiles y se vende maíz y frijol a los habitantes de la región.

En ese mismo año y dado el contexto interno del país, Venustiano Carranza prohíbe las exportaciones de productos alimenticios y un año después crea el Comité de Artículos de Primera Necesidad por acuerdo del Primer Congreso Nacional de Comerciantes, con la finalidad de importar maíz y ofrecerlo al público al costo adquirido en los lugares donde hacía falta, logrando resultados favorables en -- cuanto a desabasto y carestía.

En 1917 el Estado mexicano responde a las necesidades económicas y políticas de la sociedad con el nuevo -- orden constitucional y con el artículo 28 contenido en la -- Carta Magna, actúa legal y de manera inmediata poniendo un alto a los disturbios que ocasionaban los acaparadores monopolistas de alimentos. De esta forma se empiezan a tomar medidas más serias en materia de sustentos beneficiando con esas acciones a la población principalmente de escasos recursos.

Durante el gobierno de Alvaro Obregón, se fomenta la creación de sociedades cooperativas ejidales apoyando a

la producción de alimentos, más adelante, en el período --- identificado como el maximato se desarrollaron acciones -- para combatir el monopolio de alimentos básicos.

Posteriormente se requirió reordenar el aparato económico; en 1930 cuando se expide la Ley de Planeación General de la República, figuran entre los problemas a resolver el de los alimentos, estableciendo como principales objetivos: --- acabar con la especulación de básicos, regular el comercio interno, establecer canales de distribución y acabar con el intermediarismo.

En la década de 1930 la particularidad que en la rama económica adquirió el Estado para atender las necesidades de la población de escasos recursos, fue la empresa pública --- comercial como órgano regulador y abastecedor de alimentos: en el año de 1937 se crea el Comité Regulador del Mercado -- del Trigo y la Compañía Exportadora Importadora Mexicana Sociedad Anónima.

En esta última década la economía mexicana - queda integrada dentro del sistema capitalista de la economía internacional y bajo el panorama de la Segunda Guerra Mundial, el Estado se ve obligado a tener ma yor injerencia en la estrategia de desarrollo. En la década de

1940 la actividad agropecuaria nacional fue subordinada a ese propósito y desempeño entre otras, las siguientes funciones:

- . Generar divisas mediante la exportación de productos agropecuarios para el financiamiento de la importación de bienes de capital y materias primas para la industria nacional.
- . Abastecer de materias primas baratas a la industria, con frecuencia a precios inferiores del mercado mundial.
- . Alimentar a precios bajos a la población urbana para hacer atractiva la inversión industrial -- por el bajo costo de subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo.
- . Aportar gente, no sólo como mano de obra para la industria y otras ocupaciones "modernas", -- sino para integrar una reserva de desocupados o marginados urbanos, que superara en magnitud a la población empleada en la industria y los servicios, y que contribuyera de manera decisiva para mantener bajos los salarios y limitadas

las reivindicaciones laborales en todo el país.⁷

En ese marco el sector agrícola mexicano inmediatamente vio entrar la crisis de alimentos básicos.

Durante los cincuenta, francamente ya era preocupación para los gobiernos el poder aumentar la producción de artículos de primera necesidad como fue el caso de Adolfo Ruíz Cortínez y posteriormente López Mateos.

Para contrarrestar los efectos anteriores A principios de los sesenta (gobierno de López Mateos) la CONASUPO que liquida a la CEIMSA en 1961, viene a reforzar la actividad comercial del Estado en la agricultura y no sólo en las regulaciones mercantiles de exportación e importación, y los abastos ciudadanos que era el papel de la CEIMSA (1937) vid. infra. (capítulo siguiente), sino que las funciones de CONASUPO se amplían y forman parte de un esfuerzo gubernamental por penetrar por medio de diversas instituciones, en las diversas actividades del campo (acompañada de la creación a su vez de varias entidades relacionadas con la rama alimentaria).⁸

7. Warman, Arturo "EL PROBLEMA DEL CAMPO" EN MEXICO HOY, p. 108

8. cfr. Fernández Santillán, op. cit., p. 101

De acuerdo a Arturo Warman, entre el sector agropecuario y los otros sectores de la economía, es posible -- distinguir dos etapas muy marcadas, la del crecimiento acelerado: 1945 y 1965, "Milagro Mexicano", y la de "Crisis Agrícola", a partir de 1965 hasta nuestros días, con sus -- repercusiones en los alimentos básicos.

En 1960 el país ya había experimentando satisfactoriamente los primeros resultados industriales, el crecimiento en la economía se había dado, pero la disparidad social (esto es, los niveles de vida de la población) no lo había podido resolver la industrialización, al contrario se había acentuado más entre los productores del campo que --- cultivaban alimentos básicos, sobre todo maíz.*

Para dar atención al aspecto social y a los de--

* El proceso de industrialización también se dió en la agricultura aunque con marcados contrastes entre la agricultura comercial e industrial y la agricultura campesina en donde hasta la fecha la relación de agricultura comercial e industrial esta estrechamente vinculada al vecino país del norte: los Estados Unidos. Al respecto nuestra nación ocupa el sexto lugar a nivel mundial que exporta cítricos frescos a ese país y por la cercanía territorial así como por la calidad de esos productos, es el único -- país exportador que se le asigna la categoría de importante. Esa dinámica del comercio en la agricultura ha tenido el efecto de transformar el sector agrícola mexicano --- apartándolo desde que se iniciaron los agronegocios (en el norte del país) hasta la fecha, de la producción de -- alimentos básicos y concentrando en cambio sus esfuerzos en la producción de artículos y bienes urbanos para el -- mercado internacional. cfr. Sandersons, Steven, op. cit., es lo que maneja a lo largo de la investigación realizada sobre la transformación de la agricultura mexicana.

sajustes en los sectores productivos, es declarado un nuevo modelo de desarrollo: "El desarrollo estabilizador". que fue la continuación del programa de industrialización: entre -- otros, los objetivos de ese modelo fueron: intensificar los programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque el crecimiento económico siguió siendo la gran meta.

En lo que respecta a la agricultura y que tiene -- como injerencia en los alimentos básicos como el maíz, las instituciones públicas se expandieron en el campo para apoyar la producción agrícola (CONASUPO), todo ello contrastó con la baja misma en la productividad del propio campo, por ejemplo el aprovechamiento de la superficie irrigada que en 1965 fue de 69% se contrajo para 1970 al 58%. Asimismo la rentabilidad por hectárea se estancó, ya que en 1965 era de 3,961 por hectárea para aumentar tan sólo a 3,978 en 1970.⁹

El deterioro de la agricultura repercutió en ---- otros sectores, uno de los mecanismos más utilizados en el proceso de industrialización fue la transferencia de recur-

9. cfr. Fernández Santillán, op. cit. p. 102 cita a MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES (el sector paraestatal), op. cit., p. 172 y a Izquierdo, Jorge Jesús LOS ORGANOS DEL GOBIERNO DEL SECTOR PARAESTATAL COMO --- INSTRUMENTO DE ORGANIZACION Y CONTROL en Alegría Rosa Luz et. al. Empresas Públicas, Presidencia de la Repú--- blica, p. 55.

Los agrícolas para importar bienes intermedios o de capital que entraron forzosamente en un proceso de contracción, las limitaciones agrícolas fueron causadas principalmente por: la orientación hacia el mercado externo, la dificultad --- para aumentar las exportaciones, el estancamiento de los -- precios de los productos básicos, el régimen de tenencia de la tierra; falta de apoyo técnico, así como el apoyo financiero a las tierras que lo necesitaban.

En este lapso la función social que hace destacar a CONASUPO para atender los requerimientos de alimentos básicos es el papel que desempeña como importador de maíz básicamente y mediante esa acción se es cubierto el déficit - del grano que reportan las estadísticas nacionales en ese - período, por otra parte, la medida de importar el maíz funcionó también como estrategia para mantener bajo el precio de garantía al cultivo tradicional y necesario.

A grandes rasgos "el ritmo general de la economía mexicana fue cada vez más lento: de 1940 a 1970 alcanzó el 7% en promedio, de 1970 a 1976 disminuyó al 5% y de 1975 a - 1976 fue apenas de 2.2%. El sector que llevó la peor parte en este decaimiento general fue la agricultura y por lógica también los cultivos básicos tradicionales, en los mismos -- años la disminución se dio en las siguientes proporciones: 3.7%, 0.1% y a -2%¹⁰

10. Fernández, Santillán, op. cit., p. 113.

Todo lo anterior repercutió en fuertes políticas sociales a finales de la década de los sesenta, creó problemas de legitimación, lo que obligó al gobierno a tratar de modificar en parte las pautas de comportamiento de la economía. En este ambiente se declara la inoperancia del modelo de Desarrollo Estabilizador y es propuesto otro (Desarrollo Compartido) que se adecuara a la nuevas condiciones de la crisis.

El desarrollo compartido es un intento para contrarrestar asimismo los efectos en las masas, haciéndolas participes de la riqueza generada en la actividad económica cuya premisa fundamental es que el proceso de desarrollo -- tiene que contemplar la participación de los grandes grupos sociales.¹¹(Luis Echeverría Alvarez).

De este último modelo fueron adoptadas las siguientes medidas en cuanto al agro: a) hubo una rectificación, si así se puede llamar a la política gubernamental -- frente al ejido, apareció nuevamente dentro de los proyectos gubernamentales el apoyo a la colectivización. La razón fundamental de esta rectificación fue el fracaso de la Reforma Agraria y la necesidad de presentar una alternativa de solución al creciente descontento campesino, b) la Ley -

11. cfr. ibidem. p. 125

Federal de la Reforma Agraria de 1971, en la cual fue asentada la protección y estímulo a los tres tipos de propiedad amparados por la Constitución ejidal, comunal y pequeña propiedad. La nueva Ley también hizo énfasis en la organización de los campesinos, que según propósitos expresados, debía conceptuarse no sólo desde la capacitación para el establecimiento y dirección de empresas agroindustriales.

Nuevamente destaca el apoyo crediticio que en 1973 aumentó el 41% en relación al año anterior, al disponer las principales instituciones de crédito por 11 mil 149 millones de pesos para la agricultura.

Es importante señalar que CONASUPO durante este período se convierte en industria, pero independientemente de todo lo anterior este lapso es conocido también como de crisis agrícola.

En la década de los setenta, la economía mexicana se rige principalmente por el "Plan Básico de Desarrollo", que entre otros, contenía los siguientes planteamientos: la disminución de las subvenciones y los subsidios, y la reestructuración de las empresas públicas, es decir el cierre de las más ineficientes y cambios en los criterios de operación de las que permanecieron (reforma administrativa José López Portillo), tales medidas de política se inscri-

ben en lo que se hizo llamar la Alianza para la Producción, la cual estaba encaminada a incentivar la inversión y a impulsar la modernización del aparato productivo, por un lado las medidas estaban dirigidas a incidir en las condiciones técnicas y sociales de la producción, tanto en la industria como en la agricultura. En la agricultura sobresale el --- cuestionamiento que se hizo respecto a la baja productivi--- dad del ejido y a las consecuencias de proseguir con tales formas de organización de la producción en el campo mexicano. Esto culminó en la Ley de Fomento Agropecuario, la cual permite la libre asociación entre el sector privado y los ejidatarios en la producción de la tierra, dando impulso a la capitalización en el campo (tendente ello a crear condiciones rentables para incentivar la mayor inversión y producción) con la consecuente reducción de las prácticas sociales de producción emanadas de la política agraria).¹²

La economía mexicana durante los setenta cayó en una dependencia de las importaciones de los alimentos básicos debido al menos en parte al giro industrial del crecimiento agrícola y la poca atención de la política del Estado hacia los productores de alimentos básicos. Esta dependencia de las importaciones de alimentos básicos ejerce una gran presión sobre las economías que sufren desequilibrios

12. cfr. Huerta González A., op. cit., p. 64

comerciales y de pago como era el caso de México.¹³

En el año de 1976 José López Portillo implementa el Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Productos Básicos "con el primero se pretendía lograr superiores niveles de aprovechamiento alimenticio en la población. --- formulando programas informativos a través de los cuales se 'educaba' al pueblo sobre el consumo de alimentos. asimismo se contemplaba mejorar la dieta de la población. ----- (sobre todo la de los campesinos), llevando carne roja a la canasta denominada básica".¹⁴

Lo real fue que el SAM se contraponía con los objetivos establecidos en la Alianza para la Producción -- (donde se daba el apoyo al agronegocio), inclusive debe recordarse que en éste periodo la soya y el sorgo fueron los granos más atractivos para sembrar en la zona del noroeste en virtud de que constituye un alimento excelente para la engorda de animales para exportar en la zona del noroeste y paradójicamente al SAM se suscitaron los siguientes acontecimientos:

México exportó ganado de engorda a Estados Unidos, aún después de la crisis de carne en el Distrito Federal en

13. ib.

14. Sanderson, Steven, op. cit. pp.142-143

1978.

El SAM nunca se enfrentó a cuestiones más fundamentales de la reforma agraria o de la redistribución de los elementos clave en la producción agrícola: ----- el agua , la tierra, etc., en sus 18 meses de vida, no aportó lo necesario para una producción rural destinada a los pobres, fue incapaz de encaminar debidamente sus incentivos, y simplemente dió a los oportunistas una -- ganancia en artículos básicos, todo su programa de incentivos de precios y subsidios a los insumos (desde fertilizantes, semillas y subsidios) aparecieron como una ganga a --- cualquier productor que quisiera aprovecharlo.

Los programas del SAM que pretendían beneficiar a los pobres fueron aprovechados por los grandes hacendados.

Con el Programa de Productos Básicos, el gobierno pretendía asegurar el abasto de alimentos y estimular la -- producción en el campo. El primer punto de este programa - no presentó problema alguno durante los cuatro primeros --- años de la administración de José López Portillo, sin ----- embargo, el rubro que se refiere a la producción en el campo tuvo como principal enemigo al agronegocio, por las razones que anteriormente se señalaron.

CAPITULO III

CONASUPO

La Constitución de 1917, como consecuencia del movimiento revolucionario de 1910, marca la participación del Estado en la economía nacional como rector.¹

Dado el contenido social que tiene nuestro precepto constitucional y el desarrollo urgente y necesario que se vislumbraba para México, surge como una respuesta para dar atención precisamente al desarrollo, la creación de empresas públicas en la rama que se requiriera, encauzando por ejemplo, objetivos de bienestar social orientados a mejorar o elevar el nivel de vida de la población más necesitada.

Posteriormente a la Revolución Mexicana, en el artículo 28 Constitucional, el Estado marca los lineamientos jurídicos a un problema que en ese momento ya se tornaba grave: el monopolio, impidiendo con ello entre otros

1. cfr. Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit. pp. 186-187

puntos el acaparamiento de productos de consumo de primera necesidad que practicaban agiotistas especuladores que -- alteraban la economía familiar, por tal motivo se crearon Comisiones Reguladoras de Comercio y Abasto en algunas zonas del país.²

Debido a la importancia del comercio* en la sociedad mexicana y a las ganancias que reportaba para las personas que se dedicaban a ese "negocio", - de especular con productos básicos - , en la posrevolución el Estado puso un alto al problema, conformando durante el gobierno de Lázaro Cárdenas la Empresa Pública cuyos objetivos institucionales fueron regular el mercado de básicos; esto sucedió en 1937, su nombre fue Comité Regulador del Mercado del Trigo. En ese mismo año se crea la Compañía Exportadora Importadora Mexicana (CEIMSA).

2. cfr. Ramírez, Juan Manuel et. al., op.cit., veáse apartado de abasto.

* La producción, el abasto y la distribución son tres rubros significantes en el renglón alimenticio, simismo conforman un concepto definido como comercio. El comercio tiene la posición número dos en importancia en los empleados del sector informal y sólo es superado por los servicios, en México como en la mayoría de los países subdesarrollados el comercio de alimentos tiene un peso significativo como generador de empleos, le siguen prendas de vestir y artículos de uso personal, Sodí, Demetrio; Rello Fernando, ABASTO Y DISTRIBUCION DE ALIMENTOS EN LAS GRANDES METROPOLIS. EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO. Nueva Imagen, México, D.F., 1989, pp.53-60

La CEIMSA comenzó a funcionar como extensión comercial del BANCO DE COMERCIO EXTERIOR. Al quedar como empresa estatal encargada del comercio sus funciones fueron:

- 1) adquirir y disponer de toda clase de mercancías y productos de exportación e importación o aquéllos cuya adquisición estaba relacionada con las operaciones del comercio exterior;
- 2) ejecutar comisiones y órdenes y actos de intermediación comercial relacionadas con el comercio exterior;
- 3) efectuar contratos para alquilar, arrendar, abastecer y almacenar mercancías y negociar los papeles de crédito correspondientes;
- 4) establecer y suministrar servicios que tuvieran como fin el estímulo, desarrollo y organización del comercio internacional de México;
- 5) adquirir toda clase de bienes muebles e inmuebles para su funcionamiento;
- 6) realizar cualesquiera otros actos, contratos, operaciones o empresas relacionadas con las actividades enumeradas.

En la política de desarrollo estaba también comprendida la industrialización agrícola, de tal manera que se acordó el establecimiento de la empresa Maíz (MINSMA), ampliamente relacionada con la CEIMSA en la distribución de este producto.

A consecuencia de los favorables resultados que reportó la CEIMSA y por considerarse indispensables las funciones asignadas en el año de 1938 se termina la creación del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Bá-

sicas, con el objeto de proteger de especuladores y acaparadores de básicos a los consumidores urbanos. desa---pareciendo poco después de que en 1941 se instituye la Nacional Distribuidora y Reguladora que más tarde se fusionó con la CEIMSA.

El fortalecimiento de la CEIMSA no dejó de tener implicaciones políticas, el comercio organizado rápidamente empezó a atacar al Estado acusándolo de intervencionista. Estos conflictos fueron palpables sobre todo al iniciarse el sexenio 1952 - 1958, cuando la confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) acusó al Estado de falsear el contenido de la Constitución al entrometerse en campos propios de la iniciativa privada. Atrás de esto había toda una justificación de la actividad de la CEIMSA, debido al alza del costo de la vida y la inflación, el Estado no podía dejar en manos de los comerciantes el abastecimiento del país. El ocultamiento de mercancías y el acaparamiento eran hechos cotidianos, por medio de expendios y camiones, la CEIMSA trató de contrarrestar la especulación comercial.

Con la administración de Adolfo López Mateos en 1961 se crea la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (su antecedente fue la CEIMSA), órgano que además de fungir como regulador de artículos de consumo básico y

abastecedor de alimentos indispensables, a partir de este momento adquiriría los productos directamente de manos del campesino, estableciendo los precios de garantía para los productos alimenticios primordiales y de esta forma la relación compra-venta sería directa evitando con ello la intermediación. asimismo, con el decreto de precios se vigilaría que el pago de los productos fuera redituable al campesino para cubrir sus necesidades familiares.

Otra finalidad era, ya no atender únicamente a las zonas urbanas porque este tipo de problemas existía también en las zonas más apartadas del país por lo que la política de abasto y regulación de precios en los alimentos básicos se tenía que extender al ámbito rural, considerándose injusta la paga por adquirir los productos indispensables por parte del campesino y de acuerdo a la zona geográfica en base al salario del lugar se establecería la fijación de precios.

El desarrollo de CONASUPO adquirió mucho auge en 1961, un mes después de haberse creado CONASUPO se funda CODISUPO (Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares), cuya expansión se señalará más adelante.

Para 1965 se le otorgan a CONASUPO todas las facultades legales para constituir, organizar y dirigir las instituciones filiales que se consideraran necesarias, en -

razón a lo antes señalado y de acuerdo al tema maíz que en esta investigación se ha elegido a continuación solamente se hará referencia de aquéllas que se desprenden de CONASUPO y que participan en el abasto, distribución y producción del maíz.

En 1965 es formado un fideicomiso con el objeto de - apoyar a los productores de alimentos básicos, conocido actualmente como FICOPRONSA (Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el mejoramiento rural), se instituyó con el objeto de dotar de silos y bodegas a los productores agrícolas, en 1971 -- cambio su nombre por el de Fideicomiso Comisión Promotora para el Mejoramiento Social, después se incluyeron en sus actividades la comercialización y apoyo a los productos agrícolas(maíz)

Como consecuencia de las compras a los campesinos, - las importaciones de granos y la distribución de los productos a los consumidores, se requirió la necesidad de formar BORUCONSA (Bodegas Rurales CONASUPO)cuyo antecedente se remite a la Compañía Operadora de Granos del Pueblo,S.A.(1966).En el año de 1971 que es cuando surge la empresa Bodegas Rurales CONASUPO esta - entidad se concibe como operaria única de infraes---
 t r u c t u r a c r e a d a a f i n d e c o n t r i
 buir de manera efectiva en la regulación de los granos --

3. cfr. SECOFI, BALANCE SEXENAL DEL SECTOR COMERCIO Y FOMENTO -- INDUSTRIAL 1982- 1988. Tomo 2 Empresas Paraestatales Coordinadas, México, Dirección General de Comunicación Social de - la SECOFI pp. 55,74,114,137 y 146.

básicos mediante la aplicación integral de los sistemas de recepción, almacenamiento, conservación y comercialización de dichos bienes, así como la promoción del desarrollo económico y social de los productores rurales más desprotegidos.

La producción estatal de harina de maíz nixtamalizada se decidió a iniciativa del gobierno federal, para favorecer el consumo de tortillas en las mejores condiciones de calidad y precio, la planta de Maíz Industrializado, S.A. (MINSA) inició actividades en 1953 en Tlalnepantla, Estado de México, en 1962, la empresa se incorporó a CONASUPO matriz convirtiéndose en su filial, siendo hasta 1972 cuando cambió su razón social por la de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MICONSA).

Al iniciar los años '30 (1931) fueron fundados -- los Almacenes de Depósito y Crédito Agrícola, con el propósito de apoyar la regulación del precio de las cosechas en el mercado, proteger la producción de granos y facilitar -- créditos a los productores primarios. Posteriormente en 1936, se constituyó Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) para atender oficialmente los servicios públicos de almacenamiento, guarda y conservación de bienes y mercancías. Asimismo ANDSA, en su carácter de institución auxiliar bancaria, está facultada para emitir bonos prenda-- rios, mecanismo que permite a los productores obtener cré-- ditos para la conformación de capital de trabajo.

Para regular el mercado minorista de productos de primera necesidad (alimentos básicos), en 1961 se creó la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. de C.V. (CODISUPO) empresa filial de CONASUPO, la entidad modificó su denominación en los años de 1964 y 1972, para adecuar sus funciones a las necesidades específicas detectadas en esos años. Al inicio de la Administración de Miguel de la Madrid, se conformó el sistema de distribuidoras CONASUPO (DICCONSA) consistente en 6 empresas. Estas empresas quedaron encargadas de contribuir al desarrollo económico y social del país en el campo de la regulación de subsistencias populares (granos básicos entre otros) mediante la compra, distribución y venta, en cantidad, calidad y precios accesibles a los sectores de escasos recursos que son quienes constituyen la población objetivo para CONASUPO. A continuación se detalla la atención que dan en la República Mexicana estas 6 empresas: 1) Distribuidora CONASUPO del Noroeste. Abarca cuatro estados de la República: Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. -- 2) Distribuidora CONASUPO Norte. Cubre siete estados del país: Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Tamaulipas y el Norte de Zacatecas. 3) Distribuidora CONASUPO Centro. Abaste ocho estados: Aguascalientes,

Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y el Sur de Zacatecas. 4) Distribuidora CONASUPO Metropolitana que aprovisiona a tres entidades federativas: Distrito Federal, Hidalgo y el Estado de México, 5) Distribuidora - CONASUPO del Sur que surte a seis estados: Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, 6) Distribuidora CONASUPO del Sureste, provee a cinco estados: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

De acuerdo a lo anterior, veámos la articulación de esas funciones conforme a cada uno de los objetivos propuestos y también veámos la realidad que reporta en 1980-1990 la CONASUPO.

a) Importación. La importación de alimentos básicos constituye tarea de CONASUPO y hasta el momento cuando se han registrado pérdidas de siembras por heladas, sequías, etcétera, interviene este organismo adquiriendo granos, --- principalmente maíz; sin embargo, en virtud de la prioridad que para el gobierno representa el aspecto alimentario en caos como éste, se realizan transferencias de apoyo para resolver el problema, pero las importaciones en la economía mexicana han contribuido hasta el momento, al desequilibrio en la balanza de pagos.

b) Exportación. Aunque si se generan excedentes -

de producción de granos, que no precisamente son maíz, frijol, trigo, etcétera; CONASUPO exporta los productos que ha considerado de este organismo y de acuerdo a las cifras que arrojan los inventarios en almacenes son factibles a la venta porque no afecta las reservas alimenticias de México y no pueden permanecer almacenadas durante mucho tiempo, - además de que ayudan a generar ingresos al país.

c) Industrialización. CONASUPO asumió la tarea de ser industrial a consecuencia de la necesidad vislumbraba - para lanzar al mercado productos derivados del maíz, trigo, soya, etcétera, e incursionar en lácteos, (alimentos con un alto valor nutritivo), además de que era una rama que tenía invadida la iniciativa privada.

d) Abasto y Distribución El suministro de alimentos no sólo en las zonas urbanas sino hasta los lugares más apartados del país, ahí donde la iniciativa privada no quiere invertir porque las ventas no serían aceptables, CONASUPO asume la tarea de surtir a la población de artículos básicos a través de sus establecimientos comerciales divididos en seis zonas geográficas en todo el país, (como ya se observó en párrafos atrás).

e) Fomento a la producción. En virtud de que las

compras nacionales que realizaba CONASUPO se catalogaban insuficientes, se determinó la creación de filiales que promovieran a través del financiamiento la inversión de alimentos esenciales provenientes del campo, asegurándoles un pago congruente a los campesinos para este fin, con los denominados precios de garantía.

f) Almacenamiento. A consecuencia de las cifras - que arrojan las compras nacionales y del exterior realizadas por CONASUPO principalmente de granos básicos y en -- virtud de la atención que requiere el guardado de ellos, se han incorporado a este organismo almacenes orientados a los objetivos de la institución y de la misma forma se han conformado instalaciones para que los alimentos tengan la -- rotación, ventilación y disponibilidad necesaria sin sufrir pérdidas por mermas. El tal virtud, el almacenamiento además del fomento a la producción y la distribución constituye para CONASUPO una tarea importante que no debe ser --- descuidada en ningún momento, porque en caso de que llegara a registrar déficit por mermas en los productos almacenados se está perdiendo tanto la inversión al fomento como el pago del propio producto, por una causa que es francamente de irresponsabilidad dentro de la administración pública y que para remediarla se recurre a la importación de granos.

g) Regulación. Esta función que fue una de las -- principales razones que dio origen a la creación de CEIMSA (Compañía Exportadora Importadora Mexicana Societa Anónima) antecedente de CONASUPO, obedeciendo la razón de Estado de restar poder a los particulares que amenazaban la dieta mexicana elevando los precios a su libre albedrío; y de esta manera el Estado intervendría en el mercado de básicos. Una medida inmediata fue la fijación de precios a los granos -- básicos, imponiendo sanciones a través de la instancia co-- rrespondiente a las personas que violaran los acuerdos es-- tablecidos, asimismo en virtud de que CONASUPO importa y -- exporta alimentos, esta tarea ha precisado las necesidades de vender o adquirir "X" alimentos que controla el orga--- nismo de acuerdo a los requerimientos del país.

Las funciones de exportar, importar, industrializar, almacenar, abastecer, distribuir y regular, así como -- promover la inversión en el campo para sembrar los granos -- básicos refleja la preocupación y actuación que los dife--- rentes gobiernos han tenido en la rama alimentaria, sin em-- bargo. "Durante los setenta la misión de la CONASUPO se mo-- dificó según las nuevas realidades de la agricultura mexi-- cana - estos sucedió a mediados de 1970 - en éste lapso el Estado mexicano era incapaz de ofrecer suficientes incenti-

vos a los precios para mantener la producción de trigo y -- otros alimentos básicos a niveles apropiados a la demanda doméstica. El papel de la CONASUPO giró hacia el exterior, cuando llegó a controlar todas las compras de granos básicos del extranjero; pero el mecanismo de precios originalmente destinado a favorecer la producción de artículos básicos y proteger la posición de los campesinos del noroeste productores del trigo, no respondió en forma consistente.⁴

Con las funciones anteriormente enumeradas CONASUPO requirió de más presupuesto para el manejo de sus programas en la década de 1970 y realmente la función de importar granos básicos (maíz) llegó a ser la "única" que -- desempeñó el organismo hasta 1980, "la participación tradicionalmente importante de la CONASUPO en la importación de granos básicos condujo a su virtual monopolio sobre el comercio mexicano de granos; la CONASUPO, como colega político del SAM, inventó políticas de compra que adoptaron un -- tono explícitamente político, esta dependencia hizo compras excesivas además en 1980 para que pareciera haber logrado la autosuficiencia alimentaria en 1981"⁵

4. Sandersons, Steven, op. cit. p. 194

5. ibidem, p.246

CAPITULO IV

EL MAIZ Y LA CONASUPO EN 1983-1988.

La constitución de 1917 como marco jurídico de -- todos los órdenes nacionales, en el terreno económico da apertura en 1930 a reestructurar la economía nacional con -- la Ley de Planeación y como antecedente desde entonces con-- lleva una serie de Planes Nacionales que han tenido secuen-- cia para dar atención a las necesidades mediatas e inmedia-- tas del país. En el caso de la alimentación por ser una --- demanda de primer orden, todos los planes (como se observó en el capítulo II de esta investigación) dedican especial interés a la producción, distribución y abasto del maíz en México.

Para la década de 1980 México está inmerso en una crisis económica que se refleja en la alimentación de la -- sociedad cfr. Calva, José Luis Crisis Agrícola y alimenta--
ria en México 1982-1988.

El gobierno en 1982-1988 se propone vencer esa -- crisis económica y recuperar la capacidad de crecimiento de la economía.

De manera general planteó: contraer el gasto público, controlar los salarios y flexibilizar la política -- proteccionista de comercio exterior.

El objetivo fundamental era lograr un crecimiento más equilibrado de manera que cada sector de la economía satisficiera los requerimientos del otro sector y así atacar la escasez de productos tratando con esta medida de no depender del sector externo, sobre todo en alimentos.

Respecto a los granos básicos se tomó la lógica de que no debían impulsar la producción de todos ellos, sino apoyar solamente la producción y fomento de aquéllos que -- generaban ingresos a los campesinos que sembraban maíz. Bajo esa perspectiva se revisaron en forma constante los precios de garantía de los productos agrícolas sobre todo del maíz a efecto de incentivar su producción.

Entre otros aspectos se tomó en consideración que si se apoyaba a las tierras que reportaban mayor productividad por ser tierras de riego se privilegiaría a los grandes terratenientes y no se pretendía otorgar facilidades a monopolistas sino a los campesinos ejidatarios que sembraban en tierras de temporal porque son quienes producen el maíz

En 1983-1988 se contempló que el sustento base

maíz estaría bien respaldado por CONASUPO y su producción así como su distribución beneficiaría a los habitantes con más carencias económicas tanto del campo como de la ciudad, así estaba determinado en el Plan Nacional de Desarrollo -- donde a través del Programa Nacional Alimentario* se programaba acrecentar la producción agropecuaria bajo los siguientes planteamientos:

- 1) que los precios de garantía fueran rentables para el campesino.
- 2) que los subsidios fueran otorgados de manera selectiva a aquellos quienes realmente los --- requirieran.

* El PRONAL planteo como objetivo central priorizar la -- producción del básico maíz y llevar a los habitantes -- pobres del campo y de las ciudades alimentos nutritivos de acuerdo a las percepciones que su empleo les redi--- tuaba. Dicho programa perseguía: 1) procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitieran el pleno desarrollo de las potencialidades de cada mexicano, 2) mejorar niveles -- nutricionales en la población de bajos ingresos, 3) -- fomentar la producción interna de alimentos en especial en las zonas de temporal, crear empleos, frenar a la población que emigra hacia las ciudades. cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto. PLAN NACIONAL DE DESA--- LLO 1983 - 1988, Poder Ejecutivo Federal México, 1983, p. 235

- 3) se otorgaría seguro oportuno a la siembra.
- 4) se daría asistencia técnica a los campesinos - ejidatarios.
- 5) y por último serían otorgados créditos para -- fomentar la producción de maíz en el campo mexicano.

Bajo esas medidas técnicas en el campo mexicano la producción de maíz arrojó los siguientes resultados:

AÑO	PRODUCCION DE MAIZ*
1983	12 056
1984	11 819
1985	13 859
1986	11 456
1987	12 219
1988	12 508

FUENTE: Datos publicados en el boletín de información oportuna del sector alimentario en base a datos proporcionados por CONASUPO números 14, 33, 37, 40, 41, y 53 de los años 1987, 1988 y 1989 INEGI PRONAL p. 3 y 4 respectivamente 67 pp.

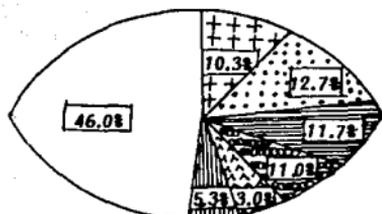
* Miles de toneladas

De acuerdo a los datos anteriores, la producción real de maíz fue baja con respecto a la demanda nacional, en tal virtud en este periodo se tuvo que cubrir un déficit maicero que osciló entre el 11 y 18% del total de productos alimenticios importados a nivel nacional como a continuación se observa en las gráficas 1,2,3,4,5, y 6 de los años 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988; respectivamente.

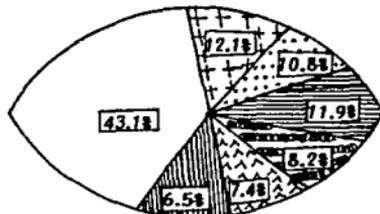
En relación al párrafo de arriba y también a las mismas gráficas, en ellas; claramente se observa como en los años 1983 - 1988 las importaciones de sorgo y soya ha casi igualado los requerimientos alimenticios del maíz que sí es un grano para consumo humano, en contraste por ejemplo con el sorgo y la soya que son granos forrajeros cuyo destino es alimentar al ganado del norte de México para luego venderlo a los Estados Unidos, pero en éste momento sólo estas últimas ---- líneas son un pequeño comentario el cual poco más adelante se hará mención, volvamos entonces a -- las compras internacionales de maíz.

Precisamente la adquisición de maíz del exterior no fue destinada al consumo inmediato para la población

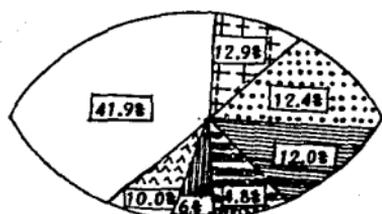
Gráfica 1
1983



Gráfica 2
1984



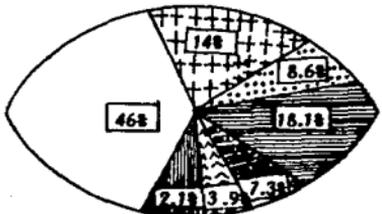
Gráfica 3
1985



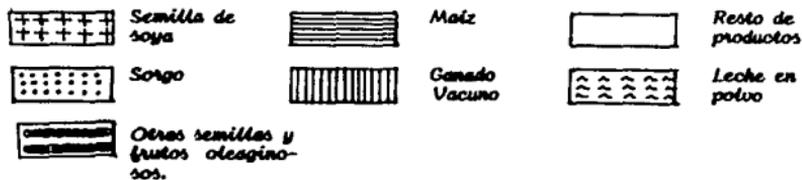
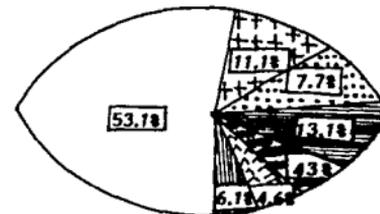
Gráfica 4
1986



Gráfica 5
1987



Gráfica 6
1988

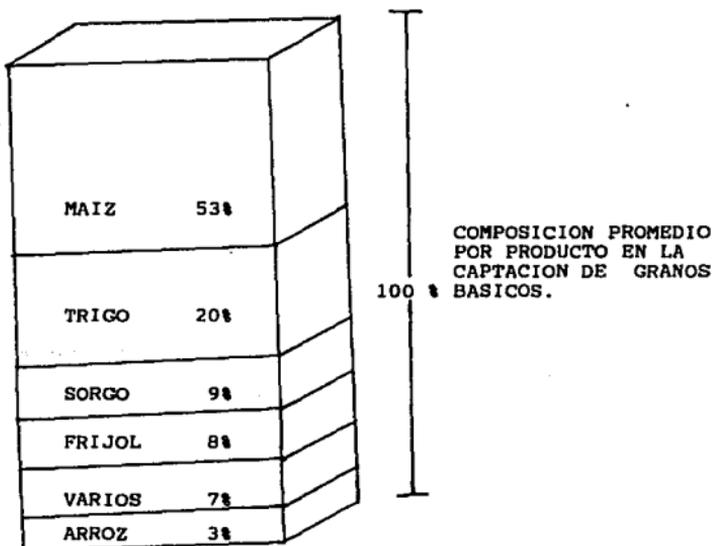


FUENTE: Datos publicados en el boletín de información oportuna del sector alimentario en base a datos proporcionados por CONASUPO -- números 7, 10, 12, 14, 33, 40 y 41 de los años 1984, 1985, 1986, 1987, 1988 y 1989 respectivamente INEGI PRONAL p. 66 publicación mensual 67 pp.

sino que esas compras fueron dirigidas a los Almacenes Nacionales de Depósito CONASUPO (gráfica 7) y el objetivo real que determinaron las compras de maíz fue de competir con la producción maicera del campesino mexicano, provocando que el precio de garantía de ese producto cayera en su costo.

(Gráfica 7)

ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO 1983-1988



FUENTE: Datos extraídos del balance sexenal del sector comercio y fomento industrial 1982-1988 T. 2 que emite la Dirección General de Análisis Económico de SECOFI en base a datos proporcionados por los ANDSA, p. 64

El argumento anterior se puede comprobar en el volúmen de compras y ventas de maíz de acuerdo a la gráfica (8) en donde se observa que las compras del exterior siempre trataron de mantenerse al nivel de las compras nacionales.

La adquisición de maíz del exterior no es sorprendente porque en la década de 1970 ya se tenían antecedentes (capítulo II) de que se estaba practicando este tipo de política comercial.

El criterio establecido para el sector agropecuario al iniciar el período 1983-1988 estuvo muy lejos de ser real con respecto a la producción y a los precios de garantía del maíz.

El real apoyo que hubo a la producción de otros granos "básicos" como el sorgo y la soya que son destinados para forraje de animales y también el trigo que es utilizado para industrias procesadoras de donas, galletas, pasteles, etc. fue evidente tan sólo en las tierras donde éstos granos se cultivaron en contraste por ejemplo con el maíz.

Por otra parte para llevar a cabo la distribución oportuna a los consumidores de maíz en el período 1983-1988 se establece el Sistema Nacional para el Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular. El primero tenía

como objetivo general la ordenación, integración así como la modernización comercial de alimentos básicos en los rubros que comprende el : almacenaje, transportación, acopio, distribución y comercialización. Con las medidas anteriores se pretendía mejorar la programación y el manejo de las reservas estatales de alimentos como el maíz y reforzar la capacidad de regulación de productos básicos y el control de sus precios.

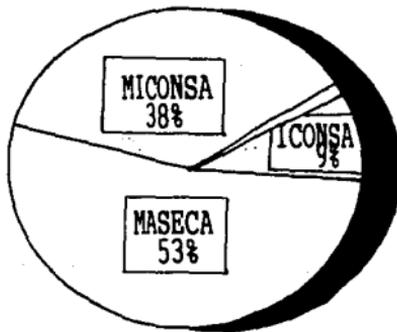
Tanto el Sistema Nacional para el Abasto como el Programa para la Producción de Alimentos Básicos, ambos estaban sujetos a la institución CONASUPO que a través de sus filiales MICONSA, BORUCONSA, ANDSA y DICCONSA, se atendieron los requerimientos señalados anteriormente de: abasto, distribución y consumo del maíz como materia prima para elaborar tortillas.

Para el período 1983 - 1988 la participación de maíz procesado convertido en harina en el mercado nacional fue considerable tanto en el sector público como en el sector privado (gráfica 9).

El beneficio social que conllevan los productos derivados de la harina de maíz que elabora el sector público en relación con los que hace el sector pri--

vado* son contrastantes ya que mientras los primeros son -- nutritivos y a bajo costo, los segundos son frituras (por lo general) de bajo valor alimenticio que tienen un alto costo para el consumidor.

(Gráfica 9)
MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO
PARTICIPACION EN EL MERCADO
 1983 - 1988



 sector público
 sector privado

FUENTE: Datos extraídos del balance del sector comercio y fomento industrial 1982-1988 T. 2 que emite la Dirección General de Análisis Económico en base a datos proporcionados por MICONSA, p. 115

- * El sector privado elabora de la harina de maíz los fritos doritos, totopos, charritos, churrumaiz, palomitas, tostadas, etc. estos productos pertenecen a consorcios como: Barcel, Sabritas o Clemente Jackes.

El periodo 1983 - 1988 reporta un adelgazamiento de subsidios como el del maíz procesado y hecho tortilla, y que antes de estos años estaba puesto a la venta al público en general el kilogramo a un precio estándar en el distrito federal bastante bajo, y debido a lo anterior llegaban a enriquecerse dueños de fondas, comedores o negociantes que -- vendían tacos. Principalmente por esta última razón se pone a la práctica el programa selectivo subsidio a la tortilla a través de los famosos tortibonos que desde este periodo les es otorgado a las familias con más carencias económicas en 18 entidades federativas como se muestra en la gráfica (10).

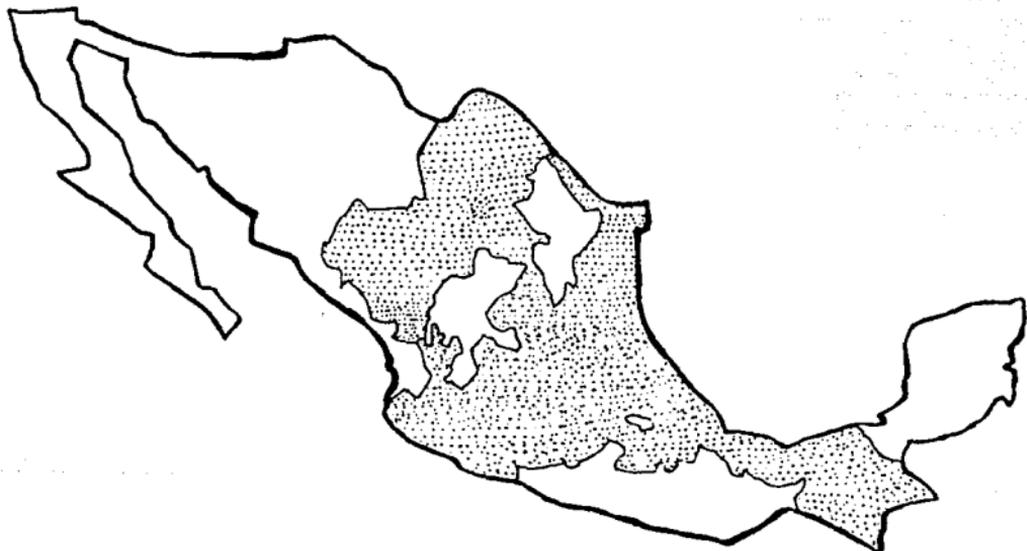
Con el subsidio a la tortilla se abarato el costo de la canasta básica en las zonas con más carencias económicas.

El Programa de tortibonos fue puesto en marcha -- (como ya se señalaba anteriormente, en éste periodo) con toda la ayuda y el apoyo gubernamental moderno que ofreció la CONASUPO en coordinación con SECOFI.

El programa subsidio a la tortilla a través de -- los tortibonos, desde que fue implantado ha funcionado bien, sólo se recomendaría que para perfeccionar un poco el programa restaría establecer los requisitos de calidad que de-

(Gráfica 10)

SUBSIDIO A LA TORTILLA
COBERTURA DEL PROGRAMA DE
TORTIBONOS

ENTIDADES FEDERATIVAS:

Aguascalientes	Jalisco
Coahuila	México
Chiapas	Michoacán
Colima	Puebla
Distrito Federal	Querétaro
Area Metropolitana	San Luis Potosí
Durango	Tabasco
Guanajuato	Tamaulipas
Hidalgo	Veracruz

Fuente: Estos datos fueron extraídos del balance sexenal del sector comercio y fomento industrial 1982-1988. T.2 que emite la Dirección General de Análisis Económico por datos de CONASUPO p. 153

be reunir una tortilla a efecto de mejorar su composición.

Para concluir este capítulo es conveniente señalar lo que a juicio del autor pareció el apoyo al maíz -- (producción, abasto distribución y consumo) como alimento básico en 1983 - 1988.

La planeación del maíz (producción, abasto, distribución y consumo) en el período de Miguel de la Madrid fue programado bajo el lema de "soberanía alimentaria" precisamente por ser el alimento base que los mexicanos consumen para acompañar los demás alimentos a la hora de comer.

El término soberanía alimentaria se refiere a la no dependencia alimentaria de este básico maíz del mercado exterior, México así lo tiene que hacer sentir (al menos en el discurso político) porque en la realidad las compras extranjeras de maíz casi igualan a la producción interna de este grano básico bajo el lema de "reservas estratégicas alimentarias", aunque a estas reservas estratégicas no se les tengan los debidos cuidados y atenciones que requiere el grano y finalmente en bodegas se reporten pérdidas cuantiosas (mermas maiceras) por no tener la debida ventilación o rotación del grano.

De acuerdo a lo anterior, la autosuficiencia alimentaria de maíz en este período provocó más el empobreci-

miento de los productores de este grano sobre todo cuando una vez obtenida una excelente cosecha se provoca la caída de los precios de garantía y el pago que recibió el campesino por la venta de maíz, solamente representó la inversión de la misma materia prima.

En el lapso 1983 - 1988 el apoyo estatal a la producción de maíz, solamente quedó en buenos planes y al mal o buen tiempo porque como lo señala Steven Sandersons en la transformación de la agricultura mexicana... op. cit. que el maíz como cultivo nacional en los campos mexicanos desde 1950 hasta 1988 ha sido desplazado por 1) granos altamente representativos en cuanto a ganancias de los inversionistas del campo, o 2) legumbres de invierno cuya producción va destinada a bastecer el mercado exterior.

En este sentido los productores de maíz todavía hasta 1988 no han podido aspirar a un digno nivel de vida de acuerdo a las aspiraciones planteadas por CONASUPO al establecer los precios de garantía en 1961.

CONCLUSIONES

Conforme a los objetivos propuestos (que se --
mencionan en la introducción) se concluye lo siguiente:

Una de las inquietudes de una parte represen--
tativa de la sociedad al iniciar el presente siglo fue
elevar sus niveles de vida en aspectos relacionados a:
alimentación, salud, educación, asistencia social, etc.,
esas aspiraciones quedaron establecidas en la Constitu--
ción de 1917.

La economía mexicana estaba dañada y fue nece--
sario crear un proyecto que diera curso a las inquietu--
des sociales pero que también permitiera integrar a
México al contexto internacional y de esta manera lograr
un desenvolvimiento hacia adentro y hacia afuera. Bajo -
los parámetros anteriores fue contemplado el famoso mo--
delo desarrollista, precisamente porque en él la "es--
tructura productiva adopta las técnicas más modernas,
donde también es preciso que la producción crezca res--
pecto a la población, e incluso que mejore el nivel de -
vida de sus habitantes". Efectivamente así ocurrió y
para el tema que en este trabajo nos ha ocupado: el maíz
entre los básicos en México, fue necesario integrarlo en

el universo alimentos y en virtud de la intervención que sufren desde su producción hasta la comercialización, así como el consumo final de éstos, primeramente nos referimos a la agricultura como principal protagonista de este proceso.

Posterior al movimiento revolucionario de 1910 la agricultura mexicana fue subordinada al modelo desarrollista, que en 1940 encaminó al país al sistema capitalista de la economía internacional. Los campesinos protagonizaron el papel de emigrantes hacia la ciudad de México bajo la perspectiva estatal de que el costo de la vida iba a ser más barato para los nuevos residentes de la ciudad.

En ese contexto el campo fue abandonado. El sistema agrícola mexicano empezó a decaer, el "decaimiento" tuvo peso en los cultivos alimentarios básicos como el maíz, sin embargo contrariamente a ese cultivo en el agro nacional, empezaron a figurar nuevas siembras que no eran del perfil para consumo nacional. Las nuevas cosechas (legumbres de invierno, alimento para ganado destinado a exportar), por ejemplo cubrían la línea internacional para abastecer el nuevo mercado estadounidense y posteriormente el oriental y asiático.

La producción de alimentos para consumo internacional revolucionó la agricultura mexicana. Ya en 1960 se dejaron sentir los famosos agronegocios que se dedicaron a atender las necesidades del mercado agrícola externo y el Estado mexicano lo permitió en los años '60, '70, y '80, porque a través de ese comercio se captaron divisas. En ese marco el cultivo básico No. 1, el maíz, fue abandonado por no ser redituable al productor.

El maíz, cultivo básico esencial en México ---
- como alimento doméstico para consumo humano - desde 1940 fue desplazado por otros cultivos - legumbres de invierno, forraje para animales, etc. - que resultaron más onerosos a los intereses del capitalista.

La población urbana aceptó un nuevo grano, el trigo, pero el costo de éste fue superior al que llegaron a representar los productos del maíz. Hoy en día se le rinden los honores en la mesa mexicana a otros productos industrializados derivados del trigo, de igual manera se le rinde tributo al precio que los capitalistas - de la rama ponen a esos productos.

En 1980 - 1990 en México el maíz ha pasado a ser alimento para los pobres del campo y de las ciudades. Significa también la miseria del campesino, porque el pago que recibe al efectuar la venta de ese producto, no

le garantiza al menos el mínimo indispensable para poder subsistir.

Por otra parte, y en relación al párrafo anterior, si en un momento determinado los campesinos se deciden a abandonar el cultivo clásico en los campos de México, el maíz, es:

1) porque se emplean en las tierras del noroeste del país (con el agronegociista), sin ninguna prestación social de las que los capitalistas industriales ofrecen a los trabajadores asalariados en la ciudad, y otros;

2) emigran hacia el vecino país del norte en busca de mejores oportunidades de empleo.

En México el maíz abarca dos puntos que componen el bienestar social

A) como alimento base todavía para muchos mexicanos).

B) como generador de ingresos para los campesinos que siembran este grano (empleo).

Para comprender mejor lo anterior se hace una pequeña remembranza sobre el primer capítulo donde se señalaba que el bienestar social forma parte de la política nacional y se "hermana" con la seguridad integral.

Sobre el particular, solamente una reflexión con respecto a la política de seguridad integral "que abarca el -- juego de los factores políticos, económicos y sociales en el campo interno como en el externo", la reflexión gira en torno al problema que encierra en nuestros días el maíz: 1) que no se produce sino se importa; 2) que como fuente de empleo no genera ingresos para quienes lo trabajan. Pues bien, en base a la política de seguridad integral, ¿en dónde está la falla? A) ¿en los factores económico-políticos que se han determinado para el grano? o más bien en B) ¿el terreno práctico-administrativo?

La respuesta es en ambos, ya que por una parte el paso del maíz a un segundo plano como cultivo nacional obedece a determinaciones del orden político económico nacional de integrarse a una economía mundial para lograr un desarrollo, pero por otra parte la Administración - Pública en una acción de Policía vislumbra que el maíz forma parte de toda una tradición y cultura alimentaria, propia del pueblo mexicano, y en 1961 reorienta esas -- inquietudes de clase hacia CONASUPO, pero esa institución al menos hasta 1988 reportó resultados negativos para los campesinos, en los pagos que ofreció por los precios de garantía al maíz; luego entonces la reacción del culti-- vador de ese básico fue de poco a poco dejar de sembrar el grano y CONASUPO procedió a importar maíz mientras --

tanto los campesinos se quedaban sin empleo.

Por otra parte en un terreno más práctico, se señala que sería conveniente hacer una revisión de los programas institucionales de la CONASUPO, en virtud de que las funciones que tiene como objeto realizar, generan un presupuesto fuerte para el gobierno y la razón de ser al menos en el caso del maíz no se ha visto cumplida (precios de garantía) determinando que si es necesario seguir reestructurando CONASUPO a fin de anular o hacer que sigan vigentes 'programas fantasma' que afectan la economía mexicana y no están cumpliendo para el fin social para el que fueron creados.

BIBLIOGRAFIA.

- Barre, Raymond. EL DESARROLLO ECONOMICO. Tr. Julieta Campos, F.C.E., México, D.F., 1986, 173 pp.
- Bravo, Jiménez; et al. EL PERFIL DE MEXICO EN 1980. - Vol. 2, Siglo XXI, México 1980, 303 pp.
- Bloch, Erns; EL PRINCIPIO ESPERANZA. Tomo 2, Biblioteca Filosófica Aguilar, Madrid 1979, 333 pp.
- Bobbio, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. POR UNA TEORIA GENERAL DE LA POLITICA. Tr. José F. Fernández Santillán, F.C.E., Primera edición 1989, primera reimpresión 1991, México, 243 pp.
- Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola. DICCIONARIO DE POLITICA. Tomo A-J, tr. Crisafio Raúl et al. Siglo XXI, sexta edición en español, 1988, - México, 880 pp.
- Bobbio, Norberto y Matteuci Nicola. DICCIONARIO DE POLITICA. Tomo L-Z, tr. Crisafio Raúl et al., Siglo XXI, quinta edición en español 1988, - México, 1751 pp.

- Bobbio, Norberto, et al. DICCIONARIO DE POLITICA. SUPLEMENTO. Tr. Martí, Miguel y Martí Soler. Siglo XXI, Primera edición en español 1988, - México, 483 pp.
- Calva, José Luis. CRISIS AGRICOLA Y ALIMENTARIA EN MEXICO 1982 - 1988. Fontamara, México 1988, 230 pp.
- Caso, Andrés. POLITICA, ADMINISTRACION PUBLICA Y EMPRESA PUBLICA. INAP, México 1988, 166 pp.
- Castillo, Alfredo. EL ESTADO COMO EMPRESARIO. Dina - Nacional, S.A.; Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO, Revista de Política y Administración, No. 4, México, D.F., 1976, 95 pp.
- Banco Nacional de Comercio Exterior. COMERCIO EXTERIOR. (Revista) Mensual, México, D.F., No. 11, noviembre de 1988.
- Conasupo. SISTEMA DE DISTRIBUIDORES CONASUPO. MANUAL DE BIENVENIDA. Unidad Corporativa de Programas Especial, México, D.F., 1988, 25 pp.
- De la Cueva, Mario. LA IDEA DEL ESTADO. UNAM, México, D.F., 1986, 414 pp.

- De la Madrid H. Miguel. PLANEACION DEMOCRATICA. INAP. México, 1983, 143 pp.
- Fernández Santillán, José. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. UAM Azcapotzalco, México, 1989, 150 pp.
- García, Cárdenas, et al. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA No. 54, INAP, México, 1983, 559 pp.
- Garza Salinas, Mario Alfonso. SEGURIDAD CIVIL Y PARTICIPACION CIUDADANA. INAP, México, 1989.
- González Casanova, et al. MEXICO HOY. Siglo XXI, México 1989, 419 pp.
- Guerrero, Omar. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. INAP, México, 1989, 812 pp.
- Guerrero, Omar. LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION EN EL ESTADO ABSOLUTISTA. Fontamara, 2a. edición, México, D.F., 1988, 275 pp.
- Guerrero, Omar. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA. Fontamara, Tercera edición, - México, 1991, 277 pp.
- Guillén, Arturo. PLANIFICACION ECONOMICA A LA MEXICANA. Nuestro Tiempo, México, D.F., 1985, - 185 pp.

- González, Tiburcio Enrique. REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL. ASPECTOS TEORICOS Y PRACTICOS.
INAP, México, 1991, 127 pp.
- Huerta González, Arturo. ECONOMIA MEXICANA MAS ALLA DEL MILAGRO. UNAM et al., México, D.F., -
1991, 246 pp.
- Ibarra, David et al. EL PERFIL DE MEXICO EN 1980. -
Siglo XXI, México, 1980, 190 pp.
- INAP, REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA. EDICION ESPECIAL EN MEMORIA DEL MAESTRO Y PRIMER PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA GABINO FRAGA. LA CONCEPCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PASADO Y PRESENTE. Noviembre 1982, México, 413 pp.
- ILPES. GUIA PARA LA PRESENTACION DE PROYECTOS. Siglo XXI.
- Jugenheimer, Robert W. MAIZ: VARIEDADES MEJORADAS, METODOS DE CULTIVO Y PRODUCCION DE SEMILLAS. -
Límusa, México, D.F., 1987, 841 pp.
- Mandel, Ernest. TRATADO DE ECONOMIA MARXISTA. Tomo 1,
tr. Díez del Corral Francisco. ERA, Tercera edición, 1989, primera reimpresión 1991, -
México, 402 pp.

- Méndez, José Silvestre et al. MEXICO POR ENTIDADES FEDERATIVAS. Océano, México, D.F., 1986, -
318 pp.
- Novelo, Victoria; García Ariel. LA TORTILLA: ALIMENTO, TRABAJO Y TECNOLOGIA. UNAM, México, D.F., -
1988, 55 pp.
- Parsons, M. David B. MANUALES PARA EDUCACION AGROPECUARIA. MAIZ. Trillas et al. Area Producción Vegetal, 55 pp.
- Parsons, M. David B. MANUALES DE EDUCACION AGROPECUARIA. TRIGO, CEBADA, AVENA. Trillas et al., Area Producción Vegetal, 58 pp.
- Pérez de León, Enrique. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. Derechos Reservados por el Autor Sexta edición actualizada, México, D.F., 1984, 233 pp.
- Presidencia de la República. SERIE DE PRODUCTOS BASICOS, 1. ALIMENTO, ANALISIS Y EXPECTATIVAS. 230 pp.
- Presidencia de la República. LAS RAZONES Y LAS OBRAS. CRONICAS DEL SEXENIO 1982-1988. F.C.E. - México, 1988, Sexto año, Unidad de Crónica - Presidencial, 991 pp.

- Richardo, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION - PUBLICA EN MEXICO. INAP, México, D.F., 1985, 347. pp.
- Ramírez, Juan Manuel et al. MEXICO, 75 AÑOS DE REVOLUCION. DESARROLLO SOCIAL II. F.C.E., México, 1980, 243 pp.
- Rello, Fernando; Sodi, Demetrio. ABASTO Y DISTRIBUCION DE ALIMENTOS EN LAS GRANDES METROPOLIS. Nueva Imagen, México, D.F., 1989, 309 pp.
- Ricossa, Sergio. DICCIONARIO DE ECONOMIA. Tr. Stella Mastrangelo, Siglo XXI, primera edición, 1990, México, 640 pp.
- Rives Sánchez, Roberto. ELEMENTOS PARA UN ANALISIS - HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO. 1821-1940. INAP, Serie II, - Administración Pública Mexicana, México, - 1984, 465 pp.
- SARH: EL MAIZ EN MEXICO. SU PASADO, PRESENTE Y FUTURO. Dirección General de Economía, SARH, México, D.F., 188 pp.
- SARH: ECOTECNIA AGRICOLA, CONSUMOS APARENTES DE PRODUCTOS AGRICOLAS. 1925-1982. SARH, Depto. de Comunicación y Publicaciones, México, D.F., - 120 pp.

- SARH: LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS EN MEXICO, ESTUDIO DE SUS TENDENCIAS RECIENTES, SUS CAUSAS Y PERSPECTIVAS. SARH, México, 1983, 63 pp.
- SECOFI: BALANCE SEXENAL DEL SECTOR COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL 1982-1988. Tomo 1, Sector Central 329 pp. Tomo 2, Entidades Paraestatales - Coordinadas, 269 pp. Dirección General de Comunicación Social, SECOFI, México, D.F.
- Sánchez Bringas, Enrique. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LOS ESTUDIANTES. Fernández Editores, México, 1987, edición actualizada, 64 pp.
- S.P.P.: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, 1983, 330 pp.
- S.P.P.: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. SINTE-SIS GRAFICA. México, 1988, 34 pp.
- S.E.P.: EL CULTIVO DEL MAIZ. Colección Cómo Hacer Mejor, número 44, México, D.F., 1980, 32 pp.
- S.P.P.: PROGRAMA NACIONAL ALIMENTARIO VII REUNION DE LA COMISION NACIONAL DE ALIMENTACION. Talle res Gráficos de la Nación, México, 1985.

- S.P.P.: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION 1983-1988. -
SINTESIS EJECUTIVA. PODER EJECUTIVO FEDERAL.
Talleres de Imprenta Madero, México, 1983, -
123 pp.
- Steven, E. Sanderson. LA TRANSFORMACION DE LA AGRICUL
TURA MEXICANA. ESTRUCTURA INTERNACIONAL Y PO
LITICA DEL CAMBIO RURAL. Alianza Editorial
Mexicana, México, D.F., 1990, 290 pp.
- Terry, George. PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION. CECSA, -
México, 1981, Nueva edición, tr. C.P. Alfon-
so Vasseur Walls.
- Villarreal, René. MEXICO 2010, DE LA INDUSTRIALIZACION
TARDIA A LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL. -
Diana, México, D.F., 1988, primera edición,-
399 pp.
- Warman, Arturo. LA HISTORIA DE UN BASTARDO: MAIZ Y -
CAPITALISMO. F.C.E. México, D.F., 1988, -
279 pp.
- Zubirán, Salvador. DOCUMENTO: TECNOLOGIA DE ALIMENTOS
DE INTERES SOCIAL. Cuadernos de Nutrición,-
Vol. 10, No. 4, Julio-Agosto, I.N.N., México,
D.F., 1987, 48 pp.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- P r o n a l , BOLETIN DE INFORMACION OPORTUNA DEL SECTOR -- ALIMENTARIO . números: 7,10,12,33,40,41 y 47 de los años 1984, 1985, 1986, 1987, 1988 y -- 1990. INEGI PRONAL publicación mensual 67 pp.
- Presidencia de la República EXPOSICION DE MOTIVOS ENVIADA A LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA - UNION, PARA REFORMAR EL ARTICULO 27 CONSTITU-- CIONAL PARRAFO TERCERO Y LAS FRACCIONES IV, VI, VII, XV, y XVII; PARA DEROGAR LAS FRACCIONES X XIV y XVI DEL MISMO ARTICULO. Palacio Nacional 7 de noviembre de 1991 58 pp.