

98  
4



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**" POLÍTICA ALIMENTARIA Y ADMINISTRACION  
PUBLICA EN MEXICO. 1910 - 1993 "**

**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 :  
FELIPE NORBERTO RIVAS GARZA



MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



## **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.

Dedico este trabajo de tesis a mi madre:

Tomasa Garza Ramirez.

...en cada letra de este trabajo en cada instante de mi vida, ...la tendré presente.

A mi Padre:

Juan Rivas Colmenares

Gracias por tu bondad y ejemplo  
invaluables.

A mi esposa Elvira y a mis hijos  
Luis Felipe y Uriel Norberto.

A mis hermanos:

Amalia, Juan, Lourdes y  
Francisco

A mi asesor: Profesor Sergio Colmenero Díaz-González  
Con profundo agradecimiento por su estímulo y apoyo  
para sacar adelante este trabajo.

Al Lic. Ismael Carbajal Ruiz.

Por la amistad y apoyo que me brindó en la  
realización de este trabajo.

A mis amigos y compañeros de generación

**POLITICA ALIMENTARIA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.  
1910-1993**

INTRODUCCION.....1

**CAPITULO 1**

EL ESTADO Y LA CUESTION ALIMENTARIA.....8

1.1 La Acción Política del Estado.....10  
1.2 El Aspecto Jurídico del Estado.....19  
1.3 Los Instrumentos Administrativos del Estado.....23  
1.4 Los Propósitos de la Política Estatal.....26  
1.5 La Planeación Organizativa del Estado.....27  
1.6 El Problema Alimentario y el Estado.....29

**CAPITULO 2.**

LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN LA.....36  
PROBLEMATICA ALIMENTARIA.

2.1 La Acumulación y Concentración de la Tierra.....36  
2.2 La Integración de los Procesos Productivos y  
las Reformas del Estado Post-revolucionario.....48  
2.2 La Institucionalización de las Subsistencias  
Populares. Garantía de Abasto.....57

**CAPITULO 3.**

LA INTERVENCION PROMOTORA DEL ESTADO PARA EL FOMENTO  
DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS.....72

3.1 Fomento a la Producción de Insumos para la  
Industria .....72  
3.2 El Sistema Alimentario Mexicano, una Aproximación  
Hacia la Autosuficiencia Alimentaria.....81  
3.3 La Capacidad Estatal para Integrar un Sistema  
Nacional para el Abasto.....88  
3.4 La Regulación Comercial del Estado.....99

<b>CAPITULO 4.</b>	
<b>EVOLUCION E IMPORTANCIA DE LA POLITICA ALIMENTARIA EN LA ACTUALIDAD.....</b>	<b>106</b>
4.1 El Ambito Internacional.....	109
4.1.1 Subsidios y Prácticas Proteccionistas.....	113
4.2 La Política Alimentaria en el Ambito Nacional.....	118
4.2.1 La Regulación Excesiva.....	123
4.2.2 Ajuste Estructural y Política Alimentaria Nacional.....	135
4.2.3 Direccionalidad en los Subsidios a la Alimentación.....	138
<b>CAPITULO 5.</b>	
<b>FOLITICA ALIMENTARIA Y ADMINISTRACION PUBLICA.....</b>	<b>144</b>
5.1 El Carácter Dinámico de las Políticas Públicas en Materia de Producción y Comercialización de Alimentos.....	144
5.2 Propósitos Generales de la Política Alimentaria....	152
5.3 La Intervención Estatal en el Contexto de los Cambios en las Estructuras Productivas y del Mercado de Alimentos.....	160
5.3.1 Evolución Orgánica de las Dependencias Encargadas de la Política de Abasto y Comercialización de Productos Básicos.....	167
5.4 Reformas al Artículo 27 Constitucional y Apertura Comercial. Hacia una Nueva Etapa de Integración y Transformación del Campo.....	174
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>190</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>198</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como propósito mostrar la forma y peculiaridades que adopta el Estado moderno, en particular el Mexicano, ante una realidad que está presente y lo estará mientras exista la relación entre Estado y Sociedad y entre Política y Administración Pública, mientras exista el interés general de la sociedad en un aspecto que reviste una de las más altas prioridades, la alimentación. Esto último, entendido como la cuestión alimentaria; es decir, el asunto, objeto o materia que el Estado atiende de manera particular a través de la aplicación de políticas públicas para solucionar una problemática o demanda de la sociedad civil.

El Estado Mexicano, a través de dichas políticas y de la Administración Pública, busca y procura la disponibilidad y abasto de alimentos a la población del país, considerando en todo momento los aspectos de la cadena alimentaria; es decir, la producción, la transformación, la distribución y el consumo. Con lo cual se desean destacar los aspectos más relevantes de la actuación del Estado a través de sus instancias ejecutivas al intervenir de manera directa o indirecta para garantizar la disponibilidad de alimentos.

El período de estudio de este trabajo, abarca la etapa posterior a la Revolución Mexicana (desde 1910 inclusive), hasta los años recientes de la apertura económica y comercial del mercado de alimentos (1993); sin embargo, no se pretende mostrar una periodización o estudio cronológico de la acción estatal en esta materia, pues ello implica la realización de un estudio más detallado en cada una de las etapas, abarcando aspectos estadísticos sobre producción agropecuaria, oferta,

demanda, comercio exterior y precios, así como de la situación agroclimática, política de financiamiento, extensionismo, entre otros. Pero lo que si se pretende señalar es la evolución, forma y contenido de la política para atender la cuestión alimentaria en nuestro país, para demostrar por un lado, el carácter dinámico de la acción estatal y de la Administración Pública a partir de factores endógenos y exógenos de la relación existente en el intercambio comercial de alimentos; es decir, de la relación entre el mercado internacional y el nacional de los mismos; y, por otro lado, mostrar que la cuestión alimentaria es y representa una de las más altas prioridades del Estado moderno para garantizar la estabilidad política y económica en el ámbito nacional, dado que es parte inherente del interés general de la sociedad.

Asimismo, con el desarrollo de este trabajo, se busca incorporar la experiencia como servidor público en instituciones que de una u otra forma tuvieron o tienen, aún ahora, un papel importante en la aplicación de políticas en materia alimentaria. El paso, primero por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) significó conocer de cerca las actividades y recursos que se destinaban a los programas para garantizar el abasto de alimentos y sobre todo, de la intervención del referido organismo en aspectos de producción, servicios, almacenamiento, distribución, comercialización y asistencia social, lo cual hacía que CONASUPO manejara uno de los presupuestos más importantes de la Administración Pública Federal. En Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., se pudo conocer en 1983, cómo se abandonó el esquema del Sistema Alimentario Mexicano, (SAM-Pesca) y de la manera en que se aplicó, atendiendo más a un interés político de fin de sexenio, cuyas dependencias y entidades participantes se constituyeron más en receptoras de programas y recursos que en verdaderas instancias para resolver



el problema alimentario; también de cómo el Estado apoyó la actividad pesquera, creando una infraestructura industrial pesquera y las bases para organizar la flota con criterios de especialización; todo ello a través de la aplicación de recursos fiscales importantes a esta actividad, para que entre 1988-89 se retirara en definitiva, desincorporando hacia el sector privado y social la infraestructura productiva y comercial pesquera desarrollada en una década. En la empresa Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V. (IMPECSA) se conoció otro aspecto importante de la participación del Estado en las actividades de abasto y comercialización de básicos y otros productos. Y, finalmente en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) que desde 1989 se conoció de cerca el proceso de cambio y redimensionamiento del mercado de los alimentos, particularmente por la reestructuración del sistema de comercialización y abasto de los productos básicos, la desincorporación de entidades, la apertura del mercado y la liberalización comercial que hoy vivimos.

Por lo anterior, nació la idea de relacionar en este trabajo al Estado, la Administración Pública y la Cuestión Alimentaria como una aportación sincera a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y, por supuesto al estudio de la Administración Pública en México.

El trabajo está estructurado en cinco capítulos, en el primero se considera, a manera de reflexión, la naturaleza del Estado en su expresión de actor principal en la formulación, ejecución y control de políticas, para avanzar en lo que entiendo como la "acción política del Estado", con el fin de retomar algunas consideraciones sobre la participación o intervención del Estado en la cuestión alimentaria, entendida esta como el asunto o problemática que atienden las instancias

estatales o gubernamentales a través de políticas. También, se considera en este capítulo el aspecto jurídico del Estado, los instrumentos administrativos del mismo, la planeación, la organización y los objetivos que se persiguen con la política estatal; todo ello con la finalidad de relacionar la actividad estatal con la cuestión alimentaria.

Una vez incorporados los aspectos teóricos y jurídicos de la actividad estatal y referir la relación Estado-cuestión alimentaria, en los capítulos segundo y tercero, se aborda de manera general el proceso histórico que revistió la cadena alimentaria en México, desde la época de los primeros gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, con el propósito de mostrar una visión retrospectiva de las principales acciones adoptadas por el Estado Mexicano como actor principal y orientador de una política encaminada a solucionar los problemas de la cadena alimentaria. En tal sentido, se estudian las principales acciones en materia de promoción y fomento de las actividades productivas, así como la intervención del Estado en dichas actividades como proveedor de alimentos a la población de escasos recursos económicos; también se analiza la acción estatal de lo que se denomina como la **institucionalización de las subsistencias populares** para garantizar el abasto de alimentos, las características del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y los esfuerzos por integrar un Sistema Nacional para el Abasto (SNA), entre otros aspectos.

En el capítulo cuarto se muestra la evolución reciente (1988-93) de la Política Alimentaria a la luz de los acontecimientos que se suscitan en el ámbito internacional y la respuesta que el Estado Mexicano ha tenido que instrumentar, principalmente ante una apertura comercial que busca consolidar los avances logrados en años anteriores en la esfera del mercado nacional y aprovechar la relación existente con el

mercado externo. Asimismo, se abordan los aspectos sobresalientes de la política alimentaria nacional, caracterizada, en el ámbito de la producción y la comercialización, como altamente regulatoria y con subsidios dispendiosos.

En el capítulo quinto se aborda la relación entre política alimentaria y Administración Pública, para mostrar el carácter dinámico que tienen las políticas públicas que emprende el Estado en materia de producción y comercialización de alimentos, sobre todo por la condicionalidad o volatilidad que ofrece el mercado de alimentos. El carácter dinámico de dichas políticas, se constituye en un elemento para evaluar la intervención; sobremanera, por el contexto de los cambios que ocurren en las estructuras productivas y del mercado de alimentos. Para demostrar los anterior, se consideró pertinente incorporar la evolución orgánica y funcional de una de las áreas de la SECOFI que ha participado de manera importante en la toma de decisiones sobre política alimentaria, particularmente en materia de abasto y comercialización de productos básicos.

Una vez mostrada la relación existente entre Estado y política alimentaria y entre ésta y la Administración Pública, como parte de un todo, en el mismo capítulo quinto, se presentan algunas consideraciones sobre los principales propósitos de la política alimentaria, para avanzar en lo que actualmente la Administración Pública plantea como nueva etapa para integrar y transformar la actividad primaria en la producción de alimentos, a través de un novedoso mecanismo denominado PROCAMPO para atender el requerimiento necesario de hacer competitivo el mercado nacional de productos agropecuarios ante la apertura económica cristalizada en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, vigente

desde el 10. de enero de 1994.

También en el capítulo quinto, se hace referencia a una de las herramientas administrativas que tiene como propósito prever la disponibilidad de productos básicos, la cual sirve para pronosticar la disponibilidad de productos básicos alimentarios en el corto plazo y, que constituye un indicador importante para la toma de decisiones sobre la producción, comercialización y abasto de productos básicos que directa o indirectamente consume la población del país; además de que sirve para evaluar y hacer previsiones sobre la instrumentación de la política alimentaria en el corto plazo.

Finalmente, se puntualizan las conclusiones del trabajo, mismas que están insertas en la evolución histórica de las relaciones de intercambio, la dinámica de las políticas públicas en materia alimentaria que el Estado Mexicano ha instrumentado por conducto de sus instancias administrativas desde la época postrevolucionaria.

Es oportuno señalar que la hipótesis que inspira al presente trabajo está relacionada con la acción que el Estado moderno emprende a través de su Administración Pública, la cual se encuentra estrechamente vinculada a decisiones de política que en mayor o menor grado responden al interés general de la sociedad que representa; pues mediante decisiones de política, el Estado interviene respondiendo siempre a la orientación o imperativo de aquello que se concibe, en un momento histórico determinado, como la mejor opción para iniciar, continuar o consolidar el modelo de desarrollo al que se aspira, conforme al interés general de la sociedad, plasmado en una Ley General y Abstracta del interés de la colectividad, la Constitución.

Además porque la facultad interventora del Estado Mexicano en la regulación comercial de los productos básicos alimentarios, se encuentra sustentada constitucionalmente y, aunque el Derecho a la Alimentación, en términos de acceso, no se señala explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta se encuentra implícita en las disposiciones generales indicadas en los Artículos 27 y 28 Constitucionales; con lo cual, la cuestión alimentaria se constituye en una parte importante del interés general que asume el Estado Mexicano y al que pretende dar respuesta mediante la aplicación de políticas públicas que instrumentan sus instancias administrativas.

En suma, el presente trabajo busca anotar tres reflexiones y demostrar una hipótesis, que inciden de manera importante en el devenir histórico de la Administración Pública como instancia ejecutora de políticas en materia alimentaria, éstas son:

- i. Que independientemente de los estadios de desarrollo y de las modalidades que ha tenido el Estado Mexicano, en lo político, en su estructura orgánica y por el grado de participación en la economía, siempre en mayor o en menor medida, ha estado presente la función primordial de garantizar la suficiencia alimentaria;
- ii. La función estatal de garantizar el abasto de productos alimentarios, se constituye en una demanda del interés general de la sociedad y, en una prioridad de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana y que aún prevalece;

iii. En prácticamente todos los Gobiernos, se asumen compromisos en materia de abasto y comercialización de alimentos; creándose con ellos, instrumentos y mecanismos institucionales mediante los cuales la Administración Pública procura darles cumplimiento y;

HIPOTESIS. No obstante que la política alimentaria nacional se constituye en una prioridad del Estado Mexicano, esta depende en gran medida, para condicionar su éxito, de:

- Las políticas comerciales de los principales países exportadores de materias primas alimentarias o de alimentos, de la capacidad de adaptación (reconversión de la planta productiva nacional) del sector privado y, de las políticas e instituciones del Estado en esta materia.

Por último, se desea dejar constancia, a través de este trabajo, del profundo agradecimiento a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, a los profesores y, compañeros de generación; también a las personas que me brindaron su amistad y confianza en los lugares en donde he trabajado.

## CAPITULO 1

### EL ESTADO Y LA CUESTION ALIMENTARIA.

Las decisiones que en la actualidad toma y pone en práctica un régimen, sean estas de orden económico o político, para solucionar problemas concretos, tienen aparentemente su origen en el Estado, pues es éste quien los cristaliza y los patrocina, pero dichas decisiones no son más que producto de demandas o presiones sociales. En este sentido, el Estado es el instrumento que tiene la capacidad orgánica y funcional de desplegar políticas para influir en la marcha de los procesos económicos, políticos y sociales.

La capacidad de tomar decisiones e instrumentar políticas resulta independiente de la forma, tamaño o estructura del Estado, pues como decisiones estatales corresponden a la complejidad de los procesos económicos, políticos y sociales existentes; así, el Estado genera iniciativas políticas y económicas para solucionar problemas concretos, pues sus estructuras orgánicas dotadas de funciones reciben, procesan y administran esas demandas o presiones de la sociedad.

De la complejidad de los problemas, demandas o presiones que capta el Estado de la sociedad, se generan respuestas o decisiones que se cristalizan en políticas, las cuales buscan seleccionar, regular y administrar las mejores opciones de solución.

El Estado moderno, haciendo de lado tipologías, modelos o paradigmas y, aún del régimen político existente, tiene la función básica de atender aspectos en materia de empleo,

educación, salud, vivienda y alimentación, las cuales tienen su alineación en el bienestar social; en materia económica, tiene la función de adoptar políticas en aspectos referentes a las finanzas públicas, fiscal y monetaria, de comercio interior y exterior, industrial, agrícola, de comunicaciones y transportes, obras públicas, turismo, etc.. Pero todas ellas conforman la política económica general del Estado, interactuando unas con otras.

En este sentido, considerando que la Cuestión Alimentaria tiene que ver con las demandas de la sociedad que presionan al régimen político, constituyéndose en una problemática que debe ser atendida, y dado que el instrumento para generar decisiones en esta materia es el Estado, se propuso, en primer término, abordar la naturaleza del Estado.

Además, porque referirse a las "políticas" que instrumenta un régimen, supone la reflexión obligada que reviste la naturaleza del Estado, en su expresión de actor principal en la formulación, ejecución y control de las mismas, a través de sus diversas instancias que intervienen en la actividad económica y social. En tal sentido, la importancia que tiene el Estado en la generación y conducción de políticas, es objeto de inicio del presente trabajo, pero sin la intención de teorizar en su problemática y, sólo con el propósito de obtener algunas consideraciones que permitan el desarrollo de los apartados referentes a la participación estatal en el campo alimentario.

### 1.1 La Acción Política del Estado.

El Estado por naturaleza es una entidad política que el materialismo histórico concibe como el producto del carácter irreconciliable de las clases sociales; el cual asume las



actividades más diversas, bajo criterios de instancia hegemónica y eje principal de una ideología, de la cual se nutre la política y la acción estatal.

El Estado, según la idea que asume Nicos Poulantzas, tiene la función particular de constituirse en el factor de cohesión de los niveles de una formación social 1/ históricamente determinada integrada por un conjunto de elementos de orden-organización así como de una unidad y, que en tanto factores de cohesión de esa unidad -formación social- representa la estructura en la cual se condensan las contradicciones de los diversos y variados niveles de una formación social; es decir, que las contradicciones de ésta encuentran su alineación política a partir de la realidad concreta, como sociedad civil, constituyendo un conjunto orgánico.

Por esta razón, el Estado históricamente se constituye en un fenómeno social, producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, asumiendo la representatividad de los intereses de una de ellas, tratando de impregnar y mantener una ideología, un estado de cosas y un Estado de Derecho.

Lo que hasta aquí se anota, no da a entender las acciones que el Estado como tal asume concretamente; sin embargo, resulta importante señalar su naturaleza, con el propósito de entender el significado político de la acción estatal.

La acción política del Estado, encuentra su síntesis en dos abstracciones a saber: la **Hegemonía** y la **Acumulación**, pues recordemos que con el desarrollo histórico de las clases o

---

1/ Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Pág. 43, Ed. Siglo XXI, México, 1980.

fracciones de éstas, se logró sobreponer su interés por encima de otras, tratando de encarnar el "interés general de la colectividad", en vez del suyo propio, al tiempo que la dominación que encarna el Estado se cifiene de una ideología que define y da vigencia a un estado de cosas, constituyendo todo ésto en el "principio organizador" que demanda en abstracto el interés general de la sociedad.

"El Estado moderno, por lo tanto aunque corresponde a los intereses privados de la clase burguesa, mediante una proyección ideológica claramente mistificadora, se proclama la esfera del interés general". 2/

Bajo esta óptica, la clase hegemónica, o bien la fracción o bloque en el poder, asume de acuerdo con su desarrollo histórico la representación del interés general y "universalizado", para garantizar, de un lado, el proceso de acumulación y concentración de capital y, de otro, el hacer aceptar su dominación mediante instancias institucionales que coadyuven a legitimar una relación de poder. De tal suerte, que el Estado o más concretamente los instrumentos institucionales de éste, cristalizan el ejercicio político que asumen las relaciones de fuerza existente en una sociedad mediante la instauración de un orden, en el cual existen reglas o normas para actuar en colectividad y, por supuesto un elemento que vigile la observancia o apego a esas reglas o normas.

Al respecto, Juan Felipe Leal apunta que:

"El Estado constituye el principio organizador de la dominación que caracteriza a una sociedad, representa el objetivo fundamental de la lucha política" 3/

- 
- 2/ Poulantzas, Nicos. Introducción al estudio de la hegemonía del Estado. en Crítica de la hegemonía del Estado. No 17, pág. 15. Antigua Casa Editorial Cuervo, Argentina. 1976.
- 3/ Leal, Juan Felipe. La burguesía y el Estado mexicano. Pág 16, Ediciones El Caballito, México 1976.

Y en tanto lucha política que se da entre clases dominantes y dominadas "...el Estado es siempre y en última instancia el instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes que responde a los intereses de éstas..." 4/

Pero es necesario no concebir al Estado como una herramienta al servicio exclusivo de la clase hegemónica, ya que el Estado debe expresar también, de manera subordinada, los intereses de la clase dominada o de lo contrario se vería imposibilitado en mantener el orden y en consecuencia perder legitimidad. Esto es, lo que el materialismo histórico denomina como la **autonomía relativa del Estado**.

Es así como el Estado aparece como el "árbitro" entre los diversos grupos sociales, constituyéndose en "...una unidad interna propia con autonomía relativa en la medida en que aparece como el factor de unidad de una sociedad no unificada, atomizada y que representa el factor de unidad de las clases y fracciones dominantes no unificadas, cuyas relaciones están regidas por su fraccionamiento característico en el modo de producción capitalista" 5/

Bajo esta idea, el Estado es necesario como "organización política" para equilibrar el orden establecido cuando existan rivalidades, conflictos, pugnas o crisis; para lo cual, su aparato institucional asume la tarea de instrumentar decisiones para resolverlas, para lo cual se apoya en un conjunto de normas jurídicas homogéneas, que impliquen necesariamente vertir más legitimidad al orden establecido. Además, dicho

---

4/ Op. Cit. Pág. 17

5/ Poulantzas, Nicos. Introducción al estudio de la hegemonía del Estado. Op. Cit. Pág 15

aparato, en tanto instrumento de cohesión, permite mantener la dominación implícita del poder político del Estado.

En tanto que la clase, fracción o grupo hegemónico pretende legitimar una ideología portadora del interés general en el seno de la sociedad civil, el Estado aparece como el órgano que separado de la sociedad civil, tiene una unidad interna propia con especificidades en los niveles político y económico corporativo y, por otro lado, la sociedad civil aparece atomizada y sujeta a reglamentaciones jurídicas basadas en:

"Valores de igualdad y libertad formales y abstractas: todos los hombres son libres e iguales en la medida en que todos los hombres son individuos privados..."  
"El Estado establece así un orden en la anarquía de las relaciones interindividuales, orden que tiene una doble función objetiva: la de preservar y mantener el fraccionamiento de la sociedad civil y la de organizarla en vistas a su funcionamiento dentro de un modo de producción capitalista-cambista." 6/

En efecto, el Estado aparece como la institución que garantiza el interés general, universal de la sociedad civil, el contrato entre voluntades libres e iguales, pero que ratifican al mismo tiempo la división de la sociedad en clases desiguales; y, es aquí donde el papel político de la ideología cumple eficazmente su función en la lucha política de las clases en el Estado moderno.

El desarrollo del Estado moderno nacional, produjo formas muy variadas tanto de integración política como de organización normativa-administrativa, dando pauta al establecimiento de relaciones desiguales; además de que dicho desarrollo se enmarcó dentro de procesos industriales, comerciales y

financieros también desiguales. De esta manera, el Estado liberal acentuó el distanciamiento entre la sociedad civil y el poder político, lo cual produjo el rompimiento entre sociedad oligárquica (quien detentaba el poder político y económico) y las instituciones creadas por el Estado. 7/

Por su parte el Estado moderno burgués creó, desarrolló y procuró mantener las estructuras económicas y sociales e instauró el respeto de la propiedad privada, la libertad y la igualdad, mediante el ejercicio de la fuerza del consenso o de la represión, impuso el pago de impuestos y estableció un sinnúmero de derechos y obligaciones conforme al derecho propio de los individuos en una sociedad, además proporcionó a ésta un marco de cohesión interna, encarnando el interés general; todo ello con el apoyo de un complejo aparato burocrático y militar.

A la par del desarrollo del Estado, las fuerzas productivas generaron cambios importantes dentro del Estado mismo, tanto en su función político-ideológica, como en su vinculación económica y política en el plano interno, así como en el marco de sus relaciones externas de intercambio comercial y de otra índole, haciendo cada vez más importante la participación del Estado al expandir sus funciones y

7/ La sociedad oligárquica fue el crisol primario para el desarrollo del capitalismo, ya que bajo ésta se produjo la mayor concentración de la riqueza, la apropiación de la tierra y la mayor explotación de la fuerza de trabajo; polarizando los extremos entre explotados y explotadores. Fueron precisamente las revoluciones burguesas las que buscaron abolir dichas sociedades para separar el poder económico del político, integrar una sociedad abierta, libre y competitiva. Contra el poder económico y político oligárquicos, bastó la instauración de un poder político ilimitado, un régimen (burgués) avanzado de propiedad y, un Estado que a diferencia del oligárquico se fundara en la legitimidad que da el consenso de la sociedad y, sobre ésta la lucha por el Estado mismo.

atribuciones en actividades no sólo de prestador de servicios o de "guardián" del interés general, sino en su intervención y participación en actividades de fomento, regulación y control en áreas que permitieran su desarrollo, acorde a sus necesidades como Estado-nación. De esta forma, apareció el Estado (con sus instituciones y mecanismos) como el "actor principal" en el diseño histórico de lo que se da por llamar el **proyecto nacional**, así como de la política económica y social que la sustentan.

El Estado fundamenta, a través de la actividad que emprende, por sí su existencia y razón de ser, porque se constituye en el crisol en el cual se concilian los intereses atomizados, para dar paso al interés general de la colectividad, ratifica su actuación y la de los particulares mediante normas jurídico-legales, que dan universalidad y obligatoriedad a una relación, la cual da forma a las estructuras jurídicas y a las instancias administrativas que hacen posible la actividad estatal dentro de un sistema normativo y de orden.

"...el Estado no es una cosa, no existe como tal. El término **estado** designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello que podemos llamar sistema de Estado." 8/

El Estado encuentra su expresión concreta en lo que conocemos y denominamos como el "Gobierno", el cual denota la forma organizativa y funcional del Estado en un espacio territorial.

---

8/ Milliband, Ralph. El estado en la sociedad capitalista Pág.50. Editorial Siglo XXI, México 1985.

Para Max Weber, el Gobierno es el que habla en nombre del Estado porque éste aparece como una entidad confusa con relación a la sociedad que, aunque los individuos como tales decidan prestarle acatamiento, es realmente el Gobierno el que exige y procura obediencia. En este sentido, un desacato a las órdenes (entendiéndose éstas en términos del marco jurídico-legal) del Gobierno, es un desacato en contra del Estado y a la unidad del interés universal que representa.

El Gobierno asume y actúa en representación del Estado y, es el responsable de ello. El Gobierno está investido formal e institucionalmente del poder estatal y, su forma también es producto del desarrollo histórico del Estado-nación. El gobierno es por tanto, la parte más visible del Estado, su acción (gubernamental) dentro de las actividades que emprende, califica el grado o nivel de intervención existente en un momento determinado.

No obstante, cuando se escribe o se hace referencia al tema de la intervención del Estado en el campo económico, se piensa erróneamente, que éste invade actividades que corresponden a los particulares, es decir de los agentes económicos privados; sin embargo, ciertamente como lo señaló hace ya más de 30 años el profesor Ricardo Torres Gaytán 9/, que el Estado interviene en actividades que siempre en mayor o menor grado ha desempeñado, por dos razones: histórica la primera y, por imitación la segunda.

La razón histórica se basa en el supuesto también erróneo, a decir por el profesor Torres Gaytán, de que los

---

9/ La intervención del Estado en la vida económica. Ricardo Torres Gaytán, (Volumen XXIV, número 69, primer trimestre de 1958) en Materiales de Investigación Económica No 3, Pág.16. Facultad de Economía, UNAM. 1988.

particulares en el siglo XIX gozaron de amplias libertades en el terreno económico, pero es claro pensar que dichas libertades estuvieron soportadas por la intervención del Estado, a través de la promoción o apoyo de un modelo de desarrollo. La segunda razón, esta muy ligada a la imitación del modelo económico y político de países más desarrollados, cuyas características económicas y circunstancias históricas difieren con otros de menor desarrollo.

Para el caso de México, las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales determinaron el grado, la amplitud y la forma en que el Estado ha intervenido en los procesos económicos. Sin embargo, también las circunstancias externas (políticas, económicas, financieras y comerciales) han tenido influencia en las formas de intervención del Estado mexicano. Pero la diferenciación entre la intervención estatal y la intervención de los particulares en el proceso económico del país, se matiza de diversas formas; desde la más simple, en el sentido de que el Estado deja a los particulares aquellas tareas donde la experiencia demuestra que puede o quiere ser creador; o como la que el Estado lo suple o sustituye en aquellas actividades con posibilidades de éxito reducidas o donde la libre empresa no garantiza los intereses generales de la colectividad.

Pero la intervención del Estado no es estática, ni surge por causas espontáneas e injustificadas; lo que sí es espontáneo e injustificado es tachar al Estado como intruso y maximizar sus errores o fracasos cuando interviene en asuntos económicos presuntamente reservados a los particulares.

Cuando menos, desde la época de los primeros gobierno emanados de la Revolución, el Estado se ha visto en la necesidad de intervenir de diversas maneras en la actividad



económica, atendiendo a la problemática o al interés general de la sociedad, de ahí que cuando se instrumentan políticas públicas por parte del gobierno y su administración, se hace alusión al interés público o al objeto social que se pretende cubrir o dar cumplimiento como una demanda de la colectividad con características de "generales" y "abstractas" en cuanto a su aplicación.

La intervención del Estado Mexicano dentro del tema que ocupa el presente trabajo, referente a la cuestión alimentaria, se centra entre otros aspectos, en el abasto de productos agropecuarios, mediante su regulación y, en muchas ocasiones, con la participación del Estado en forma directa para asegurar el consumo de alimentos a la población.

Por ejemplo, los depósitos y almacenes que operaron recién concluida la Revolución Mexicana, tuvieron un papel fundamental en el acopio y distribución de alimentos en situaciones difíciles y, en donde el Estado participó de manera importante a través de sus primeras instituciones para regular el abasto de alimentos y, que en épocas críticas no dudó en intervenir directamente en la distribución de los bienes acumulados por intermediarios y especuladores para satisfacer las necesidades básicas de la población.

## 1.2 El Aspecto Jurídico del Estado.

Para explicar la relación del Estado con la sociedad en general y con la política y la Administración Pública en particular, quiero referirme al término "esencia del Estado", que Hans Kelsen concibió como orden, el Estado como orden, orden natural y orden normativo.<sup>10/</sup>

---

10/ Kelsen, Hans. Compendio de teoría general del Estado. Ed.

Kelsen refiere que el Estado es una ordenación de la conducta humana, la cual designa a un sistema de normas, de preceptos que deben ser cumplidos, ya que por el contrario las leyes naturales siempre se cumplen. El orden normativo que encara el Estado no implica un sentido místico, sino esencialmente de autoridad, de cuya relación con los hombres emanan deberes y obligaciones mientras permanecen dentro de una sociedad política. Es decir, que hasta aquí, el Estado se concibe como autoridad, en tanto sistema de normas reguladoras de la conducta humana.

Sin embargo, el Estado también tiene deberes y obligaciones, que sin individualizarlos, observa y aplica en la esfera del interés general.

El orden estatal al que se hace referencia guarda una estrecha relación con los tres poderes o funciones fundamentales del Estado, los cuales según la concepción tradicional, el poder unitario del Estado se descompone en tres poderes coordinados entre sí: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Si relacionamos el orden estatal con la función legislativa, podemos señalar, que en cuanto a que ese orden está conformado por un sistema de normas y, por una actividad creadora de ordenamientos o normas (leyes), podemos advertir, que siempre se parte de la "norma fundamental"; es decir, la norma constitutiva u originaria, la Constitución, la cual orienta el orden jurídico del Estado. Esta norma originaria o fundamental es por tanto el punto de partida para llegar a la particularidad, relativa a la creación de leyes que tienen un sustento constitucional; por su parte, los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior, porque

concretan a la misma sobre puntos procedimentales y de ejecución.

La función ejecutiva o administrativa consiste en la concreción de las leyes, es decir en la individualización de las normas generales en el sentido de su aplicación por parte de los órganos que integran el aparato de Estado que en la esfera administrativa o ejecutiva se denomina Gobierno. De esta forma, el proceso de Administración Pública se concibe como el conjunto de acciones necesarias tendientes a dar cumplimiento a las normas generales y a la voluntad política de un Gobierno para responder al interés general de la colectividad.

Por su parte, la función jurisdiccional o judicial del Estado, también responde a la individualización o concreción de la norma general o abstracta; dicha función responde al interés de vigilar el cumplimiento de dichas normas, en su caso, a sancionar su incumplimiento.

En nuestro país, históricamente, el sistema presidencial propició que la acción del Poder Ejecutivo extendiera su influencia a los demás Poderes, los cuales perdieron aspectos importantes de su autonomía y limitaron el principio de la división de los mismos, consagrados en el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior debido a las funciones políticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales que implícitas o explícitas asume el Presidente de la República.

En un régimen presidencial como el nuestro, la "función política", en su aspecto general corresponde al Poder Ejecutivo y, en particular a su titular. Al Presidente de la República le corresponde constitucionalmente fijar la Política General de la

Nación. La función política se caracteriza por ser una acción de dirección y de iniciativa, que norma al quehacer administrativo y éste a su vez hace realidad la política.

La "función legislativa" en materia federal, corresponde esencialmente al Poder Legislativo (arts. 70 y 72), sin embargo el Poder Ejecutivo puede materialmente realizar actos legislativos, como el derecho de iniciar leyes o decretos (art. 71, fracc. I).

En cuanto a la "función administrativa", además de que el Presidente de la República es quien dirige la Administración Pública, tiene encomendada la facultad constitucional de ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión; en tal sentido, el artículo 89 fracción I constitucional señala que entre las facultades y obligaciones del Presidente está la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia".

Referente a esta función, se entiende que la facultad de promulgar leyes, permite garantizar el cumplimiento de un mandato legal. La acción de promulgar es dar a conocer a la población un ordenamiento; sin embargo esta acción involucra la fuerza del Estado tanto ejecutiva como jurisdiccional para el cumplimiento de las disposiciones legales. Por su parte, la acción de publicar, es simplemente dar a conocer una ley, publicándola en la Gaceta o Diario Oficial.

Por ejecutar, se entiende llevar a la práctica el mandato de la ley; es decir, que se cumpla lo dispuesto por ésta, aplicándola a las particularidades que en ella se establecen.

La "función jurisdiccional", propia del Poder Judicial (art. 94 Constitucional), consiste en la realización de actos que tienen por objeto y finalidad la determinación o declaración del derecho. Las funciones jurisdiccionales que por excepción corresponden al Presidente de la República son entre otras, las correspondientes a las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación y la jurisdicción en materia agraria.

### **1.3 Los Instrumentos Administrativos del Estado**

Referirse al aspecto jurídico del Estado Mexicano, es necesario para precisar el sustento jurídico o normativo del mismo y el por qué de su actuación; el cual, tiene su justificación general en la Constitución Política. Además, porque su marco de actuación se encuentra presente a través de tres instancias o poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mediante los cuales el Supremo Poder de la Federación se divide para ejercitar la acción estatal (Artículo 49 Constitucional).

Los poderes de la federación se depositan en: un Congreso General (Congreso de la Unión); un Presidente de la República y: en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Lo anterior, advierte la esencia de un poder organizativo de Estado, que evolucionado históricamente responde al interés general de la sociedad y que se encuentra consagrado en el Título Segundo, Capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero la parte más visible del Estado Mexicano es el Poder Ejecutivo, el cual ha tenido un proceso histórico, con profundos matices y peculiaridades, que la Administración Pública ha tenido que asimilar y orientar su actuación.

El Poder Ejecutivo y su Administración Pública desempeñan un papel fundamental en la constitución, desarrollo y consolidación del Estado Mexicano, a través de la organización que se imprime en el ejercicio de la función pública, respondiendo siempre al interés de la sociedad, porque ese es su fin. Al respecto, el Maestro José R. Castelazo señala que:

"La Administración Pública persigue finalidades de interés público, que se plantean desde el momento en que se establece un gobierno legítimo. ...governar para toda la sociedad, lo cual supone resolver problemas tales como: alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial; racionalización del comercio interno y externo; lucha contra la contaminación; medidas contra desastres naturales, etc.,etc. En otras palabras, el gobierno soluciona las demandas de la sociedad en su conjunto a través de su aparato administrativo". 11/

Así como la Administración Pública persigue fines de interés público, las instancias que le dan cuerpo y forma orgánica constituyen los medios, que unidos y subordinados al titular del Ejecutivo instrumentan las decisiones de Gobierno por medio de políticas públicas.

Estas instancias orgánicas, históricamente han evolucionando hasta constituirse en complejas estructuras administrativas que pueden ser centralizadas, descentralizadas, desconcentradas o de participación estatal; a la par de la evolución de estos órganos, han aparecido y desaparecido diversos mecanismos de coordinación intersecretariales, comisiones, consejos y otras figuras, tanto en el nivel federal como en el estatal e inclusive el municipal.

---

11/ Castelazo, José R.. Apuntes sobre teoría de la administración pública. Colegio de Lics. en Ciencia Política y Administración Pública. pags. 389 y 390. México, 1979.

Las condiciones históricas del país, las demandas sociales de la población y, porque no decirlo, las presiones que en ocasiones ejercen algunos sectores de la sociedad, han hecho que las estructuras orgánico-administrativas del Estado evolucionen con mayor dinamismo.

Es válido anotar, que también las presiones económicas externas y del comercio internacional han dado origen al cambio, modificación o creación de estructuras orgánicas y administrativas para atender diversas problemáticas, entre ellas, las que tienen que ver con la cuestión alimentaria

En el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diversos Gobiernos emanados de la Revolución, han retomado sus principios básicos para instituir facultades expresas a los órganos administrativos que el Poder Ejecutivo crea para atender el interés público. Así, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 31/12/1917), la Administración Pública se estructuró de tal forma que buscó atender las necesidades que el proceso histórico requería. En la citada Ley se definieron las responsabilidades de los órganos de la Administración Pública para desempeñar las funciones administrativas en el ámbito federal a cargo del Ejecutivo, a partir de las siguientes Secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas e; Industria, Comercio y Trabajo; así como por los Departamentos de: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles v Aprovevisionamientos Militares y; de Contraloría. 12/

---

12/ García Cardenas, Luis. "Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México." Pág. 287. Revista de Administración Pública No. 54, abril-junio 1983. INAP.

A partir de 1917 se fueron creando nuevos organismos para cubrir y dar solución a las necesidades inmediatas, sentando las bases históricas para institucionalizar las reformas sociales y económicas emanadas de la Revolución y que a la postre fortalecieron el aparato administrativo del Estado.

Es oportuno señalar, que los modelos de desarrollo económico y social adoptados por los diversos gobiernos influyeron importantemente en la evolución de las estructuras administrativas del mismo, a través de la intervención del Gobierno en las actividades económicas de fomento, regulación, control v. hasta en su participación directa en las actividades productivas.

#### **1.4 Los Propósitos de la Política Estatal**

Los fines que persigue el Estado mediante decisiones de política para emprender acciones tendientes a solucionar problemas sociales, económicos o simplemente para mantener un estado de cosas, responden a criterios que la política concreta rescata de las demandas colectivas de la población.

El término "política" denota la acción y forma de conducción de un "ente" frente a circunstancias concretas, orientadas a la consecución o mantenimiento de objetivos predeterminados.

Esta idea no pretende desvincular la política de la administración, porque en tanto que la política es pública y general, su realización se cristaliza por la acción de la administración del Gobierno, que también es pública y se aplica a la colectividad. Tampoco se pretende hacer una nueva teorización sobre la falsa dicotomía política-administración ni



tampoco de la mediación de la administración pública entre la sociedad y el Estado. Lo que se desea destacar, es el sentido de los objetivos que plantea y persigue la política estatal o la política pública, cuya finalidad es el estudio y la solución de problemas referentes no solo a la eficiencia y gestión de la Administración Pública mediante la acción simultánea de varios órganos estatales, sino del contenido de los fines y la forma en que se instrumentan las acciones para solucionar una problemática.

Si bien la Administración Pública tiene respecto a la política estatal-gubernamental un carácter ejecutorio o instrumental, el contenido de sus fines (políticas gubernamentales o públicas) no son dependientes en exclusiva de ella misma, ya que por su origen y sustancia son parte también del Estado y del Gobierno. Esto se basa en el hecho de que la Administración Pública es referente al Estado y éste a su vez a la sociedad que lo crea y sustenta, motivo por el cual no es posible la distinción entre Administración Pública y Estado porque ambos se complementan; uno es parte del otro.

### **1.5 La Planeación Organizativa del Estado**

Como se expuso en el apartado 1.3 de este trabajo, el Estado a través de sus órganos o instituciones, representa la voluntad colectiva, y dichas instancias orgánicas actúan conforme a sus atribuciones de manera planeada en busca del bienestar social y económico del país.

La planeación constituye la técnica empleada por el Gobierno, mediante la cual se orienta a transformar la realidad social y económica, constituyéndose esto en un proceso fundamentalmente político. Toda actuación, cuando ésta es

conciente, plantea fines o propósitos que orientan la acción, así como la búsqueda de los mejores medios para lograr el éxito deseado. Entre los medios y los fines debe existir una relación armónica que asegure el adecuado funcionamiento de los primeros y que justifique a los segundos. Cuando se han establecido los fines y se han decidido cuáles son los mejores medios, el ser humano, o cualquier otra entidad, solo necesita de su voluntad y perseverancia para lograr sus propósitos mediante la acción. Ello implica, la planeación.

La planeación como instrumento de acción del Estado, se concibe como el esfuerzo para racionalizar el desarrollo del país, pues ofrece entre otros importantes aspectos, la definición explícita del rumbo a seguir, los mecanismos para su ejecución y seguimiento y, para evaluar la eficacia de las acciones que se emprendan.

En su significado más general, la planeación es la facultad racional de pensar antes de actuar, ya sea de un individuo o de una colectividad; y si esto lo llevamos al plano de lo económico y social, se constituye en un instrumento reflexivo para conducir un conjunto de actividades con un sentido de orden y previsión para obtener los mejores resultados.

Si ubicamos a la planeación como una función del Estado, encontramos que ésta constituye la directriz del esfuerzo colectivo, porque subordina el interés individual al interés colectivo; con lo cual también supone, que la tarea central del Estado es racionalizar la acción colectiva, por medio de su Administración Pública como ejecutora de acciones ordenadas y planeadas para responder a ese interés colectivo.

Por tanto, la Administración Pública se constituye en el instrumento generador de acciones colectivas a través de tareas planeadas, con secuencias lógicas que tienen como finalidad el logro de objetivos y el cumplimiento de metas.

El Estado por medio de su Administración Pública encausa la iniciativa creadora de la sociedad para impregnar un sentido de orden al "interés general", atendiendo a las necesidades que benefician a la colectividad.

#### 1.6 El Problema Alimentario y el Estado

Normalmente, cuando nos referimos a los aspectos de alimentación, asociamos a éstos con la idea del campo y, particularmente con las actividades agrícolas y pecuarias. Esta asociación de ideas nos hace pensar, que el sector agrícola o pecuario, debe cubrir las siguientes necesidades:

- producir alimentos para el mismo sector y para el resto de la economía del país;
- proporcionar materias primas para la industria;
- ocupar mano de obra y;
- generar excedentes de materia prima o de alimentos para la exportación.

Sin embargo, estas ideas de la funcionalidad del sector agropecuario de un país, no se cubren en su totalidad, pues las condiciones agroclimáticas por sí, no garantizan plenamente la disponibilidad de cultivos que se requieren para satisfacer la demanda de alimentos; además, existen otros factores que impiden su cumplimiento, entre ellos: los técnicos en materia de cultivos, la demanda interna, las políticas agrícolas y comerciales internas y, el grado de intermediación que

prevalece en el mercado.

Es así, que cuando asociamos todas estas ideas a la de producir alimentos, nos damos cuenta de la complejidad que reviste, no por el hecho de cuestionar o analizar cada una de estas variables, si no por su interrelación existente en cada una de las fases productivas y de los agentes económicos que en ella intervienen.

Por ello, la importancia de la política alimentaria en la estrategia que adoptan los gobiernos para alcanzar los niveles de desarrollo, es tal, que se constituye en una preocupación constante para resolver o mantener condiciones adecuadas de producción y abastecimiento de alimentos a la población.

Los desequilibrios económicos y la situación prevaleciente en la cadena alimentaria en el ámbito internacional, imprimen relevancia al papel que asumen dichos gobiernos en la producción de alimentos. Es sabido que en países como Estados Unidos, Canadá, Japón y los de la Europa Occidental, otorgan la más alta prioridad a la producción de alimentos, buscando en todo momento la autosuficiencia y seguridad alimentaria, protegiendo a sus productores de los desequilibrios y de la competencia internacional.

Lo anterior llevado al ámbito alimentario, implica por sí, que las acciones que buscan los gobiernos, para obtener como finalidad última la suficiencia alimentaria, es decir, la existencia permanente de alimentos requeridos, principalmente los de carácter estratégico 13/, es para cubrir su demanda o

---

13/ Se tipifican como estratégicos a aquellos alimentos o productos en los que un gobierno pone énfasis para favorecer su incremento productivo y garantizar su disponibilidad en condiciones de calidad y precio.

abasto nacional, en términos de cantidad, calidad y oportunidad, mediante la producción interna o de importaciones complementarias. Para que haya seguridad alimentaria se tiene que lograr la suficiencia alimentaria.

Y, para lograr lo anterior, es necesario que el gobierno instrumente medidas específicas que garanticen la disponibilidad de alimentos,14/ en un marco de autodeterminación en este caso alimentaria, para establecer los criterios rectores relacionados con la atención de las necesidades alimentarias básicas de la población, conforme a los requerimientos señalados de calidad, cantidad, oportunidad y precio.

En tal sentido, la estrategia de seguridad alimentaria que adopta un gobierno, pretende atender, bajo un enfoque programático y permanente las características heterogéneas, desiguales y dispersas que desvirtúan la racionalidad del proceso productivo y, consecuentemente del alimentario, con la finalidad de promover medidas que contribuyan a subsanar las restricciones y deficiencias que afectan el equilibrio de las existencias, la oferta y el acceso de los alimentos.

Esta estrategia está íntimamente ligada a las consideraciones de la "cultura alimentaria" 15/, la producción

---

14/ Se refiere a la cantidad de alimentos disponibles para consumo humano (directo o indirecto) en un ámbito dado (región o país), per-cápita. No es igual a la producción, ni es igual al consumo.

15/ Manifestación particular de cada grupo o etnia, en cuanto a sus hábitos de consumo con base en su acervo culinario, el cual está determinado por factores geográficos, económicos, sociales, religiosos, históricos y políticos, entre otros.

alimentaria y el abasto 16/, entendiéndose a éste último como el proceso mediante el cual se hacen llegar los satisfactores o productos alimentarios, del productor al consumidor final, particularmente de productos básicos; es decir, de aquellos que por la frecuencia de su consumo y las cantidades ingeridas, son la base de la alimentación de un pueblo.

Sin embargo, la "suficiencia alimentaria" está condicionada a las acciones y resultados en los ámbitos de la producción y del consumo, lo cual involucra a la producción agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización, distribución y el consumo, es decir, el abasto; así como sus relaciones con el resto de la economía, tanto interna como la del mercado mundial de alimentos.

Se puede afirmar entonces, que la finalidad que se persigue con la implantación de una política alimentaria es lograr la suficiencia alimentaria y, de ser posible, la autosuficiencia en una región o país.

Para cumplir con éste propósito, los gobiernos plantean resolver las dificultades o deficiencias que presenta su economía doméstica, en lo referente a la producción, la transformación industrial, la distribución y el consumo nacional, lo cual se constituye en el punto de partida para analizar la cadena de abastecimientos alimentarios de la población.

Mediante el análisis, las instancias gubernamentales designadas, primero definen los lineamientos de política que tendrán que ser considerados en el diseño, y posteriormente,

---

16/ El desabasto de un producto no es sinónimo de escasez.

instrumentar programas específicos que vinculen la política con los mecanismos administrativos y técnicos que hagan posible el cumplimiento del objetivo o los objetivos genéricos deseados.

Los lineamientos de política que a menudo instrumentan algunos gobiernos que buscan la "autosuficiencia alimentaria", están relacionados con la creación, desarrollo, fomento, reorientación o modernización de:

- la producción agropecuaria y pesquera (sector primario);
- la industria alimentaria (infraestructura industrial, de transportes y de servicios);
- la tecnología de alimentos (investigación y desarrollo de productos alimenticios);
- los servicios de apoyo a la agricultura (créditos, asesoría técnica, equipo, apoyos directos, etc.);
- infraestructura de acopio y almacenamiento (centros de recepción, almacenamiento especializado, figuras asociativas, lonjas y subastas, bolsa agropecuaria, etc.);
- información de mercados (precios nacionales e internacionales, análisis de costos, futuros, físicos, etc.) y;
- normalización (normas de calidad).

Dichos lineamientos, dependiendo de la estructura administrativa del gobierno pueden estar incorporados en programas específicos por rama de actividad, para integrar acciones concretas enmarcadas dentro de la política económica que tenga como propósito la obtención de los resultados macroeconómicos deseados. Los programas específicos a que se hace referencia, pueden relacionarse con los grandes sectores económicos, tales como: Agropecuario, Pesquero, Comercio y

Abasto Interior, Comercio Exterior, Industrial y Empleo.

Hasta aquí se han señalado algunas consideraciones sobre una política orientada a lograr la "autosuficiencia alimentaria", lo cual resulta difícil de obtener, aún por las economías desarrolladas de América del Norte, Europa o del Pacífico Asiático, ya que los hábitos de consumo se encuentran diversificados y no todos los alimentos son producidos en una sola región. Es aquí donde hace su aparición la complementariedad alimentaria entre regiones o países.

Sin embargo, sí es posible lograr la suficiencia alimentaria, por dos vías: una a través de la producción doméstica y, la otra por medio de la complementación de productos importados, sean éstos de la misma rama agrícola o pecuaria u otros insumos que permitan garantizar el abasto para el consumo humano directo o indirecto, conforme al consumo nacional del producto que se trate.

Por lo general, los gobiernos buscan ser autosuficientes en determinados productos, particularmente en aquellos considerados como básicos, que con mayor frecuencia están incluidos en la dieta de la población y, cuya escasez puede generar problemas graves al interior del país. Por ejemplo, imaginemos que en nuestro país no se dispusiera de las reservas necesarias de maíz para la fabricación de tortillas ni que en Japón o China hubiera suficiente arroz; ante ello, necesariamente se tendría que complementar la oferta para el consumo por la vía de las importaciones, con la consecuente salida de divisas y con el riesgo de llegar a ser dependientes en materia alimentaria.

En el caso de México, se realizan esfuerzos importantes para lograr la autosuficiencia en productos tales como maíz,



frijol y trigo (productos que constituyen la dieta principal de amplios sectores de la población), mientras que para otros productos se logra la suficiencia alimentaria complementando la producción interna con importaciones para cubrir los requerimientos del consumo nacional.

Lo que en sí se procura con la política alimentaria es: garantizar la disponibilidad de alimentos y el abasto de los mismos.

En los capítulos subsecuentes nos referiremos, entre otros aspectos, a la importancia de la política alimentaria como estrategia, que en menor o mayor grado, ha adoptado el Estado Mexicano a través de sus diversos gobiernos, para dar respuesta a una población creciente a la que es necesario garantizar la disponibilidad de alimentos, principalmente de básicos, en el marco de una cadena alimentaria dependiente y vulnerable ante situaciones críticas y de riesgo por cambios internos y externos. Asimismo, se destacarán los aspectos más relevantes que la Administración Pública mexicana definió e instrumentó para procurar el abasto suficiencia y oportunidad de alimentos a la población y, en donde la Administración Pública ha tenido una participación destacada para atender esta problemática.

## CAPITULO 2

### LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN LA PROBLEMÁTICA ALIMENTARIA.

#### 2.1 La Acumulación y Concentración de la Tierra.

La lucha armada por destruir la vieja y desgastada estructura oligárquica, produjo diversos cambios para erigir una nueva estructura social y política plasmada en un "proyecto nacional". El ideario del Constituyente por reformar la Constitución de 1857 dio paso para consolidar institucionalmente el movimiento armado iniciado en 1910.

El proyecto revolucionario se caracterizó, entre otras cosas, por ser un movimiento agrario que buscó transformar las condiciones de vida en el campo, se luchó por la tierra para garantizar la alimentación y transformar el modo de vivir de los trabajadores y jornaleros que hacían del campo su instrumento de supervivencia.

El censo poblacional de 1910 indicaba que en el país había: 840 hacendados; 411,096 individuos clasificados como agricultores y 3'096,827 jornaleros. De estos últimos, se estimaba que poco más de 12 millones de personas dependían de un salario rural; es decir, que aproximadamente el 80% de la población total del país, estimada en 15'160,369 habitantes vivían en una situación de constante pobreza. Por su parte, los 840 hacendados eran dueños de la mayor parte del territorio nacional; tan solo uno de ellos, el General Terrazas, poseía en el norte del país millones de hectáreas, seguramente el propietario individual de más extensas tierras en cualquier

pais y en todos los tiempos. 17/

Hacia finales del siglo pasado, concretamente en las dos últimas décadas y hasta 1906, año en que fueron disueltas las compañías deslindadoras, se "regularizaron" una gran cantidad de, a decir de las autoridades de la época, "terrenos baldíos", que por supuesto, no ascendían a la asombrosa cantidad que se manejó; cifra superior a 50 millones de hectáreas, poco más de la cuarta parte del territorio nacional. Con dicha "regularización" la mayor proporción de tierras se quedó en manos de los socios de tan lucrativo negocio, cometiendo toda clase de arbitrariedades y despojos, particularmente cuando se trataba de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos "perfectos" que acreditaban su propiedad, según el buen juicio de los abogados al servicio de esas Compañías.

El mecanismo de deslinde representó el instrumento de acumulación y acaparamiento de considerables extensiones de tierra en favor de un pequeño grupo, siempre ligado con los intereses oligárquicos de la época. En cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7 millones de hectáreas; otro en Oaxaca 2 millones; dos socios en Durango 2 millones y 4 en Baja California 11.5 millones de hectáreas. Estas cifras indican que 8 individuos se hicieron propietarios de 22.5 millones de hectáreas, cifra verdaderamente increíble en la historia de la propiedad territorial, sin precedentes en ningún país del mundo. 18/

La acumulación y concentración de la tierra en pocas manos, implicó también, la acumulación y concentración de la producción de alimentos, manipulando consecuentemente el abasto

---

17/ Silva, Herzog Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista. T.I. F.C.E. (popular 17), México, 1960. Págs. 19-23 y 26.

18/ Idem

conforme a los intereses que convenían a su existencia de poseedores de bienes materiales.

Por otro lado, la existencia de una gran masa de trabajadores y jornaleros sin la posibilidad de laborar en sus propias tierras, y con la necesidad de vender su fuerza de trabajo, su vida y la de sus familias en favor de los intereses oligárquicos de la época.

La rapiña oligárquica devastó a los legítimos propietarios de las tierras. Verdaderos casos de vorágine se llevaron a cabo contra las razas yaquí y maya para desposeerlos de sus propiedades; lo cual, ha sido motivo de patente reclamo y reprobación histórica.

La concentración (apropiación) de la riqueza y la acumulación de la misma, dio origen al apremio de necesidades de grandes núcleos de la población para satisfacer sus más mínimas expectativas de vida.

No obstante la considerable concentración de la propiedad territorial en manos de los hacendados, éstos no tuvieron la capacidad suficiente de producir los artículos necesarios para la frugal dieta del pueblo mexicano, dedicándose en mayor grado a invertir sus ganancias en actividades no productivas.

Durante el movimiento revolucionario, uno de los sectores económicos que se vieron mayormente afectados fue el del comercio interior, junto con la agricultura, ya que la revolución absorbió mucha mano de obra tanto del campo como de las ciudades.

Producto de la contienda armada, se registraron aumentos en los precios de los productos agrícolas, encarecidos por la

especulación y el desabasto en los principales centros urbanos.

"La situación económica en la Ciudad de México durante el año de 1916 fue muy crítica y reflejó las condiciones reinantes en todo el país, las cuales se pueden concretar en la escasez de alimentos y el alza inmoderada de los precios, ocasionados en gran parte por las destrucciones efectuadas durante la contienda armada y las sucesivas devaluaciones del papel moneda, pero se debieron también al ocultamiento de las mercancías y al afán de lucro de muchos individuos. Las autoridades carrancistas intentaron solucionar esos problemas mediante varias disposiciones que lamentablemente solo tuvieron un éxito relativo...". 19/

Las primeras acciones para regular el mercado de alimentos, respondieron al interés de buscar soluciones inmediatas; al respecto, las disposiciones emitidas durante el gobierno provisional de Venustiano Carranza, y con motivo del ocultamiento de las mercancías, se dispuso en febrero de 1916, requisitar el 50% del total de artículos de primera necesidad, almacenados por los comerciantes, autorizándose al Presidente Municipal Ignacio Rodríguez, para venderlos a precios bajos en los lugares establecidos para tal fin.

En marzo de 1917, con motivo de la puesta en circulación del nuevo papel moneda identificado como "infalsificable" y ante las devaluaciones ocurridas en las emisiones de los denominados "Ejército Constitucionalista" y "Gobierno Provisional en Veracruz", los comerciantes se resistían en aceptar estas dos últimas, por la baja cotización a la que habían llegado; adoptando posiciones de mantener cerrados temporalmente sus negociaciones para no verse obligados a recibir las antiguas emisiones del papel moneda.

---

19/ Ulloa, Berta. (Coord.). Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917. T.6, El Colegio de México, Pág. 206.

Ante la rebeldía de estos comerciantes, el 31 de marzo de 1916. el Presidente Carranza decretó la determinación de clausura definitiva de dichos comercios, procediendo a la valorización de la mercancía existente, en presencia del dueño y, vendiéndola, posteriormente al público, entregándole al propietario el producto de la venta menos los gastos que ocasionó dicha operación con motivo de su actitud de acaparamiento y desobediencia al régimen. Esta disposición también se hizo extensiva a los Gobernadores de los estados para que procedieran en consecuencia.

"El gobernador del D.F., César López de Lara cumplió esa orden y simultáneamente el general en jefe del cuerpo de ejército de oriente Pablo González con la autorización respectiva del "Primer Jefe" hizo un llamado a los comerciantes para que: ...Antes de emplear medidas más energías [atendieran] ...voluntariamente las excitativas y mejoraran sus precios ...ya que ha desaparecido hasta el pretexto de la baja de nuestro papel moneda que día a día se cotiza a un tipo...mayor." 20/

Sobre esta misiva, sólo contados comerciantes bajaron los precios de los artículos de primera necesidad, en tanto que otros se revelaron aún más, ocultando y encareciendo las mercancías; sobre estos últimos, el general González ordenó se decomisaran sus productos y proceder a lo establecido. Sin embargo, la medida más importante y duradera que se tomó fue la creación de la Comisión Reguladora de los Precios Comerciales, misma que empezó a funcionar el 9 de abril de 1916. Dicha Comisión en su primera etapa tuvo como objetivo el armonizar los intereses tanto de los consumidores como de los comerciantes, regulando los precios de los artículos de primera necesidad, evitando el ocultamiento de mercancías, el traslado a lugares clandestinos, negar la venta por falta de moneda fraccionaria y no abrir los establecimientos los días y horas normales.

Esta comisión fue integrada por el preboste del cuartel general del cuerpo del ejército de oriente, quien la presidió, otros dos miembros de dicho cuartel, el médico Luis Rivas y S. L. Alatraste, así como de dos comerciantes. Dicha comisión fijó la primera tarifa de precios, exigiendo además a los comerciantes y particulares informaran respecto a la cantidad exacta de maíz; se supo que ascendía a 40 millones de kilogramos. 21/

El 28 de abril del mismo año, esta comisión pasó a depender del gobernador del D. F.; en su segunda etapa se emitió la segunda tarifa de precios y se acordaron los artículos de primera necesidad, divididos en dos categorías "indispensables" y "no muy indispensables", autorizando a los comerciantes incrementos del 25% a los primeros y del 40% a los segundos si el cliente pagaba con papel moneda "Ejército Constitucionalista" y "Gobierno Provisional de Veracruz", toda vez que en mayo el valor del peso de ambas emisiones se había devaluado a cincuenta centavos de "infalsificable", papel moneda que empezó a circular en ese mes. 22/

La Comisión Reguladora de los Precios de las Mercancías vivió una tercera etapa, a partir de junio de 1916, cuando pasó a depender del Comandante militar de la ciudad, el general Beniamín G. Hill, presidiéndola Ignacio Rodríguez M., bajo esta etapa se expidió la tercera tarifa de precios y se trató de solucionar la escasez de carne que vivió la Ciudad de México en esos días, fijando además precios tope para algunos artículos. 23/

---

21/ Op. Cit. Pág. 218-219.

22/ Idem.

23/ Idem.

El 27 de diciembre de 1916, se creó la Oficina Revisora y Ajustadora de Comercio, la cual expidió la cuarta lista de precios, misma que tuvo una vigencia muy corta, ya que la propia oficina modificó los precios oficiales emitiendo dos tarifas más. 24/

Ante el desmesurado costo de la vida, la citada oficina y la Junta de Aprovisionamientos de la Secretaría de Gobernación, así como de los ferrocarriles constitucionalistas, tomaron otras medidas, las que se refirieron a vender en los expendios municipales cantidades limitadas de maíz y sal, estableciendo otra tarifa de precios y la de girar órdenes a los ferrocarriles para agilizar el transporte de las mercancías existentes en almacenes de la provincia.

El deterioro económico ocurrido en la Ciudad de México hacia mediados de 1915 y febrero de 1917, fue el reflejo de lo que ocurría en el resto de los estados de la federación; con lo que por igual, las autoridades carrancistas trataron de solucionar los problemas más apremiantes. Entre ellos, se procuró la reparación de las vías férreas, se fomentó la agricultura la ganadería y la industria, que permitiera garantizar la producción y el abasto de alimentos a la población; al mismo tiempo, se buscó evitar el desempleo y recabar impuestos.

Durante este periodo los gobiernos estatales y el propio de la República se vieron en la necesidad de autorizar o prohibir la salida de determinados alimentos, a su vez, tres disposiciones se expidieron de observancia general:

---

24/ Idem.



- 1.- El establecimiento de expendios municipales para vender artículos de primera necesidad a precios bajos;
- 2.- La organización de comisiones, juntas u oficinas para regular los precios comerciales, y;
- 3.- Reestablecer la libertad de comercio a fin de que los precios alcanzaran su nivel de equilibrio respecto al papel moneda.

En cuanto a la segunda disposición, las comisiones o juntas empezaron a desaparecer en la segunda mitad de 1916, dando paso a la liberación comercial. Sin embargo, muy apesador de las disposiciones emitidas, no se logró bajar el costo de la vida.

La Revolución sentó las bases para que sociedad y Estado participaran ampliamente en las labores de fomento y distribución de las necesidades básicas de alimentación; al respecto, en el informe del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (Venustiano Carranza), encargado del Poder Ejecutivo de la Unión pronunciado con motivo de la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso, el día 15 de abril de 1917, señalaba en relación con la agricultura y las actividades productivas y el comercio, que:

"... es para el Gobierno de mi cargo objeto de preferente atención el fomentar y dar impulso a nuestra agricultura y a todas las industrias, promoviendo el desarrollo de las riquezas de nuestro suelo y dando el mayor ensanche posible a nuestro comercio..." 25/

---

25/ Los Presidentes de México ante la Nación. Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, T. III, 1966 págs. 123-124. Tomado de La Revolución Mexicana. Textos de su Historia. SEP. 1986. pag.184.

Con la Constitución de 1917, se dio inicio a una nueva etapa en la vida del país, con la prohibición de los monopolios (Artículo 28 Constitucional) 26/ y la reforma agraria iniciada, se dio origen a la búsqueda de esquemas de cooperación, enmarcados en las nuevas instituciones que servirían de herramienta para el ulterior desarrollo de la administración pública mexicana y del desarrollo de nuevos esquemas para garantizar mínimos de bienestar a través de programas y estrategias encaminadas a la alimentación popular del pueblo mexicano.

Al decrecer la intensidad de la lucha revolucionaria en 1916, las actividades agropecuarias estaban prácticamente paralizadas, el abasto de productos alimenticios se agravó a partir de ese año y durante 1917, por lo que los gobiernos surgidos de la Revolución, emprendieron la tarea de rehabilitar la actividad económica. El reparto agrario se convirtió en la base para sustituir un régimen de propiedad injusto y, sobre esta base se habría de fincar otras políticas de fomento y estímulo a la producción.

Conforme al ideario de la Constitución de 1917, los diversos gobiernos participaron cada vez más en el desarrollo y creación de la infraestructura que permitiera el establecimiento de programas de inversión para dar cauce a la rehabilitación y construcción de caminos, obras de riego, establecer centros de almacenamiento, instituciones de crédito agrícola; así como de una serie de acciones encaminadas a la atención de los problemas del campo.

---

26/ En 1920 dejaron de funcionar los "expendios municipales" establecidos en la Ciudad de México y la Comisión Reguladora de Precios del Distrito Federal adquiría los productos cuando escaseaban. En 1926, la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional determinó los "artículos necesarios" y prohibió su acaparamiento.

La estructura jurídica y normativa se fue adecuando conforme a la necesidad perentoria que los acontecimientos y la situación económica y social lo demandaban. Conforme se fueron sentando las bases del nuevo Estado, tuvieron lugar la especialización de funciones, entre ellas las relativas a la reordenación de la economía, promoviendo las actividades productivas.

En materia de apoyo a la producción, el 6 de agosto de 1925, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial, se estableció la disposición que concedía a los particulares y a las sociedades mexicanas que invirtieran una cantidad menor a 100,000 pesos, en refaccionar a cooperativas agrícolas, ejidatarios o pequeños propietarios agrícolas, los mismos beneficios que en materia de impuestos consignaban las instituciones de crédito, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (D.O. 24 de diciembre de 1924) 27/

Al iniciar el Congreso sus sesiones ordinarias el 10. de septiembre de 1925, referente al proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición y Terrenos Ejidales y la Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, el Presidente Plutarco Elías Calles decía.

"Considerando necesario definir claramente la situación de los ejidatarios con respecto de la tierra sin lo cual no se logra la buena explotación de ella, y para dar al campesino el arraigo necesario a su parcela y el incentivo en su trabajo, de que gozará del producto íntegro del mismo, se ha estudiado y redactado la Ley de Fraccionamiento de los Ejidos y la Creación del Patrimonio de Familia, que someterá a la consideración de

---

27/ México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública. T. 5. Vol. 3, Secretaría de la Presidencia. México. 1976. pág. 126.

las Honorables Cámaras Legislativas..." 28/

La incipiente organización en el campo, contrastaba por igual con el comercio de los productos alimenticios; disposiciones tales como la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales (D.O 9 de abril de 1926) y de su Reglamento (D.O. 22 de abril de 1926) procuraban proporcionar a dichas instituciones los elementos necesarios para que con su participación, se estuviera en posibilidad de mantener los precios mediante la pignoración de las cosechas, a un tipo igual al precio que ofrecía el acaparador, rebajando una comisión en beneficio de los productores.

Sin embargo, los esfuerzos gubernamentales no alcanzaban a cristalizarse plenamente, al respecto, el Presidente Calles decía:

"México ha vivido, por falta de organización comercial, en una carestía crónica de la vida, desproporcionada de modo notable con el nivel de los salarios y la situación económica general de las clases menesterosas que son la mayoría del pueblo".

Y continúa.

"En busca de una solución racional, que consistía en dar pábulo a las actividades productoras y asegurar la libre concurrencia, se formuló la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, promulgada ya, a virtud de facultades extraordinarias conferido por el H. Congreso al Ejecutivo Federal". 29/

---

28/ Op. Cit. pág. 127. Al respecto, en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1925 se publicó la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Terrenos Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

29/ Op. Cit. pág. 165.

Mediante este ordenamiento se buscó combatir las variadas formas de monopolio, así como de prevenir prácticas indebidas en favor de personas o grupos, en detrimento del interés general, definiendo... en lo posible los límites y las circunstancias del acaparamiento ilícito... el control informativo sobre existencias para investigar el fenómeno de la carestía cuando se presente... prever los medios para que la distribución comercial beneficie a todo el país y se realice con el menor número posible de intermediarios. 30/

El 21 de agosto de 1925, y con motivo de los problemas surgidos en el desabasto de leche y el consecuente encarecimiento de este producto, se estableció la Junta Reguladora de la Leche, que trató de impedir el alto costo que los productores querían dar a este alimento, pese a existir una reglamentación en este sentido.

Los gobiernos post-revolucionarios procuraron organizar la actividad productiva, a través de la promoción de organizaciones y agrupaciones de productores, así como a la atención de los problemas que en el terreno político-militar se presentaron y, que incidieron en el mercado de los alimentos, al respecto, el Presidente Interino Emilio Portes Gil (1928-1930) con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del congreso legislativo el 10. de septiembre de 1929, informaba:

"Durante la última asonada militar se crearon juntas de abastos que presentaron servicios de gran utilidad tanto en el Distrito Federal como en varios estados". 31/

No obstante, los problemas se fueron superando para atender los aspectos más importantes en cuanto a la

---

30/ Idem.

31/ Op. Cit. pág. 292.

organización de las actividades comerciales, en el mismo informe el Presidente Emilio Portes Gil comentó:

"Se han estimulado a las organizaciones de sociedades cooperativas consiguiéndose el establecimiento de un regular número de ellas. Se declararon legalmente constituidas cinco Cámaras de Comercio. Se atendió con eficacia todo lo concerniente al Colegio de Corredores. Se estudiaron y aprobaron varios reglamentos en relación con los preceptos demandados del Artículo 28 Constitucional". 32/

Durante este periodo, el país se encontraba frente a una crisis de recesión en el plano mundial, el cual afectó al desarrollo de las actividades productivas, aplazando programas importantes en materia industrial, principalmente. Lo cual, dio pauta a buscar salidas, entre ellas la de continuar con los procesos de reforma agraria, pues ésta se constituyó en la alternativa política a los problemas económicos.

## **2.2 La Integración de los Procesos Productivos y las Reformas Sociales del Estado Post-revolucionario.**

La depresión económica que sufrieron las economías industrializadas, particularmente en el año de 1929, tuvieron efectos multiplicadores en países como el nuestro. Ante una economía de integración débil y de apremiantes necesidades para consolidar la lucha revolucionaria, se buscó integrar los procesos productivos a las reformas sociales que el Estado post-revolucionario pondría en marcha en los años subsecuentes.

Lo importante era reivindicar el "...esfuerzo popular

puesto en marcha para lograr la Revolución"...[esto]... encontraría su respuesta en las reformas sociales que, entre otras cosas, se manifestaron a través de la Ley Federal de Trabajo de 1931 y el Código Agrario expedido en 1934". 33/

Las reformas sociales que se pusieron en marcha, vincularon el interés del naciente Estado moderno mexicano con el interés general de la sociedad; la integración de estos dos elementos dieron cauce a la interpretación de una política nacionalista, donde el Estado se comprometía a dar salida a los grandes problemas sociales.

La política corporativa sentó las bases para el análisis y solución de los problemas que aquejaban a una sociedad en plena expansión, así como las acciones para enfrentar el desarrollo económico. Estado y Sociedad formaron el binomio que permitió primero la formación y posteriormente la consolidación de las organizaciones sociales y de las instituciones como forjadoras del ulterior desarrollo económico y social del país, en el marco de una política "nacionalista". El Estado moderno mexicano se constituyó pues, sobre la base de una política de integración que abarcó la formación de organizaciones, donde sus demandas se integraron en programas vinculados a los intereses de la Nación.

La crisis mundial de finales de los años 20's dio la pauta para que en México se preocuparan por prever para el futuro; si bien, anterior a la crisis, la situación económica del país no era cómoda, dichos acontecimientos aceleraron las tareas previsoras, a través de la planeación. Al respecto, en julio de 1930 se promulgó, bajo el mandato del Presidente

---

33 Fernández, Santillán Jose F.. Política y administración pública en México, 1934-1978. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1980. pág. 24.

Pascual Ortiz Rubio, la Ley sobre Planeación General de la República, la cual dio origen a la Comisión Nacional de Planeación como cuerpo consultivo de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En Dicho ordenamiento (Capítulo II, Artículo 5o.) 34/ se señaló a los integrantes de la referida Comisión, entre otras honorables instituciones se destacaban la Academia Nacional de Historia y Geografía y la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Con la paz social y la estabilidad de las instituciones que el Estado revolucionario venía promoviendo, se dio origen a los primeros organismos para atender las prioridades del desarrollo, enfrentando las nuevas necesidades de una economía en franca expansión, así como de los desequilibrios y fenómenos especulativos del mercado de alimentos. Esto último agudizado por los efectos de la profunda crisis mundial de principios de la década de los años 30.

Bajo el régimen del Presidente Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), se estableció el Plan de Acción del Consejo Nacional de Agricultura, como un instrumento para promover la producción de alimentos. 35/

"El Plan Integral de Acción que deberá formular el Consejo Nacional de Agricultura, se ajustará fundamentalmente a los siguientes lineamientos."

- I. Procurar que la producción vegetal y animal en el país, satisfaga totalmente en primera término, las necesidades primordiales de toda la población.

---

34/ D.O. 12 de julio de 1930. Ley sobre Planeación General de la República. Comisión Nacional de Planeación.

35/ México a través de los Informes Presidenciales. Tomo 5. Vol. 4. pag 13. Secretaría de la Presidencia, México 1976



- II. Establecer la acción reguladora del poder público dentro de los principios de una economía dirigida mediante una organización que, alentando la iniciativa privada, evite que el interés personal la libre competencia desorganizada provoquen constantes fluctuaciones e irregularidades ante las urgencias del consumo general y las deficiencias en la producción y la distribución.
- III. Establecer el inteligente y ordenado proceso de cooperación entre todos los factores que concurren a la producción agrícola.
- IV. Reducir la intermediación entre el productor y el consumidor, eliminando las especulaciones parásitas y el desperdicio de energías y capital, para disminuir el costo en el abastecimiento de productos agrícolas, y
- V. Concertar la organización especializada de la producción vegetal y animal, con todas las diversas clases de actividades que concurren a la mejor distribución de lo producido, tratado de que una repartición más equitativa de las utilidades se traduzca a la par que en un mejoramiento de los servicios al consumidor, en una elevación del plano económico de la producción.

El problema alimentario, se constituyó en una preocupación constante de los primeros gobiernos que emanaron de la revolución. En el primer Plan Sexenal, surgido de los trabajos del entonces Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.), identificado como un programa ideológico más que un planteamiento de tipo burocrático, pretendió como principio, reivindicar la acción estatal con respecto a la sociedad. Dicho plan señaló algunas prioridades, tales como:

- Crear un sistema de abasto;
- Impedir la concentración que aniquile a los productores;
- Impulsar a las empresas constituidas en forma de cooperativas;
- Establecer canales de distribución para evitar el intermediarismo y fomentar la producción.

Dicho planteamiento, analizó el abasto en forma integral, definiendo a su vez el Programa Agrario a seguir.

El proceso de ordenación económica y la regulación del mercado interno, se dio paulatinamente, destacando el Acuerdo del 25 de noviembre de 1930, mediante el cual se creó la Comisión Técnica de la Legislación del Distrito Federal, la cual se abocó a depurar los preceptos legales que normaban las actividades de sus habitantes; lo anterior con la finalidad de adaptarlos a las condiciones de la época y formar un Código con todas las disposiciones reformadas. Entre éstas se destacaron las siguientes: Reglamento para Molinos del Nixtamal, Expendios de Masa y Tortillerías en el Distrito Federal (D.O. 17 de marzo de 1931); Decreto que modifica el Reglamento de la Industria del Pan en el Distrito Federal (D.O. 27 de mayo de 1931) y el Reglamento de Comercio de Carnes en el Distrito Federal (D. O. 30 de octubre de 1931). Asimismo, se adicionaron otros ordenamientos, entre ellos, el Reglamento y la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional, referente a monopolios (D. O. 5 de septiembre de 1929 y 24 de agosto de 1931, respectivamente).

La integración y actualización de la estructura jurídica permitió que el Estado Mexicano sentara las bases para hacer posible la actuación de éste como promotor del desarrollo económico.

Si bien, el Estado post-revolucionario requería cambiar el marco de actuación de los gobiernos que lo antecedieron y dar cause a los planteamientos de la Constitución de 1917, ésto se llevó a buen término, gracias al instrumento que relacionó al Estado con la sociedad civil, esto es, la Administración Pública, misma que incursionó hacia lo cotidiano de la sociedad civil.

La intervención estatal procuró atender prioritariamente, lo relativo a la adecuación y, en su caso, la elaboración de la regulación normativa para reglamentar la actividad económica y social del país, procurando adecuar la estructura administrativa. En "...tan sólo seis años se dieron tres diferentes leyes que reformaron la Administración Pública: 1934, 1935 y 1939 e innumerables modificaciones y adiciones a las mismas". 36/

A partir de los cambios que sufrió la Administración Pública con la Ley de 1934, se incluyó la creación del Departamento Agrario, quien retomó las funciones que en su momento desempeñó La Comisión Nacional Agraria.

Bajo los lineamientos del citado Departamento comenzaron a funcionar las Comisiones Agrarias Mixtas en los Estados y Municipios. Los propósitos fundamentales eran acelerar al máximo el reparto y la reforma agraria, promoviendo en consecuencia la colectivización por medio del ejido.

La reforma agraria se complementó con todo un conjunto de mecanismos institucionales promovidos por la administración pública, cuyo fin en esos años, era fomentar el desarrollo agrícola del país.

Con la publicación de la Ley de 1935 se dio origen al Departamento Forestal de la Casa y la Pesca, dependencia que asumió las funciones de regulación y control en esa materia, dando cumplimiento también a la Ley de Pesca (D.O. 3 de octubre de 1932) y a su Reglamento (D.O. 10 de febrero de 1933).

---

36/ Op. Cit. Fdez., Santillán... pág 27. Los citados ordenamientos se publicaron en el D.O. del 6 de abril de 1934; D.O. 31 de diciembre de 1935 y; D.O. 31 de diciembre de 1939, respectivamente.

En cuanto a las relaciones con los trabajadores, se fomentó la organización colectiva a través de la promoción de la Dirección General de Cooperativas y Comercio de la Secretaría de la Economía Nacional. En esa Secretaría, también se realizaron funciones de regulación comercial e industrial.  
37/

La actividad estatal incursionó también en el ámbito financiero. puntal necesario para dar cauce al desarrollo de un proceso industrial que a la postre se convirtiera en el signo dominante. Adicionalmente, a través del crédito se dio origen al establecimiento y expansión de instituciones públicas especializadas que favorecieron el desarrollo de entidades paraestatales.

De esta forma, la promoción industrial quedó bajo las atribuciones de Nacional Financiera (1933), la cual entró en operaciones en 1934 al otorgar apoyos financieros para la creación de empresas industriales. El Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas se encargó de financiar la construcción de edificios públicos, urbanización y obras de riego, entre otros.

"En el campo del comercio exterior, para atender asuntos de importación y exportación, nació el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., creado en julio de 1937 a instancias de la Secretaría de Hacienda y de Nacional Financiera, para atender el fomento a esa actividad. Sin embargo, desde un principio tuvo injerencia en la organización de empresas dedicadas a la producción de artículos exportables. La acción de este banco se extendía también a la rama comercial, por lo que no es casual que de él haya nacido la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA) como su brazo comercial para establecer precios de garantía a los productos básicos". 38/

---

37/ Op. Cit. pág. 31.

38/ Op. Cit. pág. 36.

Con la creación de Almacenes Nacionales de Depósito (1936) se procuró la atención a los productores, atendido la regulación de insumos, controlando las prácticas especulativas que el acaparamiento ocasionaba. Sobre esta base, se procuró atender a grandes masas de la población que sufrían constantemente del desabasto y encarecimiento de productos básicos.

En cuanto al apoyo crediticio al campo, la participación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (D.O. 2 de diciembre de 1935), correspondió al propósito inaplazable de atender las necesidades del ejido por medio de la concesión de créditos de avío, refaccionarios, etc., pero no con un propósito esencialmente bancario, sino como un servicio en beneficio para el campesino.

No solamente se apoyó al campo y a la producción de alimentos, sino también se procuró atender los aspectos de regulación, tanto de las actividades productivas como las de abasto. En este sentido, en el Informe del Presidente Gral. Lázaro Cárdenas el 10. de Septiembre de 1937, se destacó como una de las primeras acciones:

"...activar con la intervención de las Instituciones Nacionales de Crédito, la circulación de los productos acaparados o mal distribuidos y para establecer una Bolsa Nacional de Productos Agrícolas, cuyo plan de organización ya se ha formulado, sin perjuicio de favorecer la importación de mercancías regulada por el Estado, y de dictar las medidas de emergencia que sean necesarias para combatir eficaz y rápidamente el alza de las subsistencias. Para castigar severamente a todos aquellos que contribuyan a crear un aumento artificial de los precios, el Ejecutivo presentará en breve ante el H. Congreso, la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios ilícitos". 39/

---

39/ México a través de los... pág. 137. El citado ordenamiento se publicó en el D.O. del 27 de agosto

En el año de 1937, con la finalidad de evitar los problemas de acaparamiento, escasez y alza injustificada de precios del trigo, se constituyó el Comité Regulador del Mercado del Trigo, estableciendo como responsabilidades de éste. regular los precios y la distribución de dicho grano.

No obstante las disposiciones para combatir el acaparamiento y la especulación de los productos alimentarios, estos se atenuaron más con motivo de los acontecimientos que la Segunda Guerra Mundial provocó en países como el nuestro; en este sentido, el gobierno adoptó acciones específicas en materia de comercio exterior e interior, a efecto de prohibir la exportación de los artículos fundamentales de la alimentación del pueblo, "independizando" los precios interiores de los que pudieran alcanzar en el mercado internacional.

Por lo anterior, y básicamente para controlar el comercio interior, se creó el Comité Regulador de Subsistencias, 40/ lo que permitió eficientar, aunque relativamente, la intervención del Estado en la fase distributiva de las subsistencias, apoyando con ésto preferentemente al salario rural.

---

de 1938.

40/ Este Comité sustituyó al Comité Regulador del Mercado del Trigo, ampliando su campo de acción a las subsistencias básicas.

### 2.3 La Institucionalización de las Subsistencias Populares. Garantía de Abasto.

Al establecerse las bases para la creación y funcionamiento del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938-1941), se dio pauta, para que a través de este Comité, se combatiera la intermediación innecesaria, el acaparamiento, la mala distribución, el alza inmoderada de precios y la escasez ficticia de subsistencias básicas; adicionalmente, se buscó asegurar a los productores agrícolas precios remunerativos en la comercialización de sus productos.

EL Comité se abocó al cumplimiento de las siguientes funciones. 41/

- Presentar iniciativas a la autoridades administrativas competentes en relación con tarifas aduanales, impuestos, subsidios, transportes, crédito comercial, prendario o quirografario y de lonjas, casas de compensaciones y demás medidas que puedan tener relación con los precios de las subsistencias en los diversos mercados.
- Llevar a cabo operaciones de compra y venta dentro y fuera del país y los almacenamientos que el Comité estime convenientes para regular los movimientos de alza o baja de los precios de las subsistencias.
- Establecer expendios al público cuando el Comité juzgue necesario para realizar los fines que esta Ley señala.

---

41/ D.O. 13 de agosto de 1938. Decreto que crea al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. Citado por Gloria Hernández Fujigaki en su artículo "El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias". Revista Concertación. DICCONSA. Agosto de 1987, pág II.

Adicionalmente, se crearon los Comités Consultivos de Artículos de Consumo Necesario (diciembre de 1938) a los que se facultó para la fijación de precios máximos de los artículos de consumo necesario dentro de la zona de su jurisdicción. La reglamentación jurídica que posibilitó la intervención del Estado en esta materia se dio a partir de los ordenamientos decretados en donde se determinaron los artículos de consumo necesario (D.O 21 de septiembre de 1938) y su Reglamento (D.O 7 de octubre de 1938). 42/

Más tarde, en 1940 el Estado intervino para apoyar el mercado de subsistencias, instrumentando los Comités de Vigilancia del Comercio, órganos que tenían como finalidad representar a los consumidores.

Con el Plan Sexenal (1934-1940) se establecieron los planteamientos básicos para que el Estado participara en la regulación comercial; en ese sentido, se señaló que: "... se establecerían canales de distribución de las mercancías, que no agreguen sino un costo mínimo al de su producción, eliminando el mayor número de intermediarios...". El Estado regularía el comercio interior de manera que cumpla su función. Para ello: 43/

1. Se fijarán las bases y dictarán las medidas encaminadas a regular o atenuar la competencia entre comerciantes...
2. Se establecerán las normas necesarias para impedir las actividades mercantiles meramente especulativas, que encarecen el mercado y crean alzas artificiales de los precios, abatiendo así la

---

42/ Op. Cit. pág. IV.

43/ México a través de los Informes Presidenciales. La administración pública. Tomo 5, Vol. IV.. Secretaría de la Presidencia. México 1976. pág. 184.



capacidad adquisitiva de los consumidores u ocasionando crisis de trabajo.

3. Se formará la Ley de Cámaras de Comercio y el Código de Comercio.

La intervención del Estado Mexicano, a través de la Administración Pública, además de regular las actividades productivas y comerciales tuvo como propósito garantizar la alimentación popular, la cual se constituyó en la premisa que orientó su actuación. De ahí que el fomento a la producción, la regulación de los alimentos básicos y las necesidades de garantizar el abasto a la población, en especial la de menores recursos, constituyó el fundamento que impulsó y consolidó las dos formas de regulación. La primera, relativa a la formulación y expedición de leyes, para permitir la conducción ordenada del desarrollo comercial del mercado de alimentos, a las cuales los diversos sectores habrían de sujetarse y, la segunda indentificada por el aspecto operativo-funcional, a través de la creación y funcionamiento de entidades públicas insertadas en los sectores productivos como agentes económicos y con objetivos sociales.

En este período, se consolidó esta perspectiva, buscando además nuevos instrumentos que permitieran forjar una infraestructura capaz de llevar a cabo una política social en materia alimentaria.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, las acciones adoptadas por la Administración Pública Mexicana, se orientaron a plantear los mecanismos necesarios para transformar la economía de emergencia establecida, por una economía de transición, anunciándose para tal efecto, la búsqueda del equilibrio entre la producción y el consumo, combatiendo la especulación y manteniendo la estabilidad en los precios.

Al respecto, se adoptaron acciones para abaratar los artículos de consumo necesario; sobremanera se consideró la necesidad de mantener precios rurales remuneradores.

Con las adecuaciones a la nueva estructura del mercado, producto del funcionamiento de la economía mundial de post-guerra, el Estado procuró atenuar la situación interna prevaleciente, con lo cual inició un proceso de readecuación de las estructuras. En este marco, se procedió a la liquidación del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. El 10. de Septiembre de 1941, con motivo de la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente Avila Camacho señalaba que:

"El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias no pudo cumplir plenamente por diversas razones, el objetivo para el cual fue creado. En consecuencia, el H. Congreso de la Unión aprobó una ley que lo disuelve, y liquida y crea la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora de la cual se espera una eficaz acción para el equilibrio y estabilización de los precios. y ...en su Consejo están representados los principales intereses económicos del país." 44/

El 18 de junio de 1941 se publicó la Ley que crea a la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A, abrogándose en consecuencia la Ley del 30 de julio de 1938 que había creado al Comité Regulador del Mercado de Subsistencias.

La Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V (NADYRSA) fue constituida con la finalidad de regular los precios de los artículos de primera necesidad, de las materias primas, promover la organización de los sistemas comerciales (principalmente de abastecimientos), y gestionar la mejor operación de los sistemas logísticos de almacenamiento y

---

44/ México a través de los... Op. Cit. págs. 370 y 371.

transporte en apoyo al mejor manejo y distribución de lo artículos de consumo básico.

Durante la administración del Presidente Avila Camacho se continuó poniendo énfasis en la producción Agrícola; a través, primero de una Plan de Movilización Agrícola, (1941-1942) y, posteriormente a través de un Programa Agrario (1944), cuyos propósitos principales se orientaron a producir lo necesario para el consumo interno, aumentar la producción de materias primas para uso industrial, difundir los cultivos no tradicionales y la búsqueda de nuevas tierras para cultivos. Lo anterior, se enmarcó en la reorganización administrativa y funcional del Departamento Agrario.

En agosto de 1942 se facultó a los Consejos Mixtos de la Economía Regional, para estudiar y proponer a las Secretarías de la Economía y la de Agricultura y Fomento, los costos de producción de productos tales como: arroz, frijol y maíz, siempre y cuando estuvieran dentro de sus respectivas jurisdicciones. Con base en este tipo de aportaciones, se autorizó a la NADYRSA, la compra directa de esos productos conforme al precio acordado para las ventas de primera mano.

45/

Adicionalmente, el control de precios de los productos básicos se constituyó en un elemento para estabilizar la economía nacional, atendiendo particularmente a los núcleos de población de las grandes ciudades, como en el Distrito Federal; al respecto el Ejecutivo Federal en su Informe del 10. de Septiembre de 1942 señaló que:

---

45/ Dicha facultad se dio a conocer en el Decreto que reformó al Reglamento de la Fracción II del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios. D.O. del 15 de agosto de 1942.

"Se ha venido trabajando, en colaboración de varias dependencias en el programa tendiente a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población. Con este fin, se han dictado varias disposiciones legales, se ha creado la Comisión de Control de Precios para exigir que el comercio venda los artículos de primera necesidad de acuerdo con las tarifas fijadas por la Secretaría de la Economía... Nacional Distribuidora, S. A., para controlar el manejo de maíz, del arroz y de otros artículos de necesario consumo, con el doble fin de asegurar el abastecimiento del Distrito Federal e impedir la elevación de precios". 46/

Con la participación de la NADYRSA, evolucionó importantemente la integración de la función y los instrumentos de regulación y abasto del mercado de los productos básicos, enfatizando la necesidad de intervención del Estado en estos aspectos. Con motivo de la creación de la Nacional Distribuidoras y Reguladora, S. A., se decía que:

"Para que actuara marginalmente en el mercado y con el fin de contrarrestar los altos precios de las subsistencias, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora, cuyas actividades se incrementaron con la apertura de dos mil quinientas tiendas populares en la capital y lugares más poblados, que contribuyeron en el mercado libre a frenar el alza inmoderada de los precios de artículos de primera necesidad. 47/

Sin embargo, las medidas para controlar los precios del maíz, frijol y arroz no dieron los resultados esperados, debido a que la regulación y el control estatal no fue suficiente, motivo por el cual fue necesario modificar la política de regulación, a través de un Decreto (D.O. 2 de marzo 1943), que autorizaba la integración de un Consorcio para adquirir, mediante precios establecidos, maíz, frijol, arroz y trigo; además dicho Consorcio, contó con funciones de control de

---

46/ Op. Cit. pág. 385.

47/ Op. Cit. pág. 421.

precios, existencias, transporte y distribución de artículos básicos.

El Consorcio aludido se integró por NADYRSA, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la CEIMSA; sus funciones fueron adquirir productos agrícolas básicos y mantener reservas en lugares estratégicos de consumo, sus objetivos fueron: 1) adquirir a precios remuneradores arroz, frijol, maíz y trigo o de aquellos esenciales para el consumo interno; 2) mantener reservas necesarias para el consumo interno; 3) intervenir marginalmente en el mercado, evitando alzas injustificadas de precios. v 4) exportar los excedentes disponibles. 48/

Las sequías y el alza de precios del maíz, ocurridas en 1943, propiciaron que el citado Consorcio tomara a su cargo la garantía del abasto en aquellas regiones en las que la producción resultó insuficiente para el consumo local; pero muy a pesar de los esfuerzos realizados, el encarecimiento y la especulación continuó y, ante esta situación, en 1944 se acordó la congelación de los precios; y, la Secretaría de Hacienda tomó las funciones de control de los mismos, la reglamentación de las exportaciones y la administración de los organismos establecidos que operaron marginalmente en la regulación del mercado de subsistencias.

---

48/ Decreto por el cual se dispone que las existencias de maíz en la República Mexicana destinadas al comercio, queden sujetas al exclusivo control del Consorcio denominado Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V. (D.O. del 21 de septiembre de 1943). Citado por Gloria Hernández Fujigaki en "El abasto y la regulación en un periodo de emergencia: La Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. Revista Concertación. DICONSA. Septiembre de 1987.

El desarrollo de la industria de la primera mitad de la década de los 40's se basó en el establecimiento de pactos de unidad obrero-industria, considerando el impulso brindado al sector como el medio adecuado para alcanzar el desarrollo económico y el bienestar de la población. En el aspecto social, se lograron avances importantes en la educación y la salud, con la Campaña contra el Analfabetismo y el establecimiento del Seguro Social. En materia alimentaria se avanzó importantemente con la creación de organismos abocados a la regulación y abasto de las subsistencias populares.

La evolución de los instrumentos del Gobierno Federal en materia de regulación y abasto de los productos considerados como básicos, se fue dando paulatinamente, conforme a las necesidades de una sociedad en amplia expansión.

El desarrollo industrial creó nuevas necesidades de atención e intervención estatal, los llamados a la "Unidad Nacional" y a la "Unidad Obrera" dieron cauce para crear nuevos esquemas para aumentar y eficientar la ocupación, pero también se presentó la "transferencia" del trabajo rural al trabajo industrial y urbano, con la consecuente proletarización de amplios sectores de la población rural. Asimismo, el fenómeno detonador de la actividad industrial transformó por igual los esquemas de ocupación, permitió el crecimiento del sector servicios y, deterioró el sector agropecuario productor de alimentos.

Ante esta situación, el Estado Mexicano buscó perfeccionar y apoyar los esquemas de producción y comercialización en el campo, en 1946 creó el Instituto de Investigaciones Agrícolas, cuyas actividades se centraron en el establecimiento de campos experimentales para la selección y mejoramiento de semillas, la aplicación de los fertilizantes

adecuados y la práctica de los métodos convenientes en los cultivos, según las condiciones de las tierras y todo lo relativo a la técnica moderna de la agricultura. En materia de comercialización agropecuaria, en septiembre de 1949, en atención al funcionamiento paralelo que venían desempeñando la NADYRSA y CEIMSA, se promovió la liquidación anticipada de la primera, confiriendo a la CEIMSA las funciones de abastecimiento y regulación de los precios de los productos considerados de consumo necesario. Con ésto último, se procuró fortalecer el vínculo entre la regulación de los precios y abasto del mercado interno con las importaciones de los productos. A partir de ello, la CEIMSA se constituyó en el instrumento oficial de regulación y abasto de los productos agrícolas básicos. 49/

"En la política de desarrollo estaba también comprendida la industrialización agrícola, de tal manera que se acordó el establecimiento de la empresa Maíz Industrializado (MINSIA), ampliamente relacionada con la CEIMSA en la distribución de este producto". 50/

Con antelación a la constitución de la CEIMSA como órgano encargado de la regulación y abasto de productos básicos, entre ellos el maíz, la Comisión del Maíz (D.O. 14 de enero de 1947) procuró también atender los problemas referentes a la producción, industrialización y comercialización de este grano.

Al finalizar los 40's e inicios de la siguiente década, se crearon las Comisiones Nacionales del Café (D.O. 21 de

---

49/ El 6 de septiembre de 1949 se publicó en el D.O. el Acuerdo que ordena, que a partir de la fecha de liquidación de la NADYRSA, la CEIMSA se encargue del abastecimiento y regulación de precios de los artículos de primera necesidad.

50/ Fernández Santillán, José F. Política y administración pública en México. INAP. México, 1980. pág 82.

octubre de 1949) y del Olivo (D.O. 13 de abril de 1950), así como la Comisión de la Caña de Azúcar (D.O. 10 de julio de 1950). Adicionalmente, se realizaron las adecuaciones jurídicas, a partir de las reformas al Artículo 27 Constitucional (D.O. 18 de febrero de 1948), mismas que complementaron a las publicadas con anterioridad, tales como la iniciativa de la Ley que creó a la Comisión Nacional de Colonización (D.O. 25 de enero de 1947) y, las reformas a la Ley del Banco de Fomento Cooperativo (D.O. 31 de diciembre de 1946) y la publicación el 16 de enero de 1950 de la Ley de Pesca.

La intervención estatal en materia alimentaria durante la década de los 50's. estuvo orientada a solucionar los problemas de abasto y la regulación de los precios internos de los productos básicos. En cuanto al abasto de éstos, se acusaron irregularidades en varias ciudades del país, ello fue motivado por los desequilibrios internacionales de abastecimiento de materias primas y a la Guerra de Corea; así como por los efectos negativos de una serie de sequías en el país. Esta situación se agravó más, debido a la acción especuladora de intermediarios que imprimían un precio mayor a los productos.

En estos años la CEIMSA cumplió un papel importante como agente importador de granos y de regulador de las existencias en el país, aunque en un principio su participación en la distribución de alimentos no fue tan eficiente como lo había propalado el Gobierno Federal.

Con el anuncio, hacia finales de 1952, del Plan de Emergencia por parte del gobierno del Presidente Ruiz Cortínez, se destacaron acciones tendientes a solucionar los problemas estructurales del abasto de productos básicos, entre ellos el cambio temporal en el patrón de cultivos, a fin de incrementar la producción de granos básicos y la utilización de tierras



improductivas o mal aprovechadas.

Sobre esto último, en el marco del Plan de Emergencia se estableció la integración de regiones productoras como la Comarca Lagunera y la región del Golfo (de Soto la Marina, Tamps. a Tuxpan, Ver.), se aplicaron medidas para incrementar los cultivos de maíz y de frijol, así como el rescate e incorporación de tierras erosionadas y en desuso mediante la utilización de fertilizantes, abonos y cultivos rotatorios. Estas medidas permitieron incorporar casi un millón de hectáreas para el cultivo de productos básicos.

También se buscó apoyar a las actividades de investigación y desarrollo de programas especiales para incrementar la producción y la productividad de los cultivos, destacando entre éstos el trigo. En 1953, con lo que se llegó a denominar como "la batalla del trigo" se buscó aumentar las cosechas, mejorar los granos y garantizar el precio del productos. Entre las medidas adoptadas destacó el programa agrícola del sur de Sonora y norte de Sinaloa, denominándose a ésta como "el nuevo granero de México", al ser incorporadas otro millón de hectáreas mediante la utilización de las aguas de los ríos Yaquí, Mayo y Fuerte.

Otro aspecto importante fue la reestructuración del sistema crediticio y el aumento de recursos financieros para el cultivo de granos básicos, que junto con la ampliación y reforzamiento de las actividades de control y regulación del abasto y los precios de los productos básicos, se produjo un mayor dinamismo al campo. 51/

---

51/ Con la modificación al Artículo 28 Constitucional, se aumentaron e hicieron más drásticas las sanciones a los acaparadores, esta reforma se apoyó en la adecuación a la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios (D. O. 31-12-1952), así como en la Ley de

Las deficiencias en el abasto de maíz, al iniciarse el sexenio del Presidente Ruiz Cortínez, auguraban dificultades, por lo cual se impulsó la producción agrícola como medida de emergencia. La estrategia de complementar el abasto con importaciones, permitió que entre 1954 y 1956 se compensaran las carencias. Sin embargo, en 1957 salvo por los excedentes de trigo, los niveles de la producción de granos básicos fueron los mismos que en 1952, lo cual generó graves problemas de escasez.

"Hacia finales de 1950, el problema de la escasez fue discutido en la Cámara de Diputados y se aprobaron medidas de fondo para atacarlo. Destacó en ello el anuncio de la Secretaría de Economía de poner en marcha el Plan Maíz" 52/

Dicho Plan consideró la creación de dos empresas, una dedicada a la producción de masa de maíz y su distribución y, la segunda a la adquisición de infraestructura y construcción de silos.

Además de estas medidas, se aumentó el número de inspectores de la CEIMSA y del Departamento del Distrito Federal para apoyar en las tareas de regulación comercial. Las acciones encomendadas fueron, evitar el desvío del maíz a otros sectores no productores de tortilla y la formación del "mercado negro" de este grano.

La actividad comercial de la CEIMSA hacia finales de los años 50 se constituyó en un importante instrumento de la

---

Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D. O. 30-12-1950 y reformas de 04-01-1951).

52/ Moquel Julio, Aspeita Hugo. "Precios y política agrícola en dos décadas de desarrollo agropecuario". Historia de la cuestión agraria mexicana. política estatal y conflictos agrarios 1950-1970. Siglo XXI-CEHAM. México. pág. 2.

intervención estatal para regular el abasto y los precios de los productos básicos; aunado a ello, las actividades productivas de las empresas Maíz Industrializado, S.A. y la Compañía Rehidratadora de Leche Ceimsa, S.A. (Esta última empresa operaba el proceso de industrialización de toda clase de productos lácteos de primera necesidad) imprimían a la acción estatal, el compromiso de garantizar la disponibilidad de alimentos para el abasto popular. No obstante que la intervención del Estado en la regulación del abasto y de los precios del mercado de productos básicos se había ampliado, las actividades especulativas del sector comercial de básicos continuaron afectando a los consumidores de ingresos más bajos, incidió en la necesidad del Estado para incorporar mecanismos que evitaran la intermediación y el acaparamiento de productos de consumo generalizado así como para que se permitiera un mayor control en materia de precios a través de reglamentaciones en esas materias.

Para eliminar la intermediación y el acaparamiento, en 1959 se acordó entre la CEIMSA, Almacenes Nacionales de Depósito y los bancos ejidal y el agrícola, un mecanismo para las compras de cosechas, que a la postre servirían de base para el establecimiento de los "precios de garantía".

En cuanto al control de precios, se reorganizaron los Comités de Precios y Distribución, los cuales se constituyeron en importantes instrumentos para garantizar el abasto de productos alimentarios en condiciones de oportunidad, calidad y precio.

Sobre esto último, el presidente Adolfo López Mateos, en su primer Informe de Gobierno destacó los esfuerzos de la Administración Pública para evitar el desabasto de productos básicos así como del aumento en el precio de los mismos.

"Perseverante ha sido el esfuerzo para evitar aumentos injustificados en los precios de consumos populares, a cuyo efecto se reorganizaron los Comités de Precios y Distribución (D.O. octubre 10 de 1959), para lograr mejor coordinación en los abastos del interior, conocer con oportunidad los problemas locales de precios y asumir medidas conducentes en cada caso." 53/

El panorama agrícola al iniciarse la década de los 60's mostró signos de recuperación, pasando de una larga fase de escasez a otra con excedentes, principalmente de trigo y de maíz, con lo cual el problema de abastecimiento quedó resuelto y sólo fue necesario mantener la política de regulación en materia de precios, sosteniéndolo en un periodo de excedentes.

En marzo de 1961, la CEIMSA fue puesta en liquidación, al tiempo que se constituía la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (CONASUPOSA), con los siguientes objetivos a cumplir: 54/

- Incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo.
- Mantener reservas de artículos de primera necesidad que protejan el abasto del país.
- Regular los precios de las subsistencias populares en los mercados de consumo.

Dicha paraestatal fue concebida como parte de la estrategia de impulso y cambio de la política estatal hacia el sector rural y a la población urbana marginada, principalmente con la puesta en operación de "tiendas móviles" y "tiendas campesinas".

---

53/\_México a través de los... Tomo 5 vol 5 pag 114/115.

54/ López Mateos, Adolfo. "Tercer Informe de Gobierno". 2 de septiembre de 1961.

En marzo de 1965 se inició la sustitución de CONASUPOSA por CONASUPO, a esta última se le dio el carácter de organismo público federal descentralizado (D.O.F. 01-04-1965), cuyas funciones crecieron y se multiplicaron, incorporando mayor complejidad en sus acciones y a su intervención no solo en el aspecto comercial, sino también en el de industrialización y distribución de bienes básicos. De hecho, la sustitución aludida solo representó un "ajuste jurídico", ya que en la práctica ésto se venía haciendo desde 1959 con la CEIMSA-CONASUPOSA.

Con la sobreproducción de los cultivos tradicionales y el cambio a cultivos más rentables como los forrajeros y las semillas oleaginosas, ocurridos hacia mediados de los años 60, dieron pauta a una mayor intervención de CONASUPO en la comercialización de cultivos alimenticios y también de los destinados al forraje. En 1966 participaría por vez primera en la comercialización de las cosechas de oleaginosas al fijar los precios de garantía para el cártamo y el ajonjolí, comprometiéndose a comprar la totalidad de las cosechas de Sonora y Sinaloa. Política similar ocurrió para el caso del sorgo del Bajío.

Sin embargo, hacia finales de esa década, ocurrió uno de los peores ciclos agrícolas (primavera-verano 1968-68 y otoño-invierno 1968-69), obligando a recurrir a las importaciones de granos y oleaginosas por conducto de CONASUPO.

### CAPITULO 3

#### LA INTERVENCION PROMOTORA DEL ESTADO PARA EL FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS.

##### 3.1 Fomento a la Producción de Insumos para la Industria

La autosuficiencia, en algunos granos básicos, lograda en México entre 1940 y mediados de los años 50, como resultado de las políticas agrícolas durante dicho periodo, permitió que inclusive se lograran excedentes exportables; sin embargo, desde la segunda mitad de la década de los 50's y durante los 60's, la tasa de crecimiento del producto agrícola se redujo notablemente (la cual había sido del 8% anual en promedio), motivado principalmente por la reducción en la inversión pública, y consecuentemente de la privada. Además que en esos años la política estatal en materia agrícola se centró en la expansión del cultivo del trigo en todo el territorio nacional, desplazando al maíz. En los distritos de riego, el trigo desplazó a otros productos, se apoyó su cultivo con créditos y programas de asistencia técnica y subsidios

A la reducción de la inversión en el campo, también se sumaron una serie de malas cosechas con motivo de fenómenos agroclimáticos adversos; además de que la política adoptada en favor de otros sectores de la economía, afectaron al agrícola. En efecto, la excesiva protección gubernamental con motivo de la estrategia de industrializar al país, al reorientar recursos crediticios y apoyos financieros importantes al sector

industrial. afectó la actividad agropecuaria; lo cual a su vez, impactó desfavorablemente los precios de los productos agrícolas y pecuarios.

La relación entre las distintas dependencias que realizaban acciones dentro del sector agropecuario, se hizo cada vez más compleja, derivado del desorden en que estas fueron surgiendo, acumulando considerablemente efectos negativos sobre los niveles de producción y productividad en las actividades agropecuarias.

Los primeros pasos para reordenar las actividades del sector agrícola se dieron en 1973. En febrero de ese año, por instrucciones del Presidente Luis Echeverría, se creó una Comisión encargada de armonizar los distintos planes y programas de las dependencias del sector público que tenían ingerencia en el sector agrícola. En octubre del mismo año, se determinó establecer organismos similares en cada uno de los estados del país, vinculados a una comisión nacional (Comisión de Estudios del Territorio Nacional; posteriormente, en 1975 se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario). en la cual participaron las dependencias que directamente se relacionaban con la actividad agrícola, estas fueron: las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria y, la de Hacienda y Crédito Público; también participaron CONASUPO y la Secretaría de la Presidencia.

El primer trabajo de la citada Comisión fue la elaboración de un diagnóstico de la situación que prevalecía en el campo, desde el nivel regional hasta el nacional, con apego al Plan Nacional Agropecuario, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

En esos años, la Administración Pública, a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería encauzó sus actividades al fomento del sector agrícola, conforme a las funciones que tenía conferidas: 55/

- Planear, formular y asesorar técnicamente la producción en todos sus aspectos.
- Definir, ampliar y difundir por conducto del extensionismo agrícola, los métodos y los procedimientos técnicos aprobados para obtener mejores rendimientos en la agricultura.
- Organizar y encauzar el crédito rural; con la cooperación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la de Reforma Agraria y, de las instituciones de crédito oficiales.
- Organizar a los productores agrícolas y asesorarlos técnica y administrativamente.
- Organizar los servicios de sanidad vegetal en todos sus aspectos, con especial atención en el control de plagas y enfermedades vegetales, campañas sanitarias, aplicación y uso de distribución de fertilizantes, insecticidas y fumigantes, servicios entomológicos e inspecciones de sanidad vegetal.
- Organizar, fomentar y controlar las investigaciones agrícolas.
- Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas.
- Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas y aguas, por medio del estudio de sus problemas y la definición de las técnicas y procedimientos aplicables, y difundir los métodos para dichas labores.

---

55/ Martínez, Lorenzo. "El fomento de las actividades agrícolas". Administración para el desarrollo regional agropecuario. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. págs. 378-379.



- Programar la construcción de pequeñas obras de irrigación; elaborar los proyectos de ejecución y conservación de bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, de los municipios o de los particulares.
- Supervisar y, en su caso, aprobar los programas y labores tendientes a organizar y desarrollar la producción agrícola.

Con base en las funciones conferidas a dicha Secretaría, se elaboraron programas de fomento, mismos que se enmarcaron dentro del Plan Agrícola Nacional, inscribiéndose en tres grupos fundamentales de política: 1) mejoramiento del bienestar campesino; 2) fomento de la actividad productiva y; 3) las tendientes a propiciar la integración de esfuerzos y acciones de los sectores público y privado para desarrollar adecuadamente la agricultura.

La función básica del Plan Agrícola Nacional fue organizar y encauzar las acciones en materia agrícola, así como señalar los mecanismos de ejecución del sector público y de los campesinos con el objeto principal de producir lo suficiente para alimentar a la población, así como para abastecer a la industria nacional y, en los renglones propicios a los mercados externos.

Además, con la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, se apoyó a los planteamientos de la política agraria durante toda la década de los 70's, pues se confirmó la necesidad de concluir el reparto agrario y de regularizar los derechos agrarios, se planteó la necesidad de fortalecer al ejido para transformarlo en una verdadera unidad productiva. Bueno, estos fueron los propósitos. Paralelamente, se estableció como prioridad de política económica, la asignación de recursos económicos al campo, con el propósito de corregir la política

de sacrificio sistemático de la agricultura en los años pasados; en este sentido, los mecanismos fundamentales de la política económica hacia la agricultura se centraron en: 56/

- Aumentar la inversión y al fomento agropecuario;
- Canalizar mayores créditos al campo y;
- Elevar los precios de garantía.

La inversión pública en la agricultura mexicana en la segunda mitad de la década de los 50's y prácticamente durante todo los 60's había decrecido; pero en los años 70 se recuperó en porcentajes promedio (respecto de la inversión pública total) del 15% y hasta el 17%, mientras que en el sector industrial promediaba entre 36% y el 42%. 57/

Dicha inversión se canalizó mayormente hacia la creación de infraestructura para la agricultura como presas y canales de riego, principalmente; mientras que la inversión privada se centró en la modernización de las industrias de apoyo agrícola, como maquinaria agrícola, fertilizantes, semilla e insecticidas; así como en la creación de empresas de agnegocios de alimentos preparados y alimentos balanceados para ganado y, en otras actividades pecuarias; es decir, en actividades que permitían garantizar un beneficio económico más seguro que aquellas orientadas a la infraestructura básica o de apoyo directo al sector.

---

56/ Castell Cancino, Jorge y Rello Espinoza, Fernando. "Las desventajas de un proyecto agrario: 1970-1976". en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, selec. de Rolando Cordera. Lecturas del Trimestre Económico. F.C.E.. México 1981. Pág. 624.

57/ Barkin, David y Suárez Blanca. El Fin de la autosuficiencia alimentaria. Ed. Océano. México 1985. Pág 114.

Bajo esta dinámica, la agricultura dejó de ser considerada como una actividad destinada en exclusiva a producir alimentos frescos para la alimentación nacional; sino que se le concibió como un sector productor de "insumos" para la industria y el comercio. Con ello cambió sustancialmente la relación de la agricultura, destinada a la alimentación de la población rural a una relación de mercado a gran escala para alimentar a grandes concentraciones de población en las ciudades. Pasa pues, de una economía del medio rural a una urbana, de la agricultura tradicional a la agricultura como insumo para la industria.

Hacia fines de los años 70, se instrumentaron otros mecanismos para fomentar las actividades agropecuarias, destacando la creación de la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales (D.O. 21-04-1977), la cual tuvo las siguientes funciones:

- Estudiar y emitir opinión respecto a los proyectos de criterios generales de estímulos fiscales y montos globales de los mismos;
- Estudiar y emitir opinión sobre las medidas que respecto a vigilancia y evaluación de los resultados de los estímulos fiscales se requerían y;
- Estudiar y proponer la creación, modificación o supresión de los estímulos fiscales, dentro de un programa global por áreas, sectores o ramas de la actividad económica.

A partir de 1977 y durante prácticamente 10 años, los estímulos fiscales constituyeron un importante instrumento para fomentar las actividades económicas, entre ellas la productora de alimentos. Esta actividad tuvo mayor impulso con la puesta en marcha del "Plan Nacional de Desarrollo Industrial", el cual

se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1979 (Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento).

El referido Plan contempló la creación de la Comisión Nacional de Fomento Industrial (artículo 12), la cual tuvo a su cargo la proposición de políticas en materia de: fortalecimiento y desarrollo industria, la coordinación de acciones de las entidades del sector público, medidas para el fomento industrial, análisis de programas de fomento, apoyo de proyectos industriales, evaluación de actividades industrial, entre otras. En cuanto a los programas de fomento para las actividades consideradas como prioritarias, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial tuvo como atribución la expedición de programas de fomento en distintas actividades industriales; indicándose para tal efecto, los objetivos y metas establecidas en el "Plan Nacional de Desarrollo Industrial", los estímulos y apoyos que podrían ser concedidos a las nuevas inversiones, así como los compromisos que las empresas contraerían al adherirse a dichos programas (artículo 20). También contempló la creación de organismos como la Subcomisión de Fomento Industrial de Productos Básicos, así como el Comité Consultivo de Planeación y Fomento Industrial de Productos Básicos y el Comité Financiero en Apoyo del Programa de Productos Básicos, los cuales se instrumentaron conjuntamente con la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dependiendo de la rama industrial, el Gobierno Federal aplicó programas de fomento específico, así como el establecimiento de estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional. Sobre esto último, se destacó el apoyo

para desarrollar la micro y pequeña industria; con lo cual, además de impulsar la producción nacional, la formación y desarrollo de cadenas productivas, buscó también sustituir importaciones.

Como se puede advertir, antes que apoyar preferentemente a las actividades productivas primarias como la agricultura, se apoyó a las actividades industriales, para crear agronegocios y, con ello, reducir el papel de la agricultura en la economía. No obstante, la producción agrícola como insumo para la industria, siguió siendo importante para los planes del desarrollo nacional; pero la principal función de la agricultura cambió, de alimentar a la población rural mediante variadas formas de comercialización, a alimentar a las enormes concentraciones de población urbana, mediante complejos y sofisticados mecanismos de comercialización e industrialización. La producción de alimentos básicos se constituyó en un importante elemento para desarrollar y consolidar la actividad industrial de los agronegocios.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del decreto mediante el cual se estableció el Sistema Nacional para el Abasto -S.N.A.- (21 de septiembre de 1981), a la postre significó el punto de partida de las políticas de apoyo para orientar las acciones del Estado Mexicano en materia alimentaria, no solo durante la administración del presidente José López Portillo, sino como hilo conductor de una política que, con sus variantes o modificaciones, persistiría por más de una década.

El S.N.A. contempló como objetivo: "Fijar las bases para organizar la distribución y el abasto de artículos alimenticios de consumo generalizado y demás mercancías y servicios que, por determinación del Ejecutivo se encuentran comprendidas en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica"

(artículo 1o.). Para cumplir los objetivos de este Decreto, se estableció (artículo 2o.) que la Secretaría de Comercio dictaría las medidas procedentes para evitar las situaciones que se presentaran en el país referentes a la intermediación innecesaria, la especulación de productos primarios de origen agropecuario base de la alimentación de la población, así como para organizar la distribución y para atender las demandas preferentes de la población por razones del interés general.

También, el S.N.A. contempló de manera preferente el establecimiento o fijación de bases para realizar la comercialización, el abasto y distribución de los productos de origen agropecuario, mediante la concertación de acciones entre los diversos sectores productivos y las entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales; al efecto se crearon los "Comités Locales de Abasto" como instancias consultivas y de coordinación de las acciones a ser desarrolladas en cada entidad federativa en materia de organización, orientación y financiamiento. Con base en esto último, apareció por primera vez, la idea de crear "uniones de crédito" como figuras asociativas para promover actividades encaminadas a producir, procesar y distribuir alimentos.

En apoyo a lo anterior, se estableció el Acuerdo que aprobó el Programa denominado "Servicios Integrados de Abasto", cuyo objetivo se centró en asegurar el suministro eficiente de alimentos e insumos para su producción a precios adecuados, en el marco del "Sistema Alimentario Mexicano" y del "Programa de Productos Básicos" instrumentados en 1982.

### 3.2 El Sistema Alimentario Mexicano. Una aproximación Hacia la Autosuficiencia Alimentaria.

En la segunda mitad de la administración del Presidente José López Portillo, se dio inicio para integrar un amplio programa para atender el problema alimentario, el cual partió de la experiencia de los planes sectoriales en materia de producción (Plan Nacional Agropecuario y Plan Nacional Pesquero), transformación (Plan Nacional de Desarrollo Industrial), comercialización y distribución (Plan del Sector Comercio), consumo (Plan Nacional de Empleo), así como de la Política de Alimentación y Nutrición establecida en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Dicho programa, pretendió constituirse en el enfoque totalizador de la problemática alimentaria del país, al cual se le denominó "Sistema Alimentario Mexicano" (SAM), cuyo propósito se centró en lograr la Autosuficiencia Alimentaria a través de acciones en el ámbito de la producción y el consumo, considerando a la producción agropecuaria y pesquera, la industria agroalimentaria, la tecnología de alimentos y las acciones referentes a la comercialización, distribución y consumo de productos alimentarios como elementos indispensables de un sistema integrado para el desarrollo económico del país.

En este sentido, el SAM buscó en cada una de sus acciones propuestas, la relación existente o inherente con el resto de la economía y las modalidades de su inserción en el Sistema Alimentario Internacional. Con lo anterior, el SAM se constituyó en un instrumento más para la planeación integral de corto plazo.

La visión del SAM, respecto a los sistemas integrales para abordar el problema alimentario, desde la producción hasta el consumo, se basó en la necesidad de otorgar importancia al desarrollo agropecuario, industrial (agroindustrial), comercial y de los aspectos de empleo, para integrar el "aspecto económico alimentario"; todo ello, en el marco de los cuatro objetivos básicos contenidos en el "Plan Global de Desarrollo 1980-1982".

La visión de sistemas integrales que conformaron al SAM se basó en la integración de 20 proyectos, los cuales incidían en la cadena de producción alimentaria, estos fueron: 58/

1. Marco de referencia.
2. Perfil nutricional.
3. Balance de oferta y demanda de una canasta de alimentos.
4. Sistema alimentario internacional.
5. Insumos y servicios estratégicos.
6. Producción agropecuaria.
7. Industria alimentaria.
8. Mercados, comercialización y distribución.
9. CONASUPO.
10. Políticas de consumo, distribución del ingreso y mínimos de bienestar.
11. Sistema de granos básicos.
12. Sistema de oleaginosas.
13. Sistema de alimentos protectores (Proteína animal).
14. Sistema pesca y acuicultura.
15. Sistemas complementarios.
16. Alimentos no tradicionales y enriquecimiento de básicos.
17. Surtimiento de alimentos a zonas críticas.
18. Tecnología de alimentos.
19. Promoción y educación para la producción y el consumo.
20. Análisis interinstitucional, legal y administrativo del SAM.

---

58/ "Sistema Alimentario Mexicano". Medidas Operativas Agropecuarias y Pesqueras, Estrategia de Comercialización, Transformación, Distribución y Consumo de la Canasta Básica Recomendable, 7 de mayo de 1980. Págs.. 4-13.



En el "marco de referencia" del SAM, se concibió a la política de autosuficiencia alimentaria como estrechamente vinculada con la actividad económica y con la acción del Estado Mexicano; es decir, en su incidencia en aspectos económicos y sociales y en la capacidad del Estado para atender el problema alimentario de la población, 59/ cuya situación prevaleciente permitió la definición de un "perfil nutricional" en la población objetivo, la rural, 60/ a partir de lo cual se constituyó el "Balance de oferta y demanda de una canasta de alimentos" 61/ para que con un carácter cuantitativo (requerimiento nutricionales de la población objetivo) y cualitativo (ámbito espacial del grupo objetivo) se agruparan los productos en una "Canasta Básica Recomendable" (CBR) para cubrir una dieta adecuada a las necesidades nutricionales de la población. 62/

El SAM consideró al Sistema Alimentario Internacional como la transnacionalización de patrones alimentarios y la conversión de países tradicionalmente exportadores en importadores o dependientes de materias primas alimentarias. En este sentido, el SAM concibió de vital importancia el potencial productivo del país, para no depender del exterior en materia de productos básicos de ahí la tan pregonada "autosuficiencia alimentaria". Sobre esto último se insistió en la necesidad de identificar los insumos y servicios con incidencia estratégica en la problemática alimentaria para buscar la autosuficiencia, tales como: agua, fertilizantes, semilla, maquinaria, bienes

---

59/ idem. Pág. 4

60/ idem.

61/ idem.

62/ idem.

de capital; seguro y créditos; todo ello para desarrollar el potencial productivo y tecnológico en la cadena alimentaria.

Al interior de las propuestas de la "Alianza para la Producción" y del propio SAM, se concibió a la producción agropecuaria como la estrategia capaz de generar una mejor distribución del ingreso, principalmente entre los productores rurales. Al respecto, el SAM identificó a los principales estratos campesinos y zonas rurales, buscó promover el desarrollo de la industria alimentaria e impulsar la creación de agroindustrias integradas a través del análisis, la concertación y operación de la industria alimentaria para identificar a cada rama productiva y obtener pautas de política para reorientar a dicha industria hacia la producción de básicos. 63/

En cuanto a la coordinación de las actividades comerciales y de distribución, el SAM las concibió a partir de una red logística para garantizar la compra-venta tanto de insumos como de alimentos, bajo un enfoque metodológico de un sistema de almacenamiento, transporte y empaque, integrando para ello una tipología de canales de comercialización por estratos sociales de ingresos que permitiera subsidiar y fomentar selectivamente la venta de productos de la llamada "Canasta Básica Recomendable" (CBR), mediante precios diferenciados según el canal de comercialización.

Sobre éste último, la CONASUPO cumpliría un papel importante al integrarse dentro del Sistema, ya que además de sus funciones tradicionales, diversificó su actuación para lograr una mejor integración y asegurar una mayor cobertura en

los programas puestos en marcha por el SAM, al contar con una infraestructura comercial y logística disponible en prácticamente todo el territorio nacional.

La estrategia del SAM referente a la producción-ingreso de la población, no solo se basó en incrementar la producción agrícola en busca de la autosuficiencia alimentaria y a elevar el nivel nutricional de la población, sino también a mejorar el ingreso; en tal sentido, el SAM pretendió identificar las necesidades esenciales de la población, a través de las posibles modificaciones en la distribución del ingreso y en la demanda (de la CBR); es decir, en la estructura del mercado, precios, oferta-demanda. Todo ello en el marco de las Políticas de Consumo, Distribución del Ingreso y Mínimos de Bienestar contenidos en el propio Sistema Alimentario Mexicano.

Dentro del Sistema de Granos Básicos, constituidos principalmente por maíz, frijol, trigo y arroz, se consideró fundamental la reactivación de esos cultivos en las zonas temporaleras; por lo cual, a los productores se les dio el carácter de actores importantes, transfiriéndoles beneficios como consumidores deficitarios de la Canasta Básica Recomendable; es decir, de los productos que ellos mismos producen. En el Sistema de Oleaginosas el SAM formuló metas de producción, también para lograr la autosuficiencia. Se previó el abasto de carnes, leche y huevo, dentro del Sistema de Alimentos Protectores (proteína animal). La estrategia propuesta del SAM referente a reactivar los cultivos temporaleros implicó ampliar la frontera agrícola, es decir, incorporar nuevas tierras a los cultivos considerados como básicos.

Al Sistema de Pesca y Acuicultura se le consideró como fundamental en la estrategia de autosuficiencia alimentaria por

el alto valor nutritivo del pescado; de hecho con el Plan de Pesca y el fomento de las actividades de acuicultura se buscó prioritariamente atender las zonas rurales, se recuerda, por ejemplo, el "Programa SAM-Pesca" que fue instrumentado por Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V. en prácticamente todo el territorio nacional, así como de los Sistemas "Complementarios", tales como azúcar y el Sistema de Frutas y Legumbres.

Otro proyecto del SAM fue el de Alimentos no Tradicionales y Enriquecimiento de Básicos, el cual consistió en rescatar algunos alimentos de alto valor nutritivo y bajo costo, que debido al desplazamiento o abandono por hábitos de consumo importados se dejó de considerar en la dieta de la población, y que por sus características nutricionales y productivas se consideró importante incluirlas en la estructura alimentaria nacional.

Para precisar la ubicación geográfica de la población objetivo del SAM, y el Suministro de Alimentos a Zonas Críticas tanto productivas como de consumo, se realizó un análisis en 782 municipios considerados por el SAM como críticos, en los cuales también se vincularon los programas de producción y abasto a los programas que desarrollaba la Coordinación del Programa para la Atención a Zonas Marginadas, a través de COPLAMAR-CONASUPO y Zonas PIDER (Programa Integrado de Desarrollo Rural).

Dentro del Proyecto de Tecnología de Alimentos, se formuló un cuerpo de criterios acordes para lograr como propósito la autonomía tecnológica, así como para abatir los costos y mermas en áreas estratégicas; en este sentido, el "Plan Nacional de Desarrollo Industrial" y la "Alianza para la Producción" constituyeron la base de apoyo de dicho proyecto.

Otro elemento importante fue la promoción y educación para la producción y el consumo, con el propósito de modificar paulatinamente los hábitos de consumo y lograr una buena nutrición, a partir de la Canasta Básica Recomendable, a través de campañas de difusión a la población objetivo.

En suma, se puede señalar que al "Sistema Alimentario Mexicano" se le concibió como un vasto esfuerzo de la Reforma Administrativa y Económica del Estado Mexicano y parte importante de la llamada "Alianza para la Producción" entre el Estado y las organizaciones de productores, principalmente del sector agrícola y pecuario, que el mismo SAM enmarcó dentro del "Proyecto de Análisis Institucional, Legal y Administrativo de su Programa".

En el curso de los dos años de vida del SAM (1981-1982) se prometió la autosuficiencia en materia de granos básicos, mejor nutrición para el campesino y la ampliación de la frontera agrícola temporalera, lo cual demostró que la participación del Estado se centró en atacar las limitaciones de la producción agrícola, a través de la planeación y orientación de las actividades de ese sector, mediante incentivos directos al productor, para apartarlo de los riesgos de un mercado internacional inseguro, y de la tan anhelada búsqueda de la "seguridad alimentaria" y la reducción de los volúmenes de importación de alimentos. 64/

Pero más que ésto, el SAM se constituyó en un programa político del Estado, cuya coordinación presentó opiniones encontradas entre las dependencias de la Administración Pública

---

64/ Sanderson, E. Steven. La transformación de la agricultura mexicana. Estructura internacional y política de cambio rural. Alianza Editorial Mexicana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 1990. Pág.243.

Federal que tenían injerencia dentro del mismo programa, lo cual aunado a la crisis internacional de precios del petróleo y la reducción del presupuesto en el gasto federal de los últimos 18 meses del sexenio del presidente José López Portillo, dieron pauta para olvidar los anhelados propósitos de un Programa político en materia de alimentación que tenía como virtud: incrementar la producción agrícola y mejorar el nivel nutricional de la población, sin tener que depender del exterior.

### **3.3 La Capacidad Estatal para Integrar un Sistema Nacional para el Abasto.**

En el marco de la estrategia del "Reordenamiento Económico", el problema alimentario ocupó un lugar importante dentro del "Programa Inmediato de Reordenación Económica" (PIRE) -instrumentado al inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid-. En uno de los 10 puntos que integraron el citado Programa, se incluyó la "protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo" 65/, con lo cual se buscó una mayor participación del Estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de productos básicos a través de los programas para la "Defensa de la Planta Productiva y el Empleo" y el de "Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular", dando prioridad a la producción de alimentos básicos, proteger el consumo de la población y el poder adquisitivo del salario. También se definieron acciones para estimular la producción nacional y sólo recurrir a las importaciones para

complementar los requerimientos indispensables para asegurar el abasto de alimentos.

Bajo la rectoría del Estado se buscó alentar las actividades productivas del sector privado y fortalecer las actividades del sector social; se concibió a la alimentación dentro de la estrategia de cambio estructural, con prioridad en las acciones para satisfacer las necesidades básicas de la población, el fortalecimiento del mercado interno y la reorientación del aparato productivo y distributivo.

El programa de reordenación propuso ampliar la oferta de los bienes y servicios que requiere la población, promover el empleo, fortalecer el aparato productivo y vincularlo con el exterior mediante la promoción de las exportaciones. Estas propuestas fueron incorporadas en un planteamiento ideológicamente afín al SAM, cambiando el concepto de "autosuficiencia alimentaria" por el de "soberanía alimentaria" y con una estrategia alimentaria más restrictiva que la que en su momento planteó su antecesora; dicho planteamiento se integró en el "Plan Nacional de Alimentación 1983-1988: (PRONAL), en cual se propuso promover: 66/

1. Un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera;
2. Un sector agropecuario que mejore el nivel de vida y participación social en el medio rural y que asegure los alimentos básicos de la población y;
3. Un sector servicios más moderno y funcional, adecuado a las necesidades de la población y el consumo.

En este orden de ideas, el PRONAL concibió la reorientación del aparato industrial a partir de cinco vertientes generales, mismas que se centraron en: 67/

1. Aumentar la oferta de bienes y servicios, considerando los alimentos como rama prioritaria.
2. Incrementar el grado de integración industrial y sectorial mediante el desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital.
3. Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsar la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones diversificadas.
4. Adoptar y desarrollar tecnologías y ampliar la capacitación para impulsar la producción y la productividad.
5. Aprovechar eficientemente la participación directa del Estado en áreas prioritarias y estratégicas para reorientar y fortalecer a la industria nacional.

En el sector agropecuario, las estrategias se basaron en cuatro orientaciones generales: 68/

1. Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, incidiendo tanto en la continuación del reparto agrario como en la regularización de la tenencia e impulsar la organización de los productores.
2. Mejorar los términos de intercambio del sector

---

67/ Idem. Pág. 22 y 23

68/ Idem.



agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural. Dentro de ello se prevé responder prioritariamente a las necesidades básicas de la población rural, otorgar mayor atención a las áreas agropecuarias relativamente más atrasadas e impulsar el desarrollo de las áreas de temporal.

3. Aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria del país. Se busca alcanzar márgenes suficientes de abastecimiento interno de granos básicos, así como volver a dinamizar las exportaciones del sector.
4. Articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial, tanto en producción como en insumos y equipo.

Las reformas que se promovieron desde diciembre de 1982 a los principios del desarrollo económico y social contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscaron adecuar la intervención del Estado como rector del desarrollo nacional integral. Se otorgó rango constitucional al impulso que el Estado debe dar a las empresas del sector social y privado (Artículo 25 Constitucional). Conforme a lo dispuesto en el Artículo 26 Constitucional, el Estado debe integrar un "Sistema Nacional de Planeación Democrática", el cual se plasmó en la Ley de Planeación, a cuyo marco general se incorporó el Plan Nacional de Desarrollo. En las fracciones XIX y XX que se adicionaron al Artículo 27, se introdujo el concepto de "desarrollo rural integral", así como las condiciones para la impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. En el

Artículo 28 Constitucional se incorporó el concepto de "práctica monopólica", la "protección a los consumidores" y se establecieron los fundamentos para la participación social en áreas prioritarias; también se especificaron las actividades que tendrían en forma exclusiva el Estado.

Con la publicación de la Ley de Planeación (D.O. 5 de enero de 1983), que reglamentó el Artículo 26 Constitucional, se establecieron las normas y los principios básicos para realizar el proceso de planeación del desarrollo, se definieron las bases para la integración y funcionamiento del "Sistema Nacional de Planeación Democrática", precisando la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Un elemento importante en el proceso de planeación de 1982. lo constituyó la participación social, mediante la creación de mecanismos participativos, en los cuales, los grupos sociales organizados y la población se incorporaron a las actividades de planeación, a través de Foros de Consulta Popular para la formulación del plan nacional y de los programas de mediano plazo. En tal sentido, el "Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988" (D.O. 31 de mayo de 1983) se concibió como el producto del esfuerzo de la participación social, para dar coherencia a las acciones del sector público; crear el marco para inducir y concertar las acciones del sector social y privado, y coordinar las tareas de los tres niveles de gobierno, considerando a la planeación como el medio para avanzar en la democratización del país.

En materia de política alimentaria, el plan señaló que "La atención a la alimentación y a la nutrición de sectores amplios del pueblo de México constituye una de las preocupaciones básicas del Gobierno de la República. Debido a

que se observan serios desequilibrios, producto de un crecimiento desigual. 69/

El diagnóstico que acompañó al Plan Nacional de Desarrollo, señaló que como resultado del agotamiento de la estrategia que alentó a la agricultura comercial de riego, en detrimento de la de temporal, propició que el ritmo de crecimiento de la producción primaria de alimentos de origen agrícola fuera desigual, subordinando la evolución del sector rural al crecimiento urbano industrial.70/ Ante esta situación, el propósito de un Programa Nacional de Alimentación, con objetivos encaminados a: procurar la soberanía alimentaria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición adecuadas para el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano, constituyeron el nuevo reto de la actividad estatal.

La estrategia del programa se encaminó a integrar y desarrollar un "Sistema Nacional para el Abasto" y un "Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular". En este sentido, la política de alimentación y nutrición definió 6 lineamientos, los cuales se refirieron en los siguientes términos: 71/

- Se considerarán de manera integral y dinámica las fases del proceso alimentario (producción, transformación, comercialización y consumo), a fin de

---

69/ Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Pág.235

70/ Idem.

71/ Idem. Pág.238,239

elevar la eficiencia a lo largo de la cadena; previniendo y resolviendo los desequilibrios en su operación, al tiempo que se alienta la participación de los productores primarios en todas las fases, en congruencia con la estrategia de desarrollo rural integral.

- La población de más bajos recursos, aquella que reside en las regiones particularmente afectadas por desnutrición, los lactantes, preescolares y las mujeres gestantes, serán los beneficiarios preferentes del programa.
- En la definición de las políticas y acciones se considerará el binomio productor-consumidor que caracteriza a los participantes en la cadena alimentaria (productores primarios, transportistas y comerciantes).
- Se asegurará la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales, evitando la obtención de resultados amplios y rápidos a costa de su agotamiento.
- El gasto público se racionalizará, identificando claramente los recursos y programas y recursos presupuestales destinados a las actividades del proceso alimentario y sujetándolos a estrictas prioridades.
- Los instrumentos de política que inciden en el proceso alimentario, tendrán congruencia y coherencia para garantizar que sus efectos sean compatibles y correspondan a los objetivos generales y específicos del programa.

En cuanto a las estrategias específicas, el PRONAL estableció lineamientos para cada una de las fases del proceso de abasto, es decir la producción, transformación,

comercialización y consumo. En la fase de producción, se definieron las tareas de reordenar los incentivos y apoyos, para aumentar la suficiencia, principalmente en la producción de granos básicos; ampliar la capacidad productiva en materia agropecuaria y pesquera, así como fortalecer la organización de los productores y garantizar la seguridad jurídica de la tierra. En materia de transformación, se buscó reorientar la industria alimentaria hacia la producción de alimentos nutritivos, la participación de los diversos sectores en la producción de alimentos, reorganizar la participación de las empresas del Estado productoras de alimentos en función de prioridades sociales y, el desarrollo de la industria proveedora de insumos industriales para la fabricación de alimentos procesados e impulsar el enriquecimiento nutricional de alimentos de consumo popular y el mejor aprovechamiento de los alimentos con alto valor nutritivo; todo ello con el propósito de reducir la dependencia externa. En la fase de comercialización, la actividad estatal se centró en modernizar los sistemas de acopio, abasto y regulación del mercado de alimentos, con el propósito de integrar una infraestructura de almacenamiento y de servicios de transporte que atendieran esquemas de localización y concentración de productores, mercancías y de consumidores para asegurar un abasto suficiente de alimentos, principalmente en las zonas más afectadas por deficiencias nutricionales. Y, en la fase de consumo, se buscó la instrumentación de programas de orientación y educación nutricional para mejorar el balance de las dietas; un aspecto importante en esta fase fue la reorientación de los subsidios al consumo de alimentos, en los cuales se procuró la selectividad de los mismos en beneficio de la población de menores ingresos.

Con base en las líneas generales de acción para la producción agrícola nacional, se dio prioridad a la fijación de

precios de garantía remuneradores, subsidios selectivos en insumos estratégicos, créditos refaccionarios y de avío, seguro agrícola y los apoyos de infraestructura para ampliar la frontera agrícola.

Con la instrumentación del PRONAL, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante la programación de mediano plazo, propició el establecimiento de compromisos concretos para dar cumplimiento a los objetivos del P.N.D.; en este sentido, el propósito del "Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto" (D.O. 27 de septiembre de 1984) fue el de "Fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso comercial de productos alimenticios en sus fases de acopio, acondicionamiento, industrialización, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización". Los objetivos específicos de dicho programa se centraron en:

72/

- Incrementar la disponibilidad de alimentos;
- Mejorar la calidad de los productos alimenticios;
- Coadyuvar a elevar el nivel nutricional de la población;
- Incrementar el nivel de ingreso de los productores y el poder adquisitivo de los consumidores;
- Fomentar el arraigo de los productores en sus lugares de origen;
- Integrar una adecuada y eficiente participación del comerciante;
- Racionalizar la distribución de alimentos en el territorio nacional y;
- Reestructurar y modernizar los canales de

comercialización.

Respecto a la estrategia general para el cumplimiento de dichos objetivos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la atribución de coordinar y dirigir el "Sistema Nacional para el Abasto" (S.N.A.) como nexo entre la producción y el consumo; identificándose al interior de dicho sistema, tres elementos (acopio, transporte y distribución) y siete servicios básicos (normalización, información de mercados, comercialización, almacenamiento especializado en seco y en frío, organización, capacitación y financiamiento). 73/ Los productos considerados en el S.N.A. que se consideraron como prioritarios fueron: granos básicos, lácteos, huevo, pescado, oleaginosas, frutas y hortalizas, cárnicos, productos alimenticios industrializados de consumo generalizado y, abarrotes. Las instalaciones y servicios considerados en el Sistema fueron aquellos en los cuales directamente se interviene en los procesos de acopio, almacenamiento y distribución de los productos de origen agropecuario y pesquero: además de lo relativo a los servicios básicos. 74/

En cuanto a la participación en dicho Sistema, se incluyó a los gobiernos de los estados y a los municipios, en los términos previstos en el Artículo 115 Constitucional y a lo establecido en la Ley de Planeación a través de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) y de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), así como por lo establecido en el ámbito de competencia de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

73/ Idem. Pág. 15

74/ Idem. Pág. 17

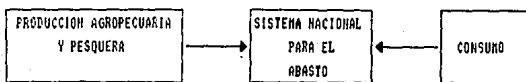
Respecto a la operación y desarrollo del S.N.A., el "Centro de Acopio" se constituyó en el elemento fundamental del sistema en las zonas de producción, representando la concentración de los servicios requeridos por el productor para producir y comercializar, así como para la distribución de mercancías. Por su parte al transporte se le identificó como el enlace entre centros de producción y de consumo, mecanismo indispensable para permitir el flujo de productos desde su origen hasta su destino final.

Los servicios básicos del S.N.A. se constituyeron por: 1) Normalización, referente a las normas de calidad para productos, envases y embalajes; 2) Información de mercados, encaminado a la recopilación y difusión diaria de información comercial; 3) Comercialización, mediante la utilización de métodos alternos para la comercialización de productos perecederos; 4) Integración y desarrollo de una red de instalaciones de almacenamiento operadas desde el acopio hasta el consumo; 5) Organización, mediante acciones de promoción para la participación de productores en centros de acopio y de consumidores a través de centrales y módulos de abasto; 6) Capacitación, modificando formas tradicionales de operación y aprovechando los avances en la tecnología de comercialización; 7) Financiamiento, a través de la banca de desarrollo y de los fondos especializados para desarrollar preferentemente infraestructura comercial.

Por cuanto a la infraestructura del SNA, la función básica de las Centrales y Módulos de Abasto, se basó en proveer de cantidades suficientes de productos perecederos a los comerciantes detallistas, a fin de satisfacer la demanda de la población. Hoy en día, esta función permite disponer de un instrumento de regulación de la oferta y demanda de productos, coadyuvando en la formación de precios; su localización se



## CONCEPCION DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO



**OBJETIVO GENERICO**  
 FOMENTAR LA INTEGRACION, ORDENACION Y MODERNIZACION DEL PROCESO COMERCIAL DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS DE CONSUMO GENERALIZADO, EN SUS FASES DE ACOPIO, ACONDICIONAMIENTO, INDUSTRIALIZACION, ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE, DISTRIBUCION Y COMERCIALIZACION.

SERVICIOS BASICOS
* NORMALIZACION (ACONDICIONAMIENTO, CLASIFICACION Y NORMALIZACION)
* INFORMACION DE MERCADOS (SKIN)
* COMERCIALIZACION (LOAJAS, SUBASTAS, BOLSA GRANOS, COMERCIO AL DETALLE)
* ALMACENAMIENTO ESPECIALIZADO EN SECO Y EN FRIO (RED DE FRIO)
* ORGANIZACION (PRODUCTORES Y COMERCIANTES)
* CAPACITACION (PRODUCTORES Y COMERCIANTES)
* FINANCIAMIENTO (COMERCIANTES, TRANSPORTISTAS)

ELEMENTOS DEL SISTEMA	
CENTROS DE ACOPIO	GRANOS Y OLEAGINOSAS PERECEDEROS (FRUTAS Y HORTALIZAS) PRODUCTOS CARNICOS, PESCADOS Y MARISCOS
TRANSPORTE TERMINALES RURALES DE CARGA, NORMAS DE CARGA	PROMOCION PARA LA CONSTRUCCION Y USO DE VEHICULOS ESPECIALIZADOS
DISTRIBUCION	MODERNIZACION DE CENTRALES DE ABASTO PARA EL COMERCIO AL MAYOREO, ASI COMO DE MERCADOS AL DETALLE

### PARTICIPANTES

SECOFI	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNO ESTATAL
- ESTABLECER LOS LINEAMIENTOS NORMATIVOS, REQUERIDOS PARA INTEGRAR, ORDENAR Y MODERNIZAR EL PROCESO DE ABASTO.	- PRESUPUESTACION - ESTIMULOS Y APOYOS - DESARROLLO RURAL Y URBANO - SANIDAD - CAPACITACION	- COPLADES - CUC - CONITES ESTATALES DE ABASTO
- INTEGRAR LAS ACCIONES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL, COORDINAR LA PARTICIPACION DE LOS SOBERANOS ESTATALES Y MUNICIPALES Y CONCERNIR LA DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO.	- ORGANIZACION PARTICIPANTE - DESARROLLO PESQUERO - ABASTO METROPOLITANO - TRANSPORTE	

ubica fuera de la mancha urbana y en sentido contrario al crecimiento de la ciudad, su influencia es local y regional. La función básica de los Centros de Acopio es la de efectuar las actividades iniciales del proceso de comercialización, como son: recepción, limpieza, normalización, acondicionamiento, almacenamiento especializado y transformación de los productos en origen. Finalmente, los Mercados Públicos tienen como característica la forma tradicional de distribución y comercialización de productos alimenticios al detalle, se abastecen de mercados mayoristas y/o distribuidores y constituyen la forma atomizada de grandes volúmenes de productos al público consumidor, principalmente de menores recursos económicos.

### 3.4 La Regulación Comercial del Estado

Como se ha podido advertir, la intervención del Estado se vio matizada por la necesidad de solucionar problemas de disponibilidad, abastecimiento a la industria o para regular los precios internos. Asimismo, el Estado creó, cambió y/o desapareció entidades y organismos que han tenido la función de regular o intervenir directa o indirectamente en el mercado de alimentos. Dichos cambios sin embargo, no representan un mero proceso de crecimiento o de expansión, sino más bien constituyen parte de un proceso o evolución que trata de responder o asegurar el abasto de productos alimenticios en un contexto de permanentes cambios en los procesos productivos y de las circunstancias que se dan en el ámbito internacional.

La "acción reguladora" del Estado en materia alimentaria, se puede diferenciar, desde mi punto de vista, en dos planos. En el primero, incidiendo sobre las magnitudes de la oferta y los precios de los productos básicos alimentarios,

Para eliminar la presencia de acciones especulativas o de intermediación. En el segundo, a través de la corrección de los desequilibrios o distorsiones en las fases de la producción, comercialización y distribución de los mismos.

La acción reguladora del Estado en cuanto a la oferta-demanda y los precios, está inducida por la presencia de elementos internos y externos; en el primer caso, se encuentra directamente relacionada a la necesidad de reducir la brecha entre productores y consumidores; abatir el intermediarismo innecesario y; hacer más ágiles los sistemas comerciales. En cuanto al segundo elemento, se relaciona con la compleja estructura y funcionamiento del mercado internacional, para lo cual, se establece la necesidad de mantener protecciones a ciertos productos, que por su desventaja -en precio- no pueden competir con los del mercado mundial.

La participación estatal en la regulación y abasto ha procurado, entre otros aspectos, mantener un mercado nacional de productos básicos permanentemente abastecido y, aunque con procesos inflacionarios en muchas ocasiones, los precios al consumidor final han tenido que ser ajustados conforme a la estructura de costos de la industria nacional.

Es común observar precios de materias primas inferiores en los mercados internacionales en comparación con los que se cotizan en el mercado nacional. Pero, no obstante lo anterior, los productos finales son más altos que los que en ocasiones se importan. En cuanto a los diferenciales de precios, el Estado siempre ha procurado, a través de sus distintas instancias de regulación e intervención, garantizar un mercado de alimentos permanentemente abastecido.

El reto que tiene el Estado para dar solución al problema

alimentario en nuestro país, es una realidad, debido al déficit en la producción agropecuaria, la intermediación innecesaria, las prácticas especulativas, los desequilibrios en los mercados, la falta de financiamiento a los sectores productivos, los bajos rendimientos en campo y las altas mermas en el campo y la industria, entre otros aspectos.

Y, precisamente por que existe el reconocimiento abierto sobre la complejidad de dicho problema, es que resulta necesaria la participación estatal, ya sea en la regulación, en el abasto o como promotor del desarrollo agroindustrial y del comercio de productos básicos alimentarios; lo cual, seguramente prevalecerá por mucho tiempo, es decir, que el Estado continuará participando en diversas maneras.

Regular el mercado de los alimentos básicos y garantizar su abasto a la población, en especial la de menores ingresos, constituye la premisa central que ha regido la actuación del Estado. Para cumplir esta función, desde mi punto de vista, el Estado impulsa y consolida cada vez más, dos formas de regulación:

1) La Regulación Normativa. - la cual se refiere a la formulación y expedición de Leyes y otros ordenamientos, tendientes a normar e inducir el desarrollo de la producción y el mercado de alimentos.

Esta regulación empezó a tener presencia en la década de los años treinta y cuarentas, a partir de los ordenamientos constitucionales y con la promulgación de la Ley Antimonopolios, la Ley de Emergencia (expedida durante la II Guerra Mundial) y de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O.F. 30-12-1950). Con esta última ley se consolidó la intervención estatal y se

institucionalizó la participación del Estado en materia de regulación, abasto y precios de entre otros productos, los alimentarios.

Mediante el proceso de regulación normativa, el Estado fue creando, en su momento, las estructuras jurídico-legales para apovar la participación directa o indirecta de las instituciones del Estado en la cadena alimentaria.

En este contexto, las dependencias y organismos con atribuciones en materia agropecuaria y de comercio, fueron incorporando funciones inherentes a la formulación y conducción de disposiciones, estrategias, normas y controles en aspectos de regulación y abasto.

2) La Regulación Operativa.- a través de organismos centrales, para participar en materia de precios, asegurar el abasto, con facultad para intervenir en los procesos de la producción, distribución y el consumo de productos de primera necesidad, con el propósito de regular el mercado de las subsistencias y para garantizar a los productores precios remunerativos, al mismo tiempo, para asegurar al consumidor alimentos a bajo precio.

Las distintas etapas que dan cuenta de la evolución histórica de la regulación del mercado de los alimentos en México, muestran que en cada una de ellas, la política estatal ha tenido que enfrentar cambios permanentes, inducidos por factores internos y externos, a veces adversos; ante los cuales el Estado ha respondido creando, modificando y adaptando políticas u organismos que respondan a las circunstancias históricas del momento.

Respecto a la regulación operativa en materia

alimentaria, la expresión más concreta, es CONASUPO; cuyos orígenes se remontan, como ya se ha anotado, desde la creación del Comité Regulador del Mercado del Trigo (junio de 1937) y de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA, septiembre de 1937); más tarde apareciendo otros organismos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (marzo de 1938); los Comités Consultivos de los Artículos de Consumo Necesario y los Comités de Vigilancia del Comercio de Artículos de Primera Necesidad (fines de 1940, principios de 1941); la Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. (NADYRSA, mayo de 1941); 75/ la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. (CONASUPOSA) 76/ y; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1965)

Además de la intervención en aspectos de regulación y control en materia de productos básicos alimenticios, el Estado ha tenido que intervenir en la producción de los mismos, es decir, en las actividades agrícolas y también las pecuarias, adoptando distintas medidas de política para promover el desarrollo de estos importantes sector de la economía.

Respecto a la agricultura, es conocido, que en prácticamente la mayoría de los países que tienen un menor desarrollo económico, la agricultura es una actividad de grandes proporciones, con frecuencia, la única existente, en donde alrededor del 50% o más de la fuerza de trabajo se ocupa de la producción agrícola, con niveles muy bajos de productividad y de producción. Por supuesto existen sus excepciones.

---

75/ En 1949, se acordó la fusión de NADYRSA y la CEIMSA, en la cual, la primera integra sus funciones a la CEIMSA. Dicha institución operó hasta 1961.

76/ En 1964 cambió su denominación a Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. de C.V. (CODISUPOSA).

Por lo anterior, y dado que poco más del 40% de la población económicamente activa del país se localiza en el medio rural, la intervención estatal incide en el establecimiento de mecanismos para propiciar el desarrollo de este sector, concretando mecanismos para asignar recursos a la agricultura, con la finalidad de:

- obtener incrementos apreciables en la productividad y en el producto agrícola existente, a través de la introducción de tecnología moderna.
- investigación agrícola, educación y extensión.
- insumos agrícolas complementarios
- utilización adecuada de recursos escasos o relativamente abundantes.

Las contribuciones de la agricultura en la solución del problema alimentario, incide importantemente en el desarrollo económico y, consecuentemente es un aspecto fundamental que complementa a la política alimentaria.

Las formas más importantes en que el incremento de la producción y la productividad agrícola contribuyen al crecimiento económico global y a la solución del problema alimentario, pueden resumirse, en cinco proposiciones:

- 1) El desarrollo económico se puede caracterizar por un incremento sustancial en la demanda de productos, entre los cuales están los alimentarios; el fracaso para expandir la oferta de alimentos al ritmo de crecimiento de la demanda puede obstaculizar el crecimiento económico;
- 2) El incremento en las exportaciones de productos agrícolas puede ser uno de los medios más

prometedores para aumentar los ingresos de los productores;

- 3) La fuerza de trabajo para la industria de transformación u otros sectores en expansión de la economía debe tomarse principalmente de la que se desplace de la agricultura, una vez que ésta cuente con la fuerza de trabajo necesaria;
- 4) La agricultura como actividad dominante de una economía subdesarrollada, puede y debe hacer una contribución neta al capital necesario para la inversión fija y para el crecimiento de la industria secundaria;
- 5) la elevación de los ingresos netos efectivos de la población agrícola puede ser importante como estímulo para la expansión industrial.

Sin embargo, la pregunta obligada a estas proposiciones es, Quién tendría que auxiliar al sector agrícola. Evidentemente, se tendría que partir de acciones concertadas entre los productores agropecuarios, los demandantes de materias primas agropecuarias, es decir, los industriales y por supuesto el Estado como ente promotor y generador de las condiciones que permitan al menos disponer de los requerimientos necesarios de alimentos sin tener que recurrir a las importaciones.



## CAPITULO: 4

## EVOLUCION E IMPORTANCIA DE LA POLITICA ALIMENTARIA EN LA ACTUALIDAD.

La política alimentaria que aplica cualquier país del mundo se encuentra sujeta a una dinámica constante, debido a la relación existente entre políticas de producción y de comercialización de alimentos, las cuales están íntimamente ligadas a los procesos económicos de cada país. Cuando cambian dichas políticas, para perfeccionar las relaciones mercantiles entre comunidades o países, también cambian y se perfeccionan las políticas que se instrumentan para procurar la disponibilidad de materias primas, entre ellas las que se destinan para la alimentación del hombre

La política que instrumenta un Estado, que goza de autoridad y de legitimidad para actuar en un marco de legalidad, responde al interés general de la colectividad que demanda en menor a mayor grado un satisfactor. Ante ello, el Estado asume, a través de sus instancias ejecutivas, una actitud que reviste prioridades económicas, sociales o políticas, que hacerlas de lado, pueden generar problemas graves. Un aspecto importante que es de relevancia para cualquier Estado, es sin lugar a dudas el Problema Alimentario.

El problema alimentario de México está determinado por muchos factores, los cuales además de complejos, tienen una connotación histórica que abarca las transformaciones productivas en la agricultura, en cuanto a la superficie cultivable, los cultivos básicos o tradicionales, y sus rendimientos a nivel nacional y regional. También inciden

importantemente los contrastes en los patrones de cultivo, la tenencia de la tierra, la agroindustria alimentaria, el consumo nacional, y el mercado interno y su relación con el internacional.

En la medida en que la población requiere día con día mayores y mejores recursos alimenticios y, que las fuerzas internas que proveen de alimentos, en muchos casos, no alcanzan crecimientos importantes, se hace necesario que el Estado a través de su gobierno instrumente políticas en materia alimentaria, para garantizar la suficiencia de insumos básicos para producir alimentos y garantizar a la población el abasto necesario de los mismos para su consumo.

Por ello se hace necesaria la búsqueda de alternativas para incrementar la disponibilidad de alimentos, a través de acciones para desarrollar y aumentar la producción y productividad de los cultivos agrícolas y de las actividades pecuarias, o para buscar mejores condiciones de intercambio en los mercados internacionales.

Pero es importante destacar, que la política alimentaria se encuentra ligada a otras políticas que el Estado instrumenta en materia de producción, comercialización e industrialización de alimentos, a partir de la política agrícola, la política de abasto, comercio interior y exterior, y la política industrial, principalmente. Sin embargo, la forma y contenido de dichas políticas, además de ser parte de la política económica general, dependen en mucho de la capacidad productiva y de los servicios de apoyo existentes.

En la actualidad, un factor importante para valorar el nivel de desarrollo económico de un país, se encuentra directamente vinculado con el volumen y valor que alcanza el

sector agropecuario dentro de la balanza comercial; si ésta es deficitaria, se entiende que dicho país es incapaz de producir lo que consume y, que tiene la necesidad de invertir recursos importantes para proveer de insumos a la industria productora de alimentos; por el contrario, en el caso de un país que produce lo que consume y además cuenta con excedentes que pueden ser exportados, cuenta con una economía fuerte, que genera divisas y participa activamente en el mercado de alimentos como actor importante.

La forma y contenido de la política alimentaria de un país, tiene connotaciones distintas, la política depende en mucho del grado de participación o intervención del Estado en la economía; y esto es, lo que caracteriza su evolución, además existe un factor que determina sus cambios o mejoramientos, me refiero al factor externo de la economía, dado por las relaciones de intercambio en el mercado internacional y por el grado de dependencia económica existente en relación a dicho mercado. Para ilustrar estas ideas, considero pertinente abordar las características de las políticas que aplican los países superavitarios de insumos o materias primas alimenticias en el mercado internacional, así como de la referencia de los subsidios que se aplican en Estados Unidos en la producción de alimentos y, anotar la evolución reciente de la política alimentaria en México, con el propósito de mostrar sus interrelaciones y los efectos que se generan como resultado de la competencia en el mercado y, de las características que reviste la actual política alimentaria de México en una economía de libre mercado.

#### 4.1 El Ambito Internacional.

Históricamente, el mercado mundial de alimentos se ha caracterizado por la presencia de fenómenos económicos y políticos que, de una u otra forma, generan cambios importantes en las relaciones de producción y de intercambio comercial en el plano internacional. Así, en las últimas dos décadas, el mercado de alimentos se transformó en un factor estratégico para los países con mayor desarrollo económico, los cuales le imprimen la más alta prioridad a la producción de alimentos, no tan solo por el hecho de procurar o mantener su autosuficiencia alimentaria, sino por continuar incrementando sus disponibilidades y colocar sus excedentes en el mercado internacional, con el propósito de influir económica y políticamente en otros países.

Recordemos como ejemplo, que entre 1979 y 1980, el relativo crecimiento de la agricultura a nivel mundial (1% y 0.3% respectivamente) provocaron un descenso de las reservas necesarias para la seguridad alimentaria mundial. Esta situación provocó, que Estados Unidos como poseedor de alrededor del 80% de la producción mundial de granos, utilizara, con mayor frecuencia, el recurso de los alimentos como medida de presión política; tal fue el caso del embargo cerealero -por 18 millones de toneladas de granos- que aplicó a la antigua URSS, en respuesta a la ocupación de Afganistán. Otro ejemplo de esta política se dio con los bloqueos económicos contra Irak con motivo de la Guerra del Golfo Pérsico; o como los bloqueos contra Cuba en el pasado, o más recientemente contra Haití debido a la situación política en ese país.

En la década de los 80's, Los alimentos también fueron utilizados como elementos de presión hacia los países

productores de petróleo, ya que la posición de países como Estados Unidos y los de la Europa Occidental aducían que, a un incremento en los precios del petróleo, debía corresponder un aumento en los alimentos.

México en esos años se adecuaba como una opción a la OPEP y a la política de James Carter de: canjear petróleo de México por cereales norteamericanos. El embargo cerealero a la URSS y la coincidencia de malas cosechas en México permitió que Estados Unidos colocara en el nuestro, un volumen importante de granos.

Como ya se señaló, los países con mayor desarrollo económico imprimen la más alta prioridad a la producción de alimentos y, las decisiones que adoptan en materia de política agrícola, suelen repercutir en otras economías que participan en los mercados internacionales de productos agropecuarios, o de aquellos países que no alcanzan a cubrir su demanda interna y que tienen la necesidad de importar sus requerimientos indispensables para satisfacerla.

La adopción de medidas de política agropecuaria que suelen aplicar los países exportadores de granos básicos, forrajeros y de oleaginosas, para controlar sus excedentes, una vez satisfechas sus necesidades internas, se debe a dos razones, que es importante destacar:

1. En el ámbito del comercio internacional, buscan ganar y consolidar su presencia y preminencia en el mercado mundial de granos.
2. Al interior de sus economías, mantener activa su planta productiva de productos primarios, en las mejores condiciones de eficiencia, productividad, calidad y precio.

Sin embargo, estas dos razones pueden ser altamente costosas, debido a que las fuerzas del mercado pueden ocasionar variaciones en las cotizaciones de los productos primarios y semiprocesados, lo cual implica costos adicionales en la esfera de la oferta de aquellos productos que son demandados en el mercado internacional.

El papel de las políticas agrícolas y de exportaciones crecientes que emplean los países desarrollados, responden al primer razonamiento, aunque también busquen el beneficio y progreso de sus respectivas comunidades agrícolas.

Lo anterior se demuestra, porque a pesar del impresionante crecimiento experimentado por las exportaciones agrícolas de los referidos países, se continúan expandiendo aún más las ventas internacionales de granos.

Un ejemplo de lo anterior, es Estados Unidos, cuyas ventas pasaron de un promedio de 600 millones de dólares en los años 60 a 12,800 millones de dólares en los 70 y, alcanzaron más de 41,000 millones en 1980. 77/ En la década reciente, su participación en los mercados internacionales ha sido mayor; sobre todo, a partir de la crisis política y económica de los países de la Europa Oriental y de la ex-Unión Soviética.

Desde finales de los años 70's. la producción mundial ha sobrepasado, por lo general, el crecimiento de la demanda de productos agrícolas; motivo por el cual, los precios tienden a ser menores; situación que refleja mayor productividad agrícola

---

77/ Ibarra Hernández, Alejandro y Ortiz Rosales, Sergio. "Reservas, seguridad alimentaria y poder alimentario" Revista de Comercio Exterior, Vol.41, núm.1, enero de 1991.

en los países con vocación exportadora, tanto por mejoras tecnológicas y mayores rendimientos en los cultivos, como por el incremento en la superficie cultivable. No obstante, esto a su vez, sugiere un aspecto menos favorable, la distorsión en el mercado mundial por el exceso de oferta; aunque en algunas épocas, por variación en la demanda, la cual no siempre es satisfecha plenamente, se aplican políticas restrictivas al comercio de alimentos que también generan desequilibrios en el mercado.

Las variaciones cíclicas en los mercados internacionales, responde por lo general a dos factores: el primero de ellos ligado a decisiones de orden político, en el cual los principales países exportadores se basan para reducir o incrementar la disponibilidad de sus excedentes exportables y; el segundo factor, está relacionado con los niveles de la producción mundial, con motivo de fenómenos agroclimáticos en los principales países productores.

En periodos recesivos, cuando los países desarrollados no alcanzan crecimientos importantes en sus respectivas economías, el mercado mundial de granos presenta características muy distintas con relación a otros productos primarios como el petróleo, ya que aún en estos periodos, influye de manera importante el nivel de la demanda y los volúmenes exportables que los países oferentes colocan en el mercado.

Al respecto, tanto Estados Unidos como Canadá pretenden mantener su participación en el mercado de las exportaciones; aplicando, cada vez más, recursos importantes para garantizar, a través del incremento de sus excedentes, su preeminencia. La contraparte de esa preeminencia, la disputa la ahora llamada Unión Europea (antes Comunidad Económica Europea), por medio de la oferta de volúmenes importantes de exportaciones de insumos.

#### 4.1.1 Subsidios y Prácticas Proteccionistas.

La competencia por el mercado internacional busca implícitamente la permanencia de una fuerza que conduzca el mercado y sea la referencia del mismo; además de consolidar presencia y liderazgo en lo económico y por supuesto también en lo político.

La relación de países oferentes y demandantes está vinculada por la necesidad de vender y comprar mercancías; pero es más cómoda la primera, ya que aún con la competencia en el mercado, existe la posibilidad de que con dicha venta, garantice la recuperación de una parte importante de su ahorro interno y de los montos de subsidio que suelen aplicar tanto en la producción como en la comercialización de productos excedentes. Por el contrario, la compra de materias primas en los mercados internacionales siempre será una salida de divisas que merme el ahorro interno y se refleje en la balanza comercial de manera negativa.

La posición oferente de granos y materias primas básicas para la elaboración directa o indirecta de alimentos, está prácticamente definida en dos frentes: el primero está dado por los niveles de producción y de exportación de los Estados Unidos y, el segundo por la presencia del mercado de excedentes de la Unión Europea; en menor medida por países asiáticos, productores de arroz, Tailandia y Pakistán, principalmente. La posición de oferentes entre estas economías, representa, como ya lo señalé, ganar y consolidar su presencia en el mercado mundial, subsidiando la producción y exportación de materias primas.

La política de subsidios que instrumentan estas economías tiene efectos que impactan en las disponibilidades de



excedentes exportables de otros países, en los cuales, sus mecanismos de apoyo o de subsidios no son tan competitivos como los primeros, lo cual provoca, que además de presentarse inestabilidades en los precios, se desplace del mercado a países oferentes que buscan colocar sus excedentes, debido a que sus precios no pueden competir con las cotizaciones líderes en el mercado, que inclusive son promovidas con créditos o financiamientos atractivos por parte de los gobiernos de los países exportadores.

Además, también provoca que los precios internos de las materias primas que producen (deficitariamente) los países demandantes, se desestabilicen, provocando problemas en la estructura de costos de la planta productiva, llegando incluso a situaciones en que resulte más barato importar que producir y, que es el caso de muchos países en la actualidad.

Una de las razones por la cual los países, principalmente de economía desarrollada, aplican políticas proteccionistas y de apoyo a la producción, es para tratar de aumentar los ingresos de sus productores agrícolas, mediante programas dirigidos de precios que, en ocasiones, incluyen controles directos sobre las importaciones y subsidios a la exportación. Al proceder de esta manera, se contribuye a bajar los precios mundiales y a reducir los incentivos de producción para los productores y exportadores de productos agrícolas primarios de otros países.

Estas políticas o prácticas restrictivas al comercio agrícola, se aplican con regularidad en los países desarrollados con vocación agrícola, cuya competencia entre éstos dio origen al debate al interior de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT, mismas que se centraron en la necesidad de reformar las políticas

proteccionistas, para no desestabilizar el comercio internacional de productos agrícolas primarios, a través de exportaciones excesivas y altamente subsidiadas, o bien con la aplicación de aranceles altos a la importación de materias primas, para proteger la producción interna.

También, los países de menor desarrollo, instrumentan políticas proteccionistas a su comercio agrícola, frecuentemente mediante restricciones a las exportaciones y a las importaciones, con la finalidad de proteger su producción interna y para asegurar su abasto interno.

El arancel ad-valorem es la forma más común de restricción impuesta a las importaciones, tanto de alimentos como de materias primas agrícolas. Por su parte, las barreras no arancelarias, que son consideradas como más distorsionantes para el comercio que los aranceles, se aplican más extensamente, por ser más selectivos que los aranceles. Dentro de esta modalidad de protección se encuentran las licencias o permisos a la importación o exportación, prohibiciones al comercio o reglamentaciones sobre normas fitosanitarias de los productos; éstas últimas suelen exigir tratamiento especial para cumplir requisitos locales que prohíban por ejemplo, la transmisión de bacterias, enfermedades u otros contaminantes.

En cuanto a los mecanismos de apoyo a productores agropecuarios, estos pueden ser de diversa índole; en un estudio publicado en 1988 por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), 78/ referente a los mecanismos de apoyo al sector agrícola en los principales países del mundo, se identificaron 6 categorías, mismas que por su importancia

---

78/ ERS-USDA, Agriculture in the Uruguay Round. Analyses of Government Support, Washington, D.C., 1988

se describen a continuación:

1. Medidas de apoyos a precios.- en las que se incluyen esquemas de estabilización de precios mediante controles a la oferta.
2. Medidas de protección comercial.- a través de restricciones cuantitativas (permisos previos, cuotas) aranceles estacionales, bandas de precios y esquemas de precios objetivos.
3. Pagos directos al productor.- que están generalmente ligados a controles de producción y esquemas de precio objetivo.
4. Subsidios a insumos.- que corresponde a los apoyos para la adquisición de semillas, fertilizantes, fungicidas, pesticidas y otros productos; así como para la adquisición de maquinaria y equipo agrícola.
5. Subsidios a la comercialización.- ligado al proceso de adquisición de cosechas, a fin de aminorar costos directos a los procesos productivos industriales.
6. Programas de investigación.- asesoría técnica, desarrollo de infraestructura, programas sanitarios, información de mercados, etc..

Los apoyos al precio de mercado (precios soporte, precios implícitos, mecanismos de comercialización, etc.) en Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, constituyen la política de subsidios más importante. En la Unión Europea el apoyo vía precios no se liga con los precios directos, ya que se otorga a través de un sistema de aranceles variables, mientras que en Estados Unidos y Canadá el apoyo vía precios sí está ligado con el sistema de precio objetivo.

En Estados Unidos, los programas de apoyo se definen en la legislación agrícola (Farm Bill), la cual se discute y

reforma cada cinco años. Con base en dicha legislación, el gobierno ofrece cada año a todos los productores agrícolas un paquete específico de apoyos, siempre y cuando el productor acepte cumplir ciertos requerimientos, principalmente en cuanto a superficie de cultivo en ese año. Los compromisos se formalizán mediante la firma de un contrato entre el productor y el gobierno.

Los apoyos fiscales que el gobierno de Estados Unidos ofrece a sus productores, es mediante el pago directo o "pago en deficiencia" (deficiency payments); este esquema incluye el uso de precio objetivo (target price), y el precio al que la Commodity Credit Corporation (C.C.C.) acepta quedarse con la producción, como garantía de los préstamos que hace a los productores (loan rates). Existen otros programas de apoyo que no tienen la importancia del "deficiency payments", tales como créditos a la comercialización, seguros y subsidios vía precios de insumos (combustible y lubricantes, agua en varios estados, etc.).

Estos programas de apoyo contemplan restricciones en superficies sembradas y en los volúmenes de comercialización. Además de contar con programas de subsidios a las exportaciones.

Además, mediante la Commodity Credit Corporation tienen la posibilidad de exportar los excedentes comercializables, a través de programas de financiamiento que dicho organismo tiene establecido con países deficitarios de granos y oleaginosas y otros productos de origen agropecuario.

Cabe destacar, que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), a través de la Commodity Credit Corporation tiene establecidos, desde 1982, programas de

garantías de crédito para México. Dichos programas de garantía denominados GSM-102 y GSM-103, están diseñados para adquirir productos agropecuarios de los Estados Unidos mediante financiamientos a plazos de hasta 3 años para el caso del programa GSM-102 y de 7 años para el GSM-103. Los créditos aludidos, son otorgados por bancos de Estados Unidos a bancos mexicanos con la garantía de la Commodity Credit Corporation.

En el programa GSM-102, los bancos mexicanos generalmente contratan a plazos de 3 años y, presta a su vez, a 3, 6 o 12 meses a los importadores mexicanos; la tasa de interés de libor más  $1/4$  del 1% (más comisiones por servicios de la banca nacional y extranjera).

Por su parte, el programa de financiamiento GSM-103, (este programa estuvo disponible desde 1986, pero se utilizó hasta 1988) incluye garantías para créditos con un plazo de hasta 7 años y una tasa de interés de libor  $3/8$  del 1%.

Como se puede advertir, el mercado mundial de alimentos es demasiado sensible, condicionado en mucho por las políticas que en materia agropecuaria y de exportaciones implementan las economías más desarrolladas. Además, a esas políticas, existen otras como la de subsidios y apoyos a la producción y exportación de los excedentes, con lo cual buscan garantizar su permanencia en el mercado mundial de los alimentos.

#### **4.2 La Política Alimentaria en el Ambito Nacional.**

Es común escuchar, que el campo mexicano se encuentra en una crisis de profundas dimensiones; sin embargo, los que de una u otra forma estamos ajenos a ello, no lo llegamos a comprender, porque además de resultar compleja la problemática,

debido a la diversidad de productos que se cultivan en el país y a los factores que lo generan, nuestra mentalidad citadina hace ver la problemática de manera diferente. Aunado a ello, el poco o nulo contacto que tenemos con los problemas que se dan en la esfera de la producción agropecuaria y, en el de la oferta-demanda de sus productos.

Por lo anterior, resulta pertinente hacer algunas consideraciones respecto de la difícil situación y crisis del sector agrícola. Los especialistas en esta materia señalan que la crisis se identifica o se distingue por:

1. El crecimiento relativo de la producción, menor al de la población;
2. El incremento sustancial de las importaciones de productos agrícolas para satisfacer la demanda nacional;
3. La menor generación de divisas por parte del sector agropecuario;
4. La descapitalización de las unidades productivas y;
5. La menor capacidad para generar empleos.

Obviamente, al interior de estas consideraciones se encuentran los factores que las propician o generan, entre ellas y, tal vez la más importante, es la heterogeneidad de la producción; y más allá, la forma de explotación agrícola y su desarrollo tecnológico. A manera de guisa, y sin la intención de proponer una tipología de producción, la podemos resumir de la siguiente manera:

#### 1. La ejidal.

Con un débil, por no decir nulo incremento de capital para invertir en el campo. Sin avances tecnológicos importantes.

## 2. El pequeño propietario.

En la misma tesitura que el ejidal, tal vez con alguna mejora en la forma de producción, con mínimos cambios tecnológicos y en busca de cultivos más rentables.

## 3. Los agricultores empresariales.

Algunos con grandes rendimientos; se caracterizan porque su capitalización es ascendente. Por lo general cultivan para la industria.

Otros factores que dan lugar a desequilibrios en la planta productiva del sector agrícola, son: el modo desigual regional y por productos con que se han canalizado los recursos públicos y los servicios productivos, el bajo nivel productivo y de rendimientos físicos por hectárea cosechada y, el desigual patrón de cultivos con descensos en la superficie sembrada de productos básicos por otros menos costosos y más rentables.

Es claro observar, que el crecimiento de la producción en las últimas dos décadas, ha obedecido más a la ampliación de la superficie cultivada y cosechada, que a incrementos en los niveles de los rendimientos por hectárea cosechada.

En el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 se señalaron los factores que han inhibido la producción y la productividad, destacando entre éstos, las distorsiones ligadas a la excesiva regulación e intervención del Estado, el rezago en la expedición de títulos agrarios y de certificados de inafectabilidad, disposiciones administrativas que han carecido de cumplimiento cabal conforme a las leyes, el tamaño de la propiedad que propicia inversiones poco rentables y que dificultan el logro de economías de escala.

Señala también que el crédito y el seguro agrícola han sido insuficientes y mal orientados, aunados a problemas que

acusar la mecánica de gestión y el aseguramiento de cosechas; la eficiencia de los recursos hidráulicos no ha sido la esperada, los distritos de riego no son autofinanciables, además de que muchos productos no reciben el insumo en las cantidades adecuadas.

La inadecuada aplicación y uso de fertilizantes y productos agroquímicos ha afectado la productividad del campo y la calidad de los productos. Existen problemas en la utilización y mantenimiento de la maquinaria agrícola; la oferta de semilla mejorada solo cubre aproximadamente el 17% de la superficie cultivada, lo cual incide en el uso de semilla criolla o no apta por su bajo potencial genético, en detrimento de la productividad y calidad de las cosechas.

Lo inaccesible a algunas zonas productoras dificulta la comercialización de productos, eleva costos (de transporte y almacenamiento) y merma la calidad de los productos.

El excesivo intermediarismo y la deficiente planeación para la comercialización provocan distorsiones que afectan el abasto oportuno de alimentos y altos precios al consumidor final; la política de precios y subsidios a los insumos para la producción ha carecido de claridad y de eficiencia, generando dificultades y desequilibrios en la asignación de recursos.

La carencia de oportunidad y eficiencia en los servicios de transferencia de tecnología, también ha afectado la producción y productividad en el campo; asimismo, se señala que la organización y la capacitación a los hombres y mujeres del campo ha sido insuficiente, sobre todo en la planeación, gestoría, producción y comercialización de productos básicos.



Finalmente, el programa señala la adversidad climática, la cual en los últimos años han incidido en los bajos niveles de producción y productividad en el campo.

Ante la problemática aludida en el diagnóstico, el Programa definió los siguientes objetivos: 79/

1. Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.
2. Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
3. Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un programa de apertura comercial, logrando un separávit en el intercambio en este renglón de la actividad.
4. Alentar el potencial exportador.
5. Eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos.
6. Impulsar el desarrollo de planes propicios para la inversión, tanto nacional como extranjera.
7. Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

En cuanto a la estrategia, se definió una a corto plazo, consistente en apoyar la modernización mediante la corrección de desajustes, la eliminación de rigideces y la creación de nuevos programas de producción y comercialización.

Respecto a la estrategia de largo plazo, esta se refirió a consolidar el sector agropecuario y forestal como un elemento de riqueza en la economía nacional por medio de una política capaz de atraer recursos financieros para la explotación de proyectos agropecuarios.

Como resultado de los cambios ocurridos en los últimos años en la estructura del mercado nacional, derivados de la

---

79/ Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En Revista Comercio Exterior, VOL.40, Num. 10, Octubre de 1990, Banco Nacional de Comercio Exterior. Pág. 993.

apertura económica emprendida desde 1989, se ha propiciado también, que México incursione paulatinamente en el mercado internacional, que modernice y adecúe sus estructuras y mecanismos para comercializar las materias primas que produce el campo mexicano y, reduzca las distorsiones en la economía nacional, la cual tiene que competir en otras latitudes

#### 4.2.1 La Excesiva Regulación .

La estrategia adoptada desde el inicio de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari para modernizar el sistema comercial de productos agropecuarios, se orientó a eliminar la excesiva intervención del Estado sobre las actividades productivas y de comercialización de productos básicos; regulación que en su momento permitió el desarrollo de las actividades productivas, pero que hoy en día, inhiben su crecimiento y la competitividad, tanto en el mercado interno como en el de exportación.

La Desregulación Económica se planteó como estrategia a seguir dentro del "Programa de Modernización del Abasto y del Comercio Interior. 1990-1994" (PRONAMACI), con el propósito de ordenar y facilitar las actividades comerciales, mediante la revisión del marco regulatorio y, la adopción de medidas para transitar de un mercado cerrado a otro abierto.

El Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994 (PRONAMACI), resumió los problemas que en los últimos años caracterizaron al proceso de abasto y al comercio interior, destacando: la excesiva reglamentación de los diferentes eslabones de la cadena productiva, la inadecuada infraestructura e insuficiencia de los servicios de apoyo, la atomización de la producción y el comercio al detalle.

La problemática a que se hace referencia, se vincula con la evolución de la actividad comercial, las políticas proteccionistas, el incremento acelerado de la población así como el crecimiento de las regulaciones y la excesiva intervención directa del Estado en la actividad económica.

A los problemas existentes en el proceso de abasto y la deficiente infraestructura de apoyo, se identificaron las dificultades en los aspectos de producción y comercialización en el campo mexicano. En cuanto al primero, está ligado a la vocación productiva de las tierras y a la tradición cultural de un pueblo que basa su alimentación en torno a un producto, el maíz, considerado como el alimento básico de la población nacional y el principal y más importante cultivo del país, en función de la superficie total cosechada y de la proporción del volumen de la producción de los principales cultivos anuales, ya que en ambos sentidos constituye el soporte de la economía campesina, al estimarse en 85% la superficie que se cultiva en tierras de temporal, en su mayoría en minifundios dispersos a lo largo del territorio nacional. Por su parte, la comercialización se encuentra desvinculada de la producción, como consecuencia del excesivo intermediarismo y regulación del mercado, además de la deficiente o nula planeación del proceso de comercialización de los productos, por falta o insuficiente información de mercados y normalización adecuada.

La problemática aludida, inaugura el nuevo discurso estatal, referente a reconocer abiertamente su excesiva intervención en las actividades económicas, la cual se justificó en su momento, pero que hoy día inhibe el desarrollo y la competitividad del aparato productivo.

Así pues, la liberalización y la apertura comercial se concibió como el elemento detonador para propiciar, entre otros

aspectos, una mayor competitividad de los productos en el mercado nacional y de aquellos que tienen como destino la exportación.

Algo que representa, a mi modo de ver el "parteaguas que viene a cambiar los esquemas formales de los programas gubernamentales referentes a la intervención o participación del Estado en las actividades económicas es la "aceptación" por parte del mismo, ya no de los errores de instrumentación o de esquemas desvirtuados del pasado, sino del reconocimiento abierto de la excesiva reglamentación e intervención en las actividades económicas.

La desarticulación entre políticas y regulaciones agropecuarias, agroindustriales y comerciales en las distintas fases del proceso productivo, propiciaron también la desarticulación del mercado de productos básicos, principalmente en: 1. infraestructura y los servicios de apoyo necesarios, 2. la concentración regional de las actividades comerciales, 3. la dualidad comercial, 4. la insuficiente información de mercados, 5. el difícil acceso al financiamiento, 6. el insuficiente desarrollo agroindustrial, 7. los subsidios insuficientes y poco efectivos y, 8. la problemática del sistema CONASUPO. 80/

En cuanto a la infraestructura y los servicios de apoyo, históricamente han sido deficientes, no obstante que en los últimos años se procuró crear infraestructura física (camino, centrales de abasto, mercados públicos, etc.), tanto a nivel nacional como regional, pero no siempre con los resultados deseados.

---

80/ Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior. 1990-1994. Poder Ejecutivo Federal. Págs 9-14.

La excesiva concentración regional de las actividades comerciales, producto de las deficiencias en infraestructura y servicios de apoyo, favorecieron la excesiva intermediación, el incremento de los costos de producción y distribución y consecuentemente el incremento de los precios al consumidor final. La excesiva concentración de productos tiene su contraparte en la escasez en otros mercados, que siempre son los menos desarrollados.

La dualidad comercial, se caracteriza por un mercado al menudeo, con una multiplicidad de establecimientos pequeños que operan con bajas escalas y altos costos. Por el otro lado, la existencia de sistemas comerciales que aprovechan economías de escala y que operan con bajos costos unitarios. Por lo general, el pequeño comercio está ubicado en las zonas rurales y urbanas marginadas, en las cuales se localizan los sectores de la población de menores recursos económicos.

La dificultad de acceso al financiamiento, se motiva por la falta de organización del sector comercial, el acceso es limitado, lo cual representa un factor importante en los rezagos de la infraestructura comercial, adquisición de equipo y modernización, principalmente del pequeño y mediano comercio. Esta deficiencia propicia la existencia de mercados informales, tanto en el aspecto de la comercialización como del mercado de dinero.

La insuficiente información de mercados, respecto a precios, calidades, origen, variedades, existencias, volúmenes y tendencias del mercado de los productos agropecuarios, propicia el movimiento innecesario de bienes, la conformación o distorsión de precios, deficiente planeación comercial y alteraciones en el mercado de dichos productos.

El insuficiente desarrollo agroindustrial, por las condiciones desfavorables para la organización de los productores rurales y por la atomización de la misma producción, hace que sea limitada la inversión para el desarrollo y crecimiento de las actividades agroindustriales primarias. El crecimiento de la agroindustria ha sido desigual y disímula, lo cual limita su dinamismo, observando además, una desvinculación entre la industria y las actividades comerciales.

Las distorsiones en los márgenes de operación de los agentes comerciales, principalmente del poder de compra que ejerce el comercio organizado, la atomización del pequeño comercio y la insuficiente competencia entre importadores, ocasionan que las diferencias de los márgenes comerciales se acentúen en detrimento de la capacidad de compra del consumidor final.

Los subsidios ineficientes y poco efectivos, es uno de los aspectos más relevantes del PRONAMACI, en el cual se admite que éstos "...no han cumplido...su función de fortalecer el poder adquisitivo de la población de menores ingresos, debido a las características de los programas de otorgamiento de subsidios y por la falta de selectividad y la distorsión en los precios relativos". 81/

En el pasado reciente, los subsidios generaban divergencias de precios entre el mercado institucional y el libre, en el primero se tenía un abasto irregular de productos y de baja o mala calidad; adicional a ello, existía una pesada carga financiera que el Gobierno Federal soportaba por concepto de subsidios generalizados en las diversas fases de la transformación y el consumo.

---

81/ Idem. Pág 13.

La problemática del sistema CONASUPO y sus empresas filiales constituyeron un grupo de empresas que año con año demandaban mayores recursos para atender las necesidades de "subsistencias populares" a la población, pero sin llegar a beneficiarla en su totalidad.

Para superar la problemática señalada en el PRONAMACI, se definieron cuatro objetivos:

1. Garantizar el abasto suficiente para satisfacer las necesidades de la población, particularmente de productos básicos;
2. Asignar subsidios en beneficio directo de la población de menores ingresos;
3. Contribuir a la estabilidad de precios a través de políticas que propicien la libre concurrencia y;
4. Promover la oferta de bienes y servicios con niveles de calidad y precio que eleven las condiciones de vida de los mexicanos.

El primer objetivo planteó la necesidad de eliminar los obstáculos reglamentarios o administrativos que dificultaban el proceso de abasto (acopio, transporte, almacenamiento, industrialización, distribución y comercialización). El segundo objetivo consideró la reorientación de los subsidios para que éstos llegaran a la población que realmente los necesita, para ello, su asignación debería ser transparente y selectiva. El tercer objetivo, se ligó a los propósitos de estabilidad económica y combate a la inflación, mediante la participación de los particulares en el proceso de abasto y, por otra parte, el Estado facilitar la libre concurrencia a los mercados y la promoción de la concertación por cadenas productivas. Y, el último objetivo consideró la vinculación entre el productor, el industrial y el comerciante, con el propósito de favorecer la

competencia y la diversificación de productos y mercados, en donde el consumidor nacional sea el actor principal en el fortalecimiento del mercado interno.

Para el logro de los objetivos planteados, el PRONAMACI definió la estrategia de modernizar el abasto y el comercio interior, eliminando las actividades monopólicas, los subsidios indiscriminados y la gestión efectiva del Estado para promover una estructura de abasto y comercialización desconcentrada, competitiva y suficiente para atender a los grupos de población más necesitada. 82/

Claro ejemplo de ello lo constituyeron acciones tales como la liberación de precios al consumidor, desde inicios de 1990, al arroz pulido y al frijol (variedades preferentes); la liberación del precio del huevo en presentación docenera, en julio del mismo año; la abrogación de los decretos regulatorios de la industria de la masa y la tortilla y; con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, a partir del 1o de enero de 1994, la sustitución de permisos de importación y exportación por estructuras arancelarias en la mayoría de los productos básicos.

En efecto, el proceso de desregulación y modernización del mercado de productos básicos tuvo que ser gradual; primero fue necesario revisar la problemática del mercado de cada producto y, posteriormente, avanzar en la reducción de las distorsiones que ocasionaban la excesiva intervención del Estado en la producción, importación y comercialización de productos básicos tales como arroz, azúcar, leche, oleaginosas (semillas, pastas y aceites), sorgo y trigo.

---

82/ Idem. Pág. 17.



Sobre esto último se destaca la participación directa de los particulares en la compra de las cosechas nacionales de granos básicos y semillas oleaginosas y en la importación de sus necesidades complementarias de abasto de insumos para su proceso industrial. Se facilitó también, la participación de las industrias, al eliminarse gradualmente los permisos de importación de arroz, azúcar, oleaginosas y sorgo. Adicionalmente, con esta medida se eliminó la pesada carga en las finanzas públicas, al retirarse CONASUPO de la comercialización de esos productos y, sólo participar en la comercialización de las cosechas nacionales de maíz y frijol (el sector privado también en la comercialización) pagando al agricultor precios de garantía, bonificaciones por buena calidad y apoyos económicos a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE).

Desde 1991 la comercialización nacional de las cosechas de arroz palay, cártamo, soya, trigo y sorgo, se realizan mediante la concertación entre los agricultores y los sectores consumidores, estableciendo entre ellos la forma, términos y precio de las cosechas.

Para apoyar los mecanismos de concertación y facilitar la comercialización de estos productos, el Gobierno Federal, a través del organismo "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria" (ASERCA), el cual inició operaciones en 1992, otorga apoyos económicos directos a la producción, con lo cual al industrial le permite equilibrar sus costos de adquisición de insumos nacionales, respecto a los que obtiene en el mercado del exterior; garantizando también que al productor agropecuario se le remunere conforme a sus propios costos de producción.

Lo anterior, se considera como al paso necesario para hacer competitivo el mercado nacional, a través de la promoción de políticas que propicien la libre concurrencia a los mercados, para contribuir a la estabilidad de precios. Al igual, se le considera a la liberación progresiva del mercado, a través de un régimen de comercio exterior basado en la sustitución de permisos previos de importación por esquemas arancelarios.

La modernización del abasto y del comercio interior tiene como propósitos: garantizar la libre concurrencia de los agentes económicos en un mercado ordenado en materia de normas y prácticas comerciales, para consolidar la apertura comercial (iniciada en 1986, con el ingreso de México al GATT); consolidar las tasas bajas de la inflación con abasto pleno de productos (superiores al 98% en los último 3 años, según cifras del Índice Nacional de Escasez de la Canasta Básica que reporta el Banco de México); la eliminación de actividades monopólicas, así como la promoción de una estructura de abasto y comercialización desconcentrada, competitiva y suficiente para atender a los grupos más necesitados.

También se consideró como propósitos del referido programa, la eliminación de los subsidios generalizados y la asignación de subsidios al consumo, orientados a los consumidores de más bajos ingresos, perfeccionando los mecanismos de operación; circunscribir la actividad comercial de CONASUPO únicamente a la comercialización de los productos sujetos a precio de garantía, maíz y frijol, y a la leche en polvo importada, mejorando y fortaleciendo sus servicios de apoyo a los campesinos mediante el PACE; además de revisar si sus empresas filiales para cumplir con los objetivos de su creación y, reorientar la actividad de aquellas que acrediten su permanencia en el mercado, además de impulsar el abasto

hacia zonas rurales y urbanas marginadas. 83/

Atendiendo a las líneas de acción del PRONAMACI, se revisó el marco regulatorio, para eliminar los obstáculos reglamentarios o administrativos que inhibían el proceso de abasto; en este sentido, se avanzó en los siguientes rubros:

- En materia de normas sobre envasado, se abrogaron más de 90 acuerdos que limitaban las presentaciones, contenidos netos y materiales de empaque;
- Se modificaron los marcos reglamentarios en materia de azúcar, café y cacao. En el caso del azúcar, se derogó el impuesto que gravaba la comercialización del dulce de forma directa entre productores y distribuidores;
- Se desreguló el autotransporte federal de carga eliminando múltiples restricciones que sólo incrementaban el costo de transporte;
- Se realizaron diversas modificaciones a la Ley Federal de Pesca que simplifican el desarrollo de proyectos de acuicultura, así como el transporte y distribución de productos del mar;
- Se abrogaron los decretos que regulaban la operación y funcionamiento de la industria de la masa y la tortilla y, se puso en marcha un programa de modernización de esa industria;

---

83/ Al respecto, se desincorporaron las empresas: Industrias CONASUPO, Fondo para la Industria Asociada, la parte comercial de LICONSA e Impulsora del Pequeño Comercio, por no justificarse ya su presencia en el mercado. En 1990, DICCONSA canceló 2,491 tiendas propias y concesionadas, situadas en zonas urbanas donde tampoco justificaban su presencia, para concentrar su trabajo en el abasto de básicos, fundamentalmente en zonas rurales y urbanas marginadas.

- Se modificó la legislación para permitir transacciones con bonos prendarios y certificados de depósito;
- Se eficientó la política de protección al consumidor al fusionarse el INCO con la PROFECO y, al publicarse una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor;
- Se reformó el artículo 27 Constitucional, en el cual se elimina la prohibición a las sociedades mercantiles por acciones de ser propietarias de terrenos rústicos, entre otros aspectos;
- Con la publicación de la Ley Federal de Metrología y Normalización, se estableció un procedimiento uniforme para que las dependencias federales expidan regulaciones en esas materias y;
- Se estableció una política de competencia moderna e independiente; se abrogaron: la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley sobre la Industria de la Transformación y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos. Lo anterior, con motivo de la entrada en vigor de la Ley Federal de Competencia Económica;

En cuanto al aspecto administrativo, el cual tiene que ver con la atención al público, en su mayoría productores, industriales, prestadores de servicios, comerciantes, importadores y exportadores, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se simplificaron los trámites, la operación descentralizada y la asesoría adecuada a los demandantes de servicios. También, se eliminaron algunos aspectos regulatorios de orden administrativo; por ejemplo, la obligatoriedad de

algunos industriales de adherirse a padrones o inscribirse en registros.

Hasta antes de 1990, el Estado Mexicano por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como por otras dependencias y organismos de la Administración Pública Federal ( SARH, SHyCP, SCT, CONASUPO, ANDSA, principalmente), intervenía a través de "Comités Participativos de Comercialización" de cada producto, en numerosas concertaciones con agricultores e industriales para definir volúmenes a comercializar, la comercialización de cosechas y la determinación y asignación de cuotas en los volúmenes a importar.

Como se advierte, existía una excesiva regulación de las actividades productivas que inhibía la eficiencia y la modernización de, entre otras industrias, la de la masa y la tortilla, la de aceites, grasas, pastas y jabones, la de alimentos balanceados y de los sectores avícola y ganadero.

Con la entrada en vigor del PRONAMACI, también se eliminaron las concertaciones con los agricultores e industriales para fijar los criterios de comercialización de las cosechas nacionales, los precios y, sobre todo el retiro gradual del Estado Mexicano para participar en la comercialización de las referidas cosechas así como de la adquisición de importaciones de productos por parte de CONASUPO, para que posteriormente los vendiera entre los industriales a precios inferiores, lo cual ocasionaba importantes cargas financieras al Gobierno Federal.

#### 4.2.2 Ajuste Estructural y Política Alimentaria Nacional.

Hacia finales de los años 80, se agudizaron tanto en México como en la mayoría de las economías del mundo, los desequilibrios macroeconómicos, de la planta productiva, el excesivo endeudamiento externo y, consecuentemente los rezagos sociales. 84/ Esta situación, que no es privativa de nuestro país, obligó al Gobierno Mexicano a adoptar un programa de ajuste en la política económica que permitiera recuperar la estabilidad y el crecimiento económico pero, sin inflación.

La concepción de una política de cambio estructural se basó en mecanismos permanentes de concertación con los sectores social y privado, plasmados en los criterios y políticas de lo que el Gobierno Federal denominó "pactos", Pacto de Solidaridad Económica 1987-1988; Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico 1988-1992 y; Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo 1993-1994.

La estrategia de cambio estructural de la referida política, se apoyó en la renegociación de la deuda externa, el saneamiento de las finanzas públicas y en la política de apertura de la económica hacia el exterior, con el propósito de obtener un crecimiento sostenido y autosustentable, de ahí que

---

84/ Al respecto, con base en la "Evolución del Salario Mínimo y la Inflación en la Ciudad de México", reportada por el Banco de México en el documento "Cambios en el Mercado Mexicano" de 1991, se señala que el poder adquisitivo tuvo una pérdida del 56% durante el periodo 1980-1990 (entre el salario mínimo y los precios al consumidor tomando como base enero de 1980 = 100.) Por su parte, durante el mismo periodo a nivel nacional, el empleo formal cayó del 85% al 71%; el subempleo subió del 8% al 16% y el desempleo del 7 al 13%, considerando la población económicamente activa. Datos de CIMEX-WEFA 1991.

la estrategia adoptada estableció como prerrequisito la estabilidad económica y el combate a la inflación.

El excesivo endeudamiento público que mermó la capacidad del país para estabilizar la economía y estimular el crecimiento, se debió a que el servicio de la deuda implicaba la transferencia neta de recursos al exterior; lo cual originó que ésto se constituyera en un elemento prioritario por atender. La renegociación de la deuda permitió que se disminuyera en términos netos del 54% al 23% en relación al Producto Interno Bruto entre 1987 y 1991.

Como parte de esa política de ajuste estructural, también se destacó el redimensionamiento del sector público, el cual se expresó en la desincorporación de empresas públicas ubicadas en sectores no estratégicos ni prioritarios; la fijación de prioridades y mecanismos concertados entre los sectores público, privado y social, desde finales de 1987, para permitir mayor direccionalidad al Gobierno Federal en adecuar la política económica al entorno internacional y a las expectativas de corto plazo de la economía nacional.

La temporalidad de las prioridades y los mecanismos concertados, a través de los "pactos", respondieron a las necesidades de ajustar los rubros más importantes de la economía nacional, principalmente de aquellos que impactaban en la estabilidad y el crecimiento económico.

Si bien, la estrategia de ajuste económico ha pretendido la estabilidad y el crecimiento sostenido, en el corto plazo se limitó la disponibilidad de recursos y abrió aún más la brecha entre los que disponen de menores recursos económicos y los que más tienen.

En prácticamente todos los países que instrumentan programas de ajuste económico o que se encuentran en periodos de recuperación, los sectores o grupos más desprotegidos son los que soportan el mayor peso del ajuste, ya que aunado a las consecuencias de la crisis, se deterioran cada vez más sus condiciones de vida y de bienestar, lo cual puede dar origen a problemas sociales y políticos, iniciando por los aspectos relacionados con la cuestión alimentaria..

Por ello la estrategia global del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como prioridad la atención de los sectores de la población de menores recursos económicos a través de programas de apoyo como "solidaridad" o de los programas de subsidios dirigidos, entre otros; incorporando el uso racional de los recursos destinados a programas sociales.

La política social contenida en dicho Plan, se orientó a apoyar el mejoramiento del nivel de vida de los grupos más necesitados, siendo necesario replantear los esquemas de apoyos y de subsidios y, en consecuencia la Política Alimentaria, aplicando métodos que aseguraran que los beneficios lleguen efectivamente a quienes más lo necesitan, a través de la definición e instrumentación de criterios de selectividad y transparencia para evitar desviaciones, para refrendar el compromiso del Estado Mexicano de ampliar los niveles de bienestar social. En este sentido, se confirmó el carácter estratégico y prioritario de la alimentación como componente de las demandas de la sociedad, lo cual se definió en el Plan Nacional de Desarrollo en los capítulos concernientes a: Atención de las demandas prioritarias de bienestar social (6.2); Alimentación y abasto (6.2.4); Modernización del campo (5.3.1); Modernización de la pesca (5.3.2); y Erradicación de la pobreza extrema (6.4).



La referencia que se alude en los apartados anteriores, respecto de modernización del campo y el de modernización del abasto y del comercio interior, es por que tienen un impacto directo en el proceso alimentario; su instrumentación está relacionada con las condiciones económicas del país y en el marco de apertura y globalización del intercambio comercial con el exterior. Lo anterior, para buscar el mejoramiento de los niveles de alimentación, mediante estrategias para lograr un incremento en la producción y productividad, la creación de empleos y el abasto oportuno de alimentos. En este sentido, los objetivos que persigue la política alimentaria nacional son: apoyar la Soberanía Alimentaria y garantizar la Seguridad Alimentaria en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso.

Por lo anterior, con el propósito de instrumentar programas de desarrollo social alimentario, se procuró reforzar la direccionalidad de los subsidios y la asistencia alimentaria, particularmente destinada a beneficiar a los grupos que se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

#### 4.2.3 Direccionalidad en los Subsidios a la Alimentación

Por la importancia que reviste dentro de la política alimentaria que instrumenta actualmente el Estado Mexicano, conviene destacar 3 programas que por sus alcances reflejan la prioridad e importancia que tiene la cuestión alimentaria:

##### 1.- Programa de Subsidio a la Tortilla.

Este programa lo instrumenta la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el cual fue reorientado para responder a las necesidades de los grupos de más bajos

ingresos, con el fin de que los subsidios cumplan eficazmente su función de apoyar el poder adquisitivo de la población objetivo.

Bajo este criterio, en junio de 1990 se revisó integralmente el programa 85/ con base en el levantamiento de un padrón nacional de beneficiarios potenciales, que recogía la información y experiencia obtenida por LICONSA con el subsidio a la leche.

Lo anterior permitió identificar a los sectores más débiles de la población, para integrar un instrumento que permitiera fortalecer los esfuerzos en materia de subsidios dirigidos a quienes realmente lo necesitan.

La actualización, depuración y elaboración del Padrón Integrado de Beneficiarios de CONASUPO para alcanzar la cobertura total de la población objetivo, se basó en integrar a familias que perciben un ingreso de hasta dos salarios mínimos. Para que el Padrón tuviera la mayor penetración posible, en las áreas urbanas, los criterios para el levantamiento comprendieron a todas las ciudades con más de doscientos mil habitantes de acuerdo a estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las capitales de las entidades federativas y la primera o segunda ciudad del estado si ésta no cumplía alguna de las características anteriores y tenía más de cien mil habitantes.

El nuevo programa de subsidios al consumo de la tortilla consistió inicialmente en la sustitución del sistema de "tortibonos" por la operación de un esquema para la dotación de

---

85/ No sólo fue revisado el programa de subsidios a la tortilla, sino que también lo fue los de la regulación y el fomento y desarrollo de la cadena maíz-tortilla.

tarjetas con cinta magnética (similar a una tarjeta bancaria de crédito), a través de la cual, la familia beneficiaria recibe 1 kilogramo de tortilla diaria sin costo alguno. El subsidio dirigido a través de la tarjeta se otorga a familias, con base al padrón aludido. El número de beneficiarios de este programa asciendió en 1993 a 2.1 millones de familias, para 1994 se estima sea de 2.3 millones.

## 2.- Programa de Abasto Social de Leche.

La ejecución de este programa está a cargo de LICONSA, la cual se encarga de otorgar el subsidios dirigidos, en especial para la alimentación y nutrición de niños menores a 12 años de edad y cuyas familias perciban un ingreso mensual de hasta dos salarios mínimos.

El objetivo fundamental del programa, desde sus inicios, es la de proporcionar leche reconstituida a la población infantil perteneciente a hogares de escasos recursos, distribuyendo el producto selectivamente y a un precio accesible. Debido a su relevancia en el consumo nacional, desde 1989 se incorporó el abasto de leche en polvo al medio rural, ampliándose la cobertura de los beneficios generados con este programa.

La identificación y selección de su población objetivo se basa también, en el caso de la leche fluida reconstituida en el Padrón Integrado de beneficiarios de CONASUPO, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Familias que perciban un ingreso mensual de hasta dos salarios mínimos.
- Que tengan entre sus miembros a menores de 12 años.
- Que se ubiquen en localidades urbanas mayores a 15 mil habitantes y dentro de la zona de influencia

de una lechería de LICONSA.

- Presenten una solicitud para ser beneficiarias del Programa.
- Sujetarse a un estudio socioeconómico para verificar sus datos y determinar su incorporación, estableciéndose una asignación semanal que oscila entre 4 a 24 litros, dependiendo del número de niños menores a 12 años.

Respecto a la leche en polvo que se distribuye en las zonas rurales, el criterio para su asignación es el siguiente:

- Familias de bajos ingresos y grupos étnicos
- Que habiten en comunidades rurales con alto nivel de marginalidad social.
- Difíciles condiciones de acceso (carreteras, caminos, etc.) a las comunidades.
- Baja densidad poblacional.

Su cobertura es de alrededor de 2.4 millones de familias en 18 entidades federativas, que incluye a las zonas rurales de Guerrero, sierra norte de Veracruz y de Chihuahua.

### 3.- Programa de Abasto Rural Comunitario

La responsabilidad del programa es de la empresa paraestatal Distribuidora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA), la cual se encarga de distribuir alimentos con base en un esquema de corresponsabilidad con las comunidades rurales y urbanas marginadas, para asegurar el abasto y regular el mercado de productos básicos, principalmente de maíz, frijol, arroz y azúcar; además, de abarrotes de consumo generalizado, con la oportunidad necesaria y a los precios más bajos posibles. 86/ Para el logro de lo anterior, actualmente se

---

86/ Estos apoyos, constituyen subsidios semidirigidos a la

cuenta con 28,708 puntos de venta, integrados por 21,422 tiendas campesinas, 6998 tiendas PAZPU (Programa de Apoyo a Zonas Populares Urbanas), 220 tiendas INFONAVIT y 60 Unidades Móviles.87/

La identificación y selección de las comunidades beneficiarias se realiza mediante la constitución de Comités de Evaluación integrados por instituciones gubernamentales vinculadas al bienestar social, autoridades municipales Consejos Comunitarios de Abasto, y organizaciones sociales rurales, atendiendo a los siguientes criterio:

- Solicitud de comunidades rurales, clasificadas conforme a indicadores de marginalidad disponibles.
- Dificultades de acceso geográfico para satisfacer sus necesidades de abasto.
- Evaluación de viabilidad técnica y económica para la apertura de nuevas tiendas campesinas, en función de la capacidad operativa de los almacenes rurales que opera DICCONSA.

Los programas de subsidios dirigidos, tortilla sin costo y abasto social de leche , así como del programa de abasto urbano o rural -subsidio semidirigido- de DICCONSA, además de las relativas al Programa Nacional de Solidaridad 88/

población de menores ingresos.

87/ Estos puntos de venta están apoyados por 58 almacenes centrales, 8 subalmacenes, 319 almacenes rurales y 19 almacenes PAZPU. Fuente: Consejos de Administración de las 16 empresas filiales de DICCONSA 1992.

88/ La población objetivo del Programa Nacional de Solidaridad son: los pueblos indígenas, los campesinos, los habitantes de las zonas áridas y los grupos populares urbanos marginados.

constituyen la justificación de la estrategia económica plasmada en la Política Social del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 para dar respuesta a los desequilibrios económicos y sociales que genera la política de ajuste en los sectores más desprotegidos del país.

## CAPITULO 5

### POLITICA ALIMENTARIA Y ADMINISTRACION PUBLICA

#### 5.1 El Carácter Dinámico de las Políticas Públicas en Materia de Producción y Comercialización de Alimentos.

A los egresados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM que les toca el privilegio de participar en los procesos de cambio que día a día vive la Administración Pública en México, y de ser actores importantes en la dinámica operativa de las políticas públicas que se instrumentan para atender el interés general en las diversas esferas de la relación Estado-sociedad, obliga a entender que dicha dinámica, supone la reflexión histórica que permita conocer las causas o razones que incidieron en la instrumentación de políticas públicas para atender una problemática o necesidad en un momento dado

La reflexión a la que se alude permite además, sentar las bases para mejorar el presente y buscar alternativas viables para el futuro. Este es el sentido de las políticas públicas, pues su naturaleza es dinámica. Las políticas públicas de hace 10 o 15 años no son las mismas, difieren de las que hoy se aplican y, serán distintas en los años por venir. Pero su sentido siempre será el mismo, por ser público y atender el interés general, es decir, las demandas sociales que integradas en un programa de gobierno son gestionadas por una administración política y pública.

Además, porque la política pública se aplica en un momento determinado para atender aspectos o circunstancias en ambientes también dinámicos.

El carácter dinámico de las políticas públicas está íntimamente relacionado con las decisiones que sobre aspectos específicos del interés general se aplican en el tiempo y en el espacio para mantener, atender, cambiar o resolver un estado de cosas: de ahí su connotación política y su especificidad de ser pública.

Las políticas públicas tienen como característica, la especificidad en aspectos concretos, pero son generales en su ejecución; esto último porque no es discriminatoria en su aplicación. No obstante, su generalidad tiene que estar sujeta a requisitos o normas para evitar, por una parte, su inoperancia o inobservancia y por la otra, que no se vicie la política pública.

La política pública, se concibe como: el cuerpo de decisiones que sustentan el marco normativo-jurídico o procedimental que se aplica en un conjunto de actividades que tienen que ver con el interés general que encarna el Estado a través de sus instituciones (Administración Pública) en un territorio al que identificamos como nación. En tal sentido, la política pública responde a necesidades que buscan orientar la actividad pública, hacia aquello que denominamos el **interés colectividad** como el fin último y principio básico de la acción política que instrumenta el Estado en las diferentes actividades que pone en práctica para atender ese interés general y universalizado del cual se apropia subjetivamente para responder al conjunto de necesidades de una sociedad civil atomizada.



Al cuerpo de decisiones que dan origen a la adopción, formulación e instrumentación de políticas públicas, influyen aspectos endógenos y exógenos que condicionan la viabilidad de transponer la propuesta o proyecto de política en una determinación de ésta en el plano formal y concreto.

Las razones que dan condicionalidad a la política pública son de diversa índole, las cuales como ya se señaló tienen variables endógenas y exógenas. Respecto a las primeras, se refieren a la situación interna, abarcan factores económicos, políticos y sociales; las segundas se relacionan con aspectos del intercambio comercial en el plano internacional y/o a condicionamientos en materia económica, política, financiera o de apoyo crediticio por parte de países o de organismos internacionales.

La condicionalidad de dichas variables repercute en las decisiones de política que se instrumentan en otros niveles, lo cual hace que éstas sufran cambios, se adecúen parcialmente o en definitiva acusar transformaciones más profundas, que hace en ocasiones que la estructura que soporta a la política pública cambie radicalmente.

No se quiere decir, que la toma de decisiones en la adopción de políticas públicas esté totalmente condicionada, pues en ello tiene mucho que ver la idea que se tenga respecto a la soberanía nacional; tratándose de variables externas, se debe buscar la mejor opción para dar cumplimiento con los objetivos deseados, orientándolos de la mejor manera ante los requerimientos de cada una de las variables, a fin de que los posibles impactos no causen problemas graves.

En tal sentido, para dar una aproximación de lo anteriormente señalado, en cuanto a la condicionalidad en la

toma de decisiones en la política pública, resulta visible que derivado de la evolución económica mundial registrada desde inicios de la década de los 80, en que las nuevas tendencias en la concentración de los flujos financieros y comerciales entre países desarrollados, así como de los nuevos países industrializados del sudeste asiático, propiciaron cambios importantes en la adopción de políticas en materia de producción e intercambio comercial en muchos países, entre ellos México, pues también ha respondido a esos cambios a través de la apertura de su economía al exterior y con un proceso de liberalización comercial en lo interior.

Los desequilibrios del comercio exterior registrados en la última década, originaron que la política económica en México buscara contener las importaciones y a incrementar las exportaciones no petroleras; en este sentido, durante el primer tercio de los 80's, los principales instrumentos de política se centraron en:

- Mantener un tipo de cambio sobrevaluado y;
- El estricto control de las importaciones.

Como resultado de lo anterior, entre 1983 y 1985 se logró que la balanza comercial fuera superavitaria (la balanza comercial total de esos años, de acuerdo con cifras del Banco de México fue superior a los 13 mil millones de dólares), en 1986 fue menor (4,598 millones de dólares), debido a que los ingresos por la importación de petróleo fue de 6,307 millones de dólares como resultado de los bajos precios internacionales del petróleo (si descontamos los ingresos de las importaciones de petróleo, la balanza comercial en ese año fue deficitaria en casi 2 mil millones de dólares); pero al recuperarse éstos e incrementarse las exportaciones no petroleras en 1987, el país presentó superávit (8,433 millones de dólares) y, nuevamente

en 1988 la balanza comercial volvió a ser deficitaria como resultado de la ampliación de la apertura comercial, que produjo el incremento de importaciones.<sup>89/</sup>

Otro elemento que incidió fuertemente en el saldo negativo de la cuenta corriente en estos años, fue el pago de los servicios de la deuda, lo que aunado al tipo de cambio sobrevaluado y el uso de más recursos para el pago de los servicios de la deuda externa, generó un proceso inflacionario que alcanzó su máximo en 1987 (157%), pero que en 1988 con base en las políticas del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se redujo drásticamente la inflación (51.7%).

En 1989, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari continuó con el PSE como concertación de política económica, concibiendo como objetivo central el control de la inflación como el medio indispensable para estabilizar la economía e incorporar nuevas medidas para recuperar el crecimiento económico y reducir el servicio de la deuda.

Los resultados de la política económica de 1989 presentaron un tendencia positiva, principalmente en los sectores industrial y de servicios, pero no así en el sector agropecuario que decreció en .95 respecto a 1988.

De 1990 y hasta 1994, inclusive, se continuó con la estrategia concertada a través de los Pactos, a fin de avanzar y consolidar las medidas de política económica aplicadas en el pasado reciente, ante una franca apertura económica y un proceso de liberalización comercial en prácticamente todos los niveles de la actividad económica nacional.

---

<sup>89/</sup> Banco de México. Informe Anual, años 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987

Ante los desequilibrios económicos y la situación prevalectante en la cadena alimentaria tanto en el ámbito nacional como en el internacional, el Estado Mexicano buscó imprimir relevancia a su papel promotor en los sectores económicos de la producción de alimentos, otorgándole a esta actividad la más alta prioridad, no solo para alcanzar la tan anhelada autosuficiencia o soberanía alimentaria, sino por la implicación económica que reviste dicha actividad, ya que poco más del 20% del Producto Interno Bruto proviene de los sectores relacionados con la cadena alimentaria y más del 45% de la población económicamente activa se ocupa o deriva sus ingresos de su participación en esos sectores. 90/

Por su parte, los costo de producción en la cadena alimentaria tienen un impacto directo en la esfera de la comercialización y el consumo (industrial o directo), lo cual repercute en el nivel de inflación; afecta al poder adquisitivo y acarrea problemas a los sectores de menores ingresos que buscan siempre tener acceso a los alimentos.

La baja productividad en los cultivos por menores rendimientos en hectárea y la baja producción por la reducción en la superficie cultivable, aunados a fenómenos agroclimáticos adversos propician, entre otros aspectos, la dependencia externa del sector agroalimentario, provoca importaciones significativas de materias primas, alimentos procesados, insumos y equipo, utilizando importantes recursos en divisas.

Ante esta problemática, el Estado a través de la Administración Pública adopta estrategias para resolver los problemas que acusa la cadena alimentaria y hacer menos difícil

---

90/ Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983. Pág. 19

el acceso de la población a los alimentos. Por ello, en su momento, se buscó mejorar y racionalizar la intervención del Estado en la producción, procesamiento, distribución y consumo de productos básicos alimentarios, posteriormente, mediante programas de apoyo y de fomento a la planta productiva y el empleo, se otorgó prioridad a la producción de bienes básicos, particularmente de consumo popular, para proteger el consumo alimentario básico y el poder adquisitivo del salario.

El Estado Mexicano también definió acciones para estimular la producción, restringir las importaciones, regular la comercialización de las cosechas nacionales, controlar la producción industrial, liberalizar el comercio de productos básicos, etc.. Todo ello en diversos momentos y conforme a las circunstancias prevalecientes del entorno macroeconómico nacional y de las expectativas del comercio internacional.

Las estrategias adoptadas en diversos momentos, para orientar las políticas públicas que instrumenta la Administración Pública, además de imprimir dinamismo a la acción estatal, propicia la permanente actualización y modernización de esquemas y sistemas administrativos centralizados, descentralizados o desconcentrados, o bien de procesos manuales, computarizados o satelitales.

Dentro de esas acciones, la política en materia alimentaria es parte de la política económica, para dar cumplimiento a los criterios generales de ésta. La política en materia alimentaria se concibe también como parte de la política pública que procura observar los principios básicos de la política económica, a través de medidas o acciones que se instrumentan en la esfera del interés general en materia de producción agrícola y pecuaria así como en la comercialización, industrialización, distribución y consumo de alimentos.

Dichas políticas, por sus alcances y contenidos son dinámicas en su instrumentación, debido a condiciones prevaletientes en un momento determinado, tanto en el aspecto económico interno como por las circunstancias existentes en el mercado internacional; lo cual propician cambios o ajustes para orientar la acción estatal para dar cumplimiento a los objetivos que persigue la política económica general.

Además, por su naturaleza, las políticas públicas son dinámicas, siempre tienen una temporalidad y un sustento legal que soporta su aplicación. La política pública se deriva de un ordenamiento (Ley) o de una normatividad (Reglamento de la Ley), en ocasiones se muestra con especificidad propia, a través de una disposición administrativa (acuerdo, convenio, norma, circular, etc.) que emiten y sancionan los órganos que integran la Administración Pública Federal.

Así, la naturaleza dinámica de las políticas públicas en materia alimentaria, históricamente se encuentran sustentadas a través de los diversos planes, programas y proyectos que la Administración Pública ha tenido que intrumentar a lo largo de un periodo tan extenso, como el que aborda el presente trabajo y, ésto porque la Política Alimentaria siempre se ha encontrado presente en el interés del Estado, por ser una demanda de la sociedad. La Política Alimentaria es dinámica como la sociedad misma, de ahí que el Estado y su Administración Pública adecúan su actuación conforme a la realidad histórica y concreta que les toca atender, sobremanera por los cambios que se originan en la estructura productiva y del mercado de alimentos tanto en el plano nacional como en el internacional.

## 5.2 Propósitos Generales de la Política Alimentaria.

Lo que identifica a la política alimentaria, son dos conceptos fundamentales: la Soberanía Alimentaria y la Seguridad Alimentaria; la primera, es la capacidad autónoma de un Gobierno de decidir y aplicar las políticas y acciones orientadas a cubrir plenamente las demandas de la población, consideradas éstas en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Para el caso de la segunda, se refiere a la necesidad de un Gobierno de garantizar la suficiencia de alimentos con prioridad en los considerados como estratégicos. La disponibilidad de alimentos en las mejores condiciones de precios (estabilidad de precios) y, lo más importante, el acceso de la población a los alimentos, particularmente la de menores ingresos.

Actualmente, dentro de los objetivos específicos del Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), se ha definido apoyar la Soberanía Alimentaria y Garantizar la Seguridad Alimentaria a la población, con sus componentes de suficiencia, disponibilidad y acceso, a través de la estrategia de modernizar el proceso alimentario, de acuerdo con cada una de su fases (producción, transformación, comercialización, distribución y consumo), en congruencia con las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior y del Programa de Modernización del Campo.

Pero no obstante los esfuerzos realizados por el Estado a través de sus instancias administrativas, en México la situación alimentaria acusa un problema de desarticulación estructural en las fases del proceso alimentario, lo cual dificulta la seguridad alimentaria; dicha problemática se

identifica por:

1. **El consumo y la nutrición.**- al existir patrones desiguales de consumo, deterioro del mismo y deficiencias y problemas nutricionales de amplios sectores de la población por su bajo poder adquisitivo;
2. **Producción agropecuaria y pesquera.**- la cual se caracteriza por la producción insuficiente de alimentos; amplia dependencia de las zonas de producción de temporal para el cultivo de básicos; descapitalización del campo deficiente desarrollo de la pesca ribereña y de alta mar; falta de impulso de la acuicultura, entre otras.
3. **Transformación.**- caracterizada por tecnologías de baja o nula rentabilidad; deficiente abasto de insumos y altos costos de adquisición de los mismos; nula integración con el sector primario; dependencia de insumos de importación; difícil acceso al financiamiento productivo; atomización de la producción que impide el desarrollo de economías de escala, entre otras.
4. **Distribución y comercialización.**- consistente en el incremento de las importaciones de granos y oleaginosas; excesivo intermediarismo; almacenamiento disperso e insuficiente, además de costoso; sistema de comercialización que desintegra la cadena alimentaria -traslado innecesario de productos alimenticios; degradación en la calidad de alimentos; carencia de una red integrada de frío; los grandes almacenes comerciales benefician a los grupos sociales de mayores ingresos y operan verticalmente reduciendo costos; el abasto en zonas rurales y urbanas marginadas es escasa y con precios elevados.



Ante la problemática descrita, los propósitos u objetivos que de manera general persigue la política alimentaria en México, es **garantizar a la población un abasto suficiente de productos básicos alimentarios, en las mejores condiciones de precio, calidad y cantidad**; es decir, procurar la disponibilidad de alimentos conforme a los hábitos de consumo. En tal sentido, el Estado Mexicano definió como estrategia de mediano plazo, al Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior, al cual ya se ha hecho referencia en apartados anteriores y, como instancia de coordinación, concertación, integración y consolidación de la Política Alimentaria, a la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), la cual a través del Programa Nacional de Alimentación 1990-1994 (PRONAL) se planteó el objetivo general de la política alimentaria, referente a: "...asegurar el abasto de alimentos a la población, en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de los grupos de más bajos ingresos".

91/

Para apoyar el objetivo de dicha política, el Estado Mexicano a través de las instituciones encargadas de evaluar la producción agrícola y pecuaria y de prever posibles problemas de abasto de productos básicos alimentarios, ha tenido que diseñar diversos mecanismos para estimar en el corto plazo el déficit o excedente de dichos productos, precisando el período en el cual se puede presentar; permitiendo además, calcular los niveles mensuales disponibles del producto y la reserva recomendable mensual para cubrir la demanda en caso de contingencia.

Es oportuno destacar, que los antecedentes que se tienen sobre la existencia de una metodología más o menos confiable

para prever los niveles de existencias y de requerimientos de productos básicos, datan de junio de 1983 cuando el Gabinete Agropecuario constituyó el Sistema de Balances de Producción-Consumo. el cual tenía como finalidad, sustentar las decisiones de dicho gabinete para realizar las previsiones para importar granos básicos, forrajeros y oleaginosas y, para la constitución de las reservas técnicas para garantizar el abasto de estos productos.

En tal sentido, el sistema de balances para cada uno de los productos, requirió de una metodología que permitiera soportar sus resultados, destacando los trabajos referentes a la creación de una base de cálculo, la cual se definió hasta 1985, y que posteriormente fue actualizada en febrero de 1987 y diciembre de 1989.

Con motivo de los cambios ocurridos a partir de 1989 en el mercado nacional de granos y oleaginosas, principalmente por la apertura comercial, la reorientación operativa del sistema CONASUPO, la entrada en operación del organismo desconcentrado de la SARH, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y los acuerdos negociados en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, de nueva cuenta se realizaron ajustes a dicha metodología para elaborar los referidos balances

La metodología aludida consistió en lograr el consenso y la coordinación de las diversas fuentes de información sobre las cifras consolidadas de cada producto. En este sentido, cada dependencia o entidad de la Administración Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones proporciona cifras consolidadas sobre:

- Existencias nacionales de granos y oleaginosas (SECOFI);

- Producción nacional, por ciclo agrícola, que contenga: superficie programada y obtenida de riego y temporal (SARH);
- Superficie cosechada de riego y temporal (SARH);
- Superficie siniestrada de riego y temporal (SARH);
- Producción programada y obtenida de riego y temporal(SARH);
- Importaciones/exportaciones (SECOFI);
- Estimación del consumo nacional; humano, animal, para uso industrial, semilla y mermas (SECOFI) y;
- Monto de la Reserva Técnica. Determinación de la reserva recomendable mensual en términos de días de consumo (SECOFI).

Operativamente los Balances de Disponibilidad Consumo se realizan en dos momentos a lo largo del año; uno con fines programáticos mediante el análisis prospectivo y, el otro para evaluar y realizar ajustes mediante el análisis retrospectivo.

El primer indicador requerido para la elaboración del balance aludido, son las existencias nacionales al primer día del año calendario o bien del año de consumo (septiembre de un año a agosto del siguiente); se define como el inventario total nacional de un producto, el cual se encuentra inmediatamente disponible para su utilización en la esfera del consumo.

Cuando se realiza el balance por año de consumo, se plantea el supuesto de que la existencia nacional en poder de los industriales, por razones operativas, se encuentra a un nivel mínimo que se estima entre 15 y 30 días hábiles de consumo, dada la proximidad del inicio de las cosechas.

Para la elaboración del balance se requiere de ciertas consideraciones y cálculos para estimar los volúmenes de

producto que demandan los sectores de consumo y para determinar prospectivamente los requerimientos mensuales, las existencias, requerimiento de importaciones o en su caso los excedentes de manera anticipada, para ello, es necesario conocer las variables que inciden en la determinación de dichos balances, tales como:

i) Estacionalidad de la producción.- se refiere a los ciclos de producción y consumo de granos y olaginosas, atendiendo a los ciclos agrícolas: otoño-invierno y primavera-verano, que comprenden desde las labores de siembra hasta la cosecha; el primero abarca generalmente de octubre de un año a septiembre del siguiente, en tanto que el segundo inicia en abril y concluye en marzo del siguiente. El año agrícola comprende la agregación de estos dos ciclos.

AÑO AGRICOLA		CICLO		CICLO
1993	=	O-I 92-93	+	P-V 93-93

Para el año oferta, se considera la producción que se obtiene de septiembre a marzo del ciclo primavera-verano y, se suma la del otoño-invierno, cosechada entre marzo y agosto del año de referencia.

AÑO OFERTA		CICLO		CICLO
1993	=	P-V 93-93	+	O-I 93-94

En un año calendario se vinculan tres ciclos de producción distintos; por lo general, en los meses de enero-marzo, se dispone de una parte de la producción del ciclo primavera-verano del año inmediato anterior, mientras que la

producción de abril-agosto, corresponde a la totalidad del ciclo otoño-invierno y la de los meses de septiembre-diciembre, A la parte correspondiente del nuevo ciclo primavera-verano:

AÑO CALENDARIO =	PRODUCCION DE ENERO A MARZO DE P-V/92-92	+	PRODUCCION DEL CICLO O-I/92-93	+	PRODUCCION DE SEPT. A DIC. DEL P-V/93-93
---------------------	---	---	--------------------------------------	---	---

No obstante, los sectores consumidores programan sus actividades por ciclos de consumo, los cuales varían de acuerdo con el producto. Por lo general, comprende el periodo que corresponde al inicio de la cosecha más importante, por ser esta la que aporta el mayor volumen de materia prima.

**ii) Producción Cosechada, en Pie y Disponible.-** La producción cosechada es aquella que ha sido trillada, segada o recolectada y que requiere de cierto tiempo para su procesamiento y transporte, antes de estar lista para su consumo. Para determinar la producción cosechada se realiza con información que proporciona la SARH, de acuerdo con los avances de campo, lo cual dependerá del momento en que se formule o actualice el Balance.

La producción en pie es el producto maduro que se encuentra en la planta y requiere de un periodo de secado antes de ser cosechada. Esto es, que durante el ciclo biológico de la planta y hasta su madurez, existe un alto grado de ocurrencia de siniestros por factores climáticos o plagas y enfermedades; pero cuando la planta llega al periodo de maduración, es decir en la etapa de producción en pie, se caracteriza por un elevado margen de seguridad de ser cosechada y, esto es un dato importante para prever el volumen que será cosechado.

La Producción Disponible es aquella que está lista para ser consumida en forma inmediata en los centros de consumo, es decir, cuando la producción cosechada ya ha recibido los beneficios de secado, desgrane, cribado, envasado o industrializado y ha sido transportada desde los centros de producción a los de consumo.

### iii) Distribución Mensual de la Producción

**Disponible.-** Es el volumen de la producción que se estima obtener en los ciclos agrícolas considerando su distribución mensual. Lo anterior, permite determinar o programar las posibles importaciones de productos, a fin de garantizar el abasto de los mismos.

La distribución de la producción depende del levantamiento de la información que en campo realiza la SARH sobre el avance de siembras y cosechas (hectáreas sembradas y cosechadas, rendimientos por hectárea y volumen cosechado). Sobre esta base y considerando las series históricas de producción de los ciclos agrícolas, se realizan las valoraciones estadísticas para estimar mensualmente cuál será la producción.

**iv) Consumo Nacional.-** La variable de consumo que es incorporada en la determinación de los Balances es la que más polémica ha causado entre los estudiosos y analistas del mercado de alimentos, pues se trata de una variable exógena difícil de calcular; sin embargo, para efectos prácticos se utiliza el Consumo Nacional Aparente con Variación de Inventarios, el cual es resultado de un análisis con datos históricos, que considera: el inventario inicial, más la producción nacional, más las importaciones, menos las exportaciones y menos el inventario final, el resultado es el consumo aparente.

La aportación que tienen los Balances de Disponibilidad-Consumo es mostrar anticipadamente cuál puede ser el comportamiento del mercado nacional de los productos en cuestión, su amplitud prospectiva puede considerarse un año calendario o un año oferta, dependiendo esto último de la información disponible en materia de producción (superficie sembrada, siniestrada y cosechada, así como de los datos sobre rendimientos por hectárea), los niveles de inventarios, volúmenes de exportación e importación y de las estimaciones del consumo nacional.

A partir de las estimaciones prospectivas que arrojan dichos balances, en cuanto al nivel de disponibilidades de productos en el mercado nacional, en un momento determinado, y con el análisis de lo que sucede en el mercado internacional, respecto de la oferta, demanda y cotizaciones de esos productos, se pueden advertir las características que está adoptando o adoptará en el corto plazo el mercado, lo cual puede dar origen a medidas de política para que no se afecte al mercado interno y poner en riesgo el abasto nacional.

### **5.3 La Intervención Estatal en el Contexto de los Cambios en las Estructuras Productivas y del Mercado de Alimentos.**

Los organismos creados por el Estado Mexicano para resolver o atender los desequilibrios y fenómenos especulativos del mercado de alimentos, en diversas momentos y circunstancias, fueron: el Comité Regulador del Trigo, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., la Compañía Exportadora e Importadora, S.A., la Compañía Nacional de Subsistencias

Populares, S.A. y posteriormente esta última como organismo desconcentrado -CONASUPO- (1965) del Gobierno Federal, hasta nuestros días.

Si bien los organismos aludidos representaron en su momento, el instrumento para ejecutar las medidas de política que adoptó el Estado Mexicano, resulta importante destacar, que además de los elementos normativos, jurídicos y de planeación que se establecieron, se realizaron esfuerzos importantes por parte de los sectores productivos del país para procurar también la disponibilidad de alimentos.

Actualmente, la intervención del Estado Mexicano se manifiesta de diversas maneras, para procurar la disponibilidad de alimentos y garantizar su abasto, sin embargo, la sola intervención del Estado, a través de sus instancias ejecutivas, no garantiza por sí un abasto oportuno y suficiente de alimentos a la población; ya que ni la política más centrada puede tener el éxito esperado, si a ésta no concurren los diversos sectores productivos del país. La participación de estos sectores es por tanto indispensable para el éxito de cualquier política de apoyo, de fomento o de promoción a la producción y productividad en cualquier rama económica.

Por lo anterior, la acción pública del Estado Mexicano ha tenido que responder al entorno económico y productivo del país, atender las necesidades de la población, principalmente la de menores ingresos y a las circunstancias de la política interna y su relación con los mercados internacionales; es decir, responder a la situación económica que prevalece en un momento dado, por ejemplo: elevado déficit público; cambios en los precios relativos de materias primas; retracción de la inversión privada en actividades productivas; contracción de la inversión pública para infraestructura; excesiva o nula



participación del Estado en actividades productivas, entre otras.

Lo que el Estado Mexicano ha tenido que buscar es: equilibrar los factores de la producción, inducir las actividades productivas, garantizar la disponibilidad de bienes y servicios, proveer de elementos para que los agentes económicos concurren a los mercados, evitar desequilibrios o especulaciones en el mercado, promover el crecimiento económico del país a través de las actividades productivas, etc.. Por ello ha tenido que regular y desregular las actividades productivas, primero para protegerlas y después para promoverlas y hacerlas competitivas. El carácter dinámico de estas políticas públicas, es lo que imprime vigencia a la acción del Estado en materia de producción, comercialización, industrialización, distribución y consumo de productos básicos para la alimentación.

Hasta hace pocos años, la tarea del Estado Mexicano para garantizar el abasto de productos básicos alimentarios, estuvo condicionada por el contexto de una economía cerrada y altamente regulada, y un sector paraestatal obeso que intervenía no solo en la comercialización de todos los granos básicos, sino que también participaba en la industrialización de los mismos; tenía que participar en numerosas concertaciones con agricultores e industriales. Tenía que intervenir, a través de Comités Participativos, en otras tantas concertaciones; se elaboraban padrones de industrias consumidoras de todos los granos básicos, forrajeros y oleaginosas y se llevaban registros e inventarios de los productos básicos en poder de particulares, entre otras actividades operativas.

Con la apertura económica de los años recientes, para abrir el mercado nacional a la competencia internacional y para

que el sector privado participara activamente en la adquisición de las cosechas y, hacerse responsable de su propio abasto, fue necesario que el Estado cambiara su actitud interventora, mediante la desregulación económica de las actividades productivas, como estrategia de corto plazo.

Como resultado de lo anterior, el mercado nacional de productos básicos alimentarios se modificó sustancialmente; pues la intervención del Estado Mexicano en el mercado de productos básicos, a través de CONASUPO, se basó en el retiro gradual de dicho mercado, con excepción de maíz y frijol, como ya lo señalé anteriormente.

Es oportuno señalar que la CONASUPO se constituyó en el organismo mediante el cual, el Estado Mexicano se ha valido para intervenir importantemente en el abasto de productos básicos a la población; su actividad se centró en la comercialización agropecuaria (aún ahora para maíz y frijol), con lo cual ha cumplido desde su creación dos objetivos fundamentales:

- i) proteger el ingreso del agricultor y,
- ii) proteger el poder adquisitivo del consumidor a fin de que éste acceda a la alimentación básica.

El primer objetivo aún se cumple a través de hacer vigentes los precios de garantía para maíz y frijol, mediante los programas de compras ilimitadas que opera CONASUPO en épocas de cosecha. Al respecto, el Gobierno Federal le asigna los recursos presupuestales necesarios para recibir y liquidar los volúmenes que le son ofrecidos y de esta manera coadyuvar a que los precios de comercialización de dichos productos no sean inferiores a los de garantía

Para cumplir con el segundo objetivo, CONASUPO realiza las siguientes acciones:

- Importar los déficits que presenta la producción nacional de maíz, frijol y leche en polvo, a fin de satisfacer las necesidades de la población, para que exista permanentemente el abasto de estos alimentos.
- Mantener reservas reguladoras de estos tres productos, que permitan combatir fenómenos de escasez o especulación.
- Penetrar en el mercado de subsistencias populares en las zonas rurales y urbano marginadas a través de tiendas comunitarias (actualmente es de 18 mil puntos de venta en todo el territorio nacional), en donde se expenden productos indispensables para la economía familiar.

La estrategia de modernización económica propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se concibió como el elemento para propiciar la competencia y la libre concurrencia, entre otros aspectos. Dicha estrategia se basó en la instrumentación de políticas públicas que el Estado Mexicano consideró necesarias para:

- Fomentar la competitividad del aparato productivo.
- Desarrollar un sistema de regulaciones económicas encaminadas a promover la concurrencia, la participación y la creatividad de los sectores económicos.
- Generar empleos productivos y remunerados.
- Ampliar el espacio económico y productivo de los particulares.

En tal sentido, hasta 1992 la excesiva regulación y desarticulación, en materia económica, de las diversas disposiciones legales que reglamentaron al artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, llegaron a ser inoperantes y su presencia y contenido llegaron a generar obstáculos reglamentarios más que facilidades para la actividad económica; sobre todo a partir de 1989-1990 en que la economía del país avanzó gradualmente hacia una apertura en los mercados internacionales.

Con la publicación de la Ley Federal de Competencia Económica (D.O. 24 de diciembre de 1992 y en vigor a partir del 23 de junio de 1993), se abrogaron los ordenamientos cuya excesiva reglamentación inhibía las actividades económicas. Dichos ordenamientos fueron:

- i. La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (D.O. 30-12-1950). La cual tenía mecanismos para la aplicación de controles a los precios y a la producción; es decir, un ordenamiento eminentemente adecuado para continuar con una política proteccionista.
- ii. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios (D.O. 31-08-1934). Dicho ordenamiento otorgaba una amplia discrecionalidad a la autoridad y, su aspecto conceptual se encontraba desfasado respecto a la evolución comercial y económica en los años recientes.
- iii. También se encontraban desfasados los siguientes ordenamientos: Ley de Industria de la Transformación (D.O. 31 de mayo de 1941) y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos (D.O. 20-06-1937).

La nueva Ley Federal de Competencia Económica tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Su ámbito de aplicación está referida a todos los agentes económicos, personas físicas o morales, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica nacional.

Sin embargo, para esta Ley no se constituyen en monopolios, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas, según lo referido en el párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional; tampoco las asociaciones de trabajadores, los privilegios que por tiempo determinado se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras; ni las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan sus productos directamente en el extranjero.

Como resultado de los cambios ocurridos en la estructura productiva y las relaciones de intercambio, la dinámica interventora del Estado Mexicano ha evolucionado, al igual que la composición de su estructura administrativa, para demostrar esta aseveración, me parece importante anotar los cambios ocurridos en una Dependencia de la Administración Pública que desempeña un papel importante dentro de la Política Alimentaria, me refiero a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, destacando los diversos momentos en que ocurrieron dichos cambios, así como los nombres y responsabilidades de la Unidades Administrativas que tuvieron a su cargo operar, la política de abasto y comercialización de productos básicos alimentarios.

### 5.3.1 Evolución Orgánica de las Dependencias Encargadas de la Política de Abasto y Comercialización de Productos Básicos.

En las últimas dos décadas, la evolución de los órganos de la Administración Pública creados por el Estado para atender los aspectos de abasto y comercialización de productos básicos, han respondido al objetivo central de procurar la disponibilidad de alimentos a la población, principalmente la de menores ingresos.

El antecedente de donde parte la actual política del Estado en materia de productos básicos, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-12-1975), en cuyo Artículo 34, se fijaron las atribuciones y responsabilidades de la entonces Secretaría de Industria y Comercio en materia de regulación y promoción del abasto de lo que en esos años se denominó como productos socialmente necesarios. Con la publicación del Reglamento Interior de dicha Secretaría (D.O. 25 de abril de 1977), se precisaron las atribuciones de los órganos encargados de orientar, regular y promover el abasto de productos básicos. Los órganos a los cuales se le confirieron las referidas atribuciones, fueron las Direcciones Generales de Operación Comercial; de Comercialización Rural y; la de Sistemas de Comercialización, así como de la Unidad de Productos Básicos, adscritas a la Subsecretaría de Planeación Comercial.

A la Unidad de Producción Básicos, se le asignaron atribuciones específicas sobre la realización de estudios para instrumentar Programas de Productos Básicos (Artículo 33 del referido Reglamento). Dichos programas se darían a conocer posteriormente con la instrumentación del Plan Nacional de

## Desarrollo Industrial. 92/

Con motivo del proceso de reestructuración Orgánico-Funcional de la Secretaría en 1978 para dar origen a la Secretaría de Comercio, desapareció la Subsecretaría de Planeación Comercial y se creó en su lugar la Subsecretaría de Regulación y Abasto, la cual para dar cumplimiento a sus atribuciones se apoyó en las Direcciones Generales de Infraestructura y Servicios Comerciales, de Productos Básicos, de Servicios al Comercio Interior, y de Coordinación Comercial. La reestructuración y la función operativa de las unidades administrativas adscritas a esa Subsecretaría, se formalizaron al publicarse el Reglamento Interior de la Secretaría (D.O. 23 de enero de 1979).

Como se puede advertir, la anterior Unidad de Productos Básicos adquirió el rango de Dirección General y le fueron conferidas las atribuciones relativas a la ejecución de programas de productos básicos; la actualización de información sobre producción y consumo agropecuario, pesquero e industrial; la estimación de las cifras de la producción agrícola y; fundamentalmente, la celebración de acuerdos con los sectores público, privado y social para el cumplimiento de los objetivos fijados en el Programa Nacional de Productos Básicos (Art. 28 del Reglamento Interior).

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, se crearon los Programas Específicos de Producción, con lo cual se buscó promover mínimos de bienestar a toda la población, en especial la alimentación; también, con la creación de la

---

92/ Decreto que Dispone la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Establece las Bases de Concertación para su Cumplimiento. Publicado en el D.O. 19-marzo de 1979 y modificado mediante Decretos publicados en el D.O. de 16 y 26 de julio y 16 de diciembre de 1980.

Subcomisión de Fomento Industrial de Productos Básicos y la Unidad de Coordinación General de Programas para Productos Básicos, se integró el Programa Nacional de Productos Básicos (PNPB), cuyo contenido identificó a un conjunto de artículos de consumo generalizado.

La característica del PNPB radicó en un principio, en elevar la productividad para que, junto con precios y salarios fuera viable la expansión de la oferta de productos básicos, a su vez, garantizar la distribución de sus beneficios entre la población. Dentro del PNPB, se definieron 9 programas de fomento específico (D.O. 27 de abril de 1981) para la producción, abasto y control de productos básicos, dirigidos al fomento de las siguientes ramas industriales:

- Industria Productora de Harina de Trigo.
- Industria Productora de Maíz Nixtamalizado.
- Industria Productora de Café Industrializado.
- Industria Productora de Jabones y Detergentes.
- Industria Productora de Aceites y Mantecas Vegetales Comestibles.
- Industria Productora de Galletas Populares.
- Industria Productora de Pastas Alimenticias para Sopa.
- Industria Productora de Frutas y Legumbres Envasadas.
- Producción, Pasteurización e Industrialización de Leche de Vaca.

Con dichos programas, se oficializó los tipos, montos y condiciones de los apoyos y estímulos fiscales que el Estado Mexicano ofreció, así como las modalidades de los compromisos de los sectores social y privado.

Los apoyos y estímulos fiscales a los establecimientos industriales adheridos a los programas de fomento específico, consistieron en créditos fiscales contra impuestos federales, que se hacían constar en el documento denominado Certificado de Promoción Fiscal (CEPROFI), el cual variaba en su cuantía dada



la clasificación por categoría de la actividad industrial prioritaria y el lugar donde se desarrollara ésta.

Con las reformas, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1982, la entonces Secretaría de Comercio adquiere de nueva cuenta las facultades en materia de fomento industrial y, se fortalecieron algunas otras atribuciones relacionadas con los productos básicos de consumo popular. Derivado de lo anterior, la Secretaría replanteó su orientación y esquema operativo, adecuando en consecuencia su estructura orgánica.

Así, en la Subsecretaría de Regulación y Abasto, de las cinco unidades administrativas que la integraron, dos presentaron cambios de denominación: la Dirección General de Productos Básicos y Abasto Rural y la Dirección General de Fomento y Modernización del Abasto, que en la estructura anterior se identificó a la primera como Dirección General de Productos Básicos, y la segunda como Dirección General de Infraestructura y Servicios Comerciales. Asimismo, fueron creadas las Direcciones Generales de Granos y Oleaginosas, de Productos Perecederos y de Abarrotes, Vestido y Bienes Duraderos, para lo cual se aprovecharon íntegramente los recursos de las extintas Direcciones Generales de Coordinación Comercial y de Servicios al Comercio Rural.

La adecuación a la estructura orgánica y funcional de esa Subsecretaría, quedaron formalizadas e instrumentadas en el respectivo Reglamento Interior (D.O. 12 de diciembre de 1983). Con este ordenamiento, quedó determinada la competencia de la Dirección General de Productos Básicos y Abasto Rural, con atribuciones vinculadas para diseñar e instrumentar el Inventario Nacional de Productos Básicos; instrumentar acciones para el otorgamiento de los estímulos y subsidios a los

productos básicos; la integración del Paquete Básico de Consumo Popular y la formulación y operación de los referidos Programas de Fomento Especifico.

Durante este periodo, se buscó el propósito de racionalizar y modernizar el proceso de abasto, en el marco del Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto, mediante la publicación de los siguientes decretos y programas específicos para constituir el cuerpo normativo de dicho sistema:

- Decreto que crea el Servicio Nacional de Información de Mercados (D.O. 26 de septiembre de 1984).
- Decreto que establece las Bases para el Otorgamiento de los Estímulos Fiscales en Apoyo para el Sistema Nacional para el Abasto (D.O. 26 de septiembre de 1984).
- Programa de Fomento Especifico para la Integración y Construcción de Centros de Acopio (D.O. 24 de septiembre de 1984).
- Programa de Fomento Especifico para la Integración y Construcción de Centrales y Módulos de Abasto (D.O. 24 de septiembre de 1984).
- Programa de Fomento Especifico para la Construcción de Almacenes Frigoríficos (D.O. 24 de septiembre de 1984).
- Programa de Fomento Especifico para la Adquisición de Equipo Especializado para el Transporte de Productos Alimenticios en Estado Fresco (D.O. 24 de septiembre de 1984).

Para dar cumplimiento al programa de racionalidad administrativa instrumentado por el Gobierno Federal en 1985, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realizó ajustes en su estructura orgánica, desapareciendo la Subsecretaría de Regulación y Abasto, transfiriendo sus atribuciones a la Subsecretaría de Comercio Interior, particularmente en las Direcciones Generales de Fomento a Productos Básicos y en la de Fomento y Modernización del Abasto, agrupándose en la primera de éstas las atribuciones de las anteriores Direcciones

Generales de Productos Básicos y Abasto Rural, de Granos y Oleaginosas, y la de Abarrotes Vestido y Bienes Duraderos. Estos cambios quedaron formalizados en el Reglamento Interior de la Secretaría (D.O. 20-agosto de 1985). Durante 1985 y hasta finalizar la administración del Presidente Miguel de la Madrid, los programas de fomento específico operaron, creándose con ello la expansión de la micro, pequeña y mediana empresa dedicadas a la producción de productos básicos alimentarios.

En 1989, bajo la estrategia de la desregulación económica y la apertura comercial, la estructura de la Secretaría vuelve a sujetarse a modificaciones, cambiando de nomenclatura la Subsecretaría de Comercio Interior por la de Subsecretaría de Abasto y Comercio Interior y compactándose a tres Unidades Administrativas, en vez de las cinco con que contaba, estas fueron: las Direcciones Generales de Fomento al Comercio Interior, Política de Comercio Interior y la de Abasto y Productos Básicos. A esta última, quedaron asignadas las atribuciones de la anterior Dirección General de Fomento a Productos Básicos, cuyo objetivo esencial consistió en la instrumentación de los Programas de Fomento a Productos Básicos y verificar su cumplimiento, e integrar el Paquete Básico de Consumo Popular y la integración de estadísticas sobre producción, distribución y consumo de los productos básicos de su competencia, así como orientar la regulación de sus mercados.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría (D.O. 16-marzo 1989) se formalizaron las nuevas atribuciones, entre ellas, la facultad de aplicar la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y la Ley Federal de Protección al Consumidor, tratándose exclusivamente de productos básicos, la forma de su distribución, así como la imposición de racionamientos.

Es oportuno destacar, que desde 1990 fue evolucionando la estructura orgánica y funcional como resultado de la instrumentación del Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994, principalmente por los aspectos de desregulación económica, modernización del sistema Conasupo, liberación progresiva del comercio, liberación gradual de precios y por la selectividad en la asignación de Subsidios.

Al respecto, a la Dirección General de Abasto y Productos Básicos se le adicionan las funciones de Coordinación Sectorial con el propósito de vincular la política de Abasto y Comercio Interior con la Programación-Presupuestación de las entidades paraestatales del Sector.

Durante el proceso de desregulación económica del mercado nacional y la apertura comercial en los años recientes, se adecuó de nueva cuenta la estructura orgánica-funcional de la Secretaría. Dichas adecuaciones se formalizaron con la publicación del Reglamento Interno en 1993 (D.O. 10 de abril de 1993). De esta forma, la Subsecretaría de Abasto y Comercio Interior cambio su denominación, para ser Subsecretaría de Comercio Interior, adicionándose las funciones de análisis y dictamen de permisos de importación y exportación de productos agrícolas y pecuarios y en lo referente a la aplicación de la Ley Federal de Correduría Pública y su Reglamento.

De acuerdo con el referido Reglamento Interior, actualmente la Subsecretaría de Comercio Interior cuenta con cuatro Direcciones Generales: de Políticas Comerciales, de Fomento al Comercio Interior, de Registros Comerciales, y de Productos Básicos y Enlace Sectorial.

Como se puede advertir, la dinámica inherente de los procesos productivos y del intercambio comercial (nacional e internacional) son factores que inciden en la adopción e instrumentación de políticas públicas en materia de abasto y productos básicos para la alimentarios, así como para adecuar los órganos administrativos encargadas de ejecutar dichas políticas.

#### **5.4 Reformas al Artículo 27 Constitucional y Apertura Comercial. Hacia una Nueva Etapa de Integración y Transformación del Campo**

Desde inicios de la administración del Presidente Salinas de Gortari, se buscó transformar al campo mexicano, con el fin de ampliar las oportunidades de crecimiento del sector, donde habita aproximadamente el 70% de la población de más bajos ingresos. Las bases para la transformación de dicho sector incluyó una nueva etapa en el proceso de la reforma agraria con la adecuación del marco regulatorio a partir de las reformas al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria.

Al respecto, en la exposición de motivos que acompañó a las reformas del citado ordenamiento, las modificaciones atendieron a la decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país, el cual se encuentra dentro de una transformación mundial de inmensas proporciones en los ámbitos político, económico y social, de los cuales México es parte.

Atendiendo a las necesidades, la exposición de motivos alude al problema alimentario que es necesario resolver en el corto plazo, señalándose que: 93/

---

93/ Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución.

"Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no solo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras."

Ante ello, se entendió que la decisión de reactivar el crecimiento de la producción debe basarse en la inversión, como desafío central del campo; pero en el cual el Estado no interviniera directamente, sino que los particulares, es decir los diversos sectores productivos, participaran activamente. Pero para capitalizar al campo y aumentar la producción y productividad del mismo, se requerían nuevos esquemas y alicientes, ya que la falta de certeza en las formas de tenencia de la tierra inhibían la inversión productiva. Las modificaciones incorporadas tendrían entonces que procurar:

- i) dar certidumbre jurídica en el campo.- al finalizar el reparto agrario, superar el rezago agrario y garantizar la justicia agraria a través de tribunales federales especializados;
- ii) capitalizar al campo.- creando las condiciones para atraer y facilitar la inversión que el campo demanda, respetando la pequeña propiedad, facilitando formas de asociación que agrupen tierras para la producción, permitiendo la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rurales de acuerdo a ciertas normas, principalmente y;
- iii) proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.- reconociendo la plena capacidad de decisión de los ejidatarios en sus ejidos y comunidades.

El espíritu de las reformas al artículo 27 Constitucional se enmarcó dentro del carácter integral de la transformación en el campo, pues la modificación jurídica se constituyó en el principio y requisito esencial de la reforma en el campo y fuente de legalidad para todos los demás procesos que le siguieron, como las adecuaciones en los esquemas de comercialización de las cosechas nacionales a través de la concertación de los precios, los esquemas de financiamiento y asociatividad en las actividades agropecuarias, la apertura comercial y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio no solo con Estados Unidos y Canadá, sino con otros países de América del Sur y con Centro América.

Sobre esto último, para contribuir al proceso de integración y transformación del campo, el Gobierno de México se planteó 6 objetivos básicos en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá: 94/

1. Asegurar una transición con plazos suficientemente largos para permitir el ajuste interno equilibrado.
2. Garantizar el acceso libre de las exportaciones mexicanas a los mercados de Estados Unidos y de Canadá.
3. Brindar certidumbre y un horizonte de planeación de largo plazo al productor.
4. Asegurar a los productores el acceso a sus insumos en condiciones de competitividad internacional.
5. Establecer un sistema de apoyos directos que sustituya a los mecanismos de protección comercial.
6. Fomentar un cambio de cultivos o de actividades hacia aquellas que generen mayores ingresos.

A la par de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, el Gobierno de México inició el proceso de

---

94/ Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Aspectos Sobresalientes del Sector Agrícola. Suplemento al Reporte Diario de Mercado, CONASUPO. Noviembre 19 de 1992.

transformación en las actividades agrícolas, con el propósito de ampliar las oportunidades del sector y elevar el nivel de vida de la población rural, conforme a los principios de la política social contenida en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido las acciones de transformación del campo se basaron en:

- La desregulación y simplificación administrativa de las instituciones de la administración pública que atienden al campo;
- La adecuación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa, la auto-gestión, organización y capacitación de los productores rurales;
- La racionalización del esquema de subsidios y la sustitución de estos por un esquema de pagos agropecuarios directos;
- El desarrollo de un esquema moderno de comercialización de cosechas y;
- La apertura comercial en el sector agropecuario.

Todavía hasta 1993, la política de precios de los granos básicos y oleaginosas, distinguió precios de garantía para maíz y frijol; y precios concertados (determinados con base en las condiciones del mercado y a las reglas del comercio exterior con una participación marginal por parte del Estado) para trigo, arroz, sorgo y soya.

Para el caso de maíz y frijol, la determinación de los precios de garantía para 1992 y 1993 se realizó con base a precios indexados (incorporando la inflación del mercado nacional y, en su caso, la de nuestro principal socio comercial) del índice inflacionario conforme a lo acordado en los Pactos y para 1994, se tomó como base el precio internacional del grano, pues a partir de este año entró en vigor los apoyos económicos directos a través del PROCAMPO (novedoso mecanismo para apoyar al productor agropecuario, al cual se referirá más adelante).



En el caso de los precios de los productos liberados de permiso previo (arroz, sorgo, soya) el objetivo de la política de precios fue que éstos recibieran el precio internacional más el arancel, y costos de internación. Sin embargo, debido a las características intrínsecas de los mercados agropecuarios, en los cuales la producción se concentra en algunos meses, lo cual ocasiona altos costos de almacenaje y financieros, se requirió entonces, asegurar un precio objetivo al productor (precio internacional más arancel fijo, más gastos de internación), implicando con ello una estructura arancelaria estacional durante el periodo de cosechas y de comercialización de estos productos. Asimismo, debido a las estructuras de subsidios existentes en otros países, se buscó igualar en circunstancias al productor nacional con los del exterior, con la finalidad de ser competitivo; estas consideraciones permitieron un esquema alternativo, el cual combinó pagos directos al productor y una política arancelaria.

Con el anuncio (octubre de 1993) del PROCAMPO y con el propósito de iniciar los cambios necesarios en materia agropecuaria para contribuir al objetivo planteado por el Gobierno en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, referente a "Establecer un sistema de apoyos directos que sustituya a los mecanismos de protección comercial", 95/ entendida como una política de apoyo para elevar la competitividad y el nivel de vida en el campo, así como para modernizar el sistema de comercialización agrícola. Estos propósitos descansan en la necesidad de un nuevo apoyo que se deriva de los cambios sustantivos del contexto internacional y de las circunstancias macroeconómicas que vive el país; así como de la necesidad de una apertura comercial en donde exista

---

95/ Corresponde al 5o. objetivo en materia agropecuaria planteado durante la negociación del TLC.

mayor participación del sector privado y social en el campo.

La razón que se expone en el PROCAMPO para apoyar al sector agrícola, es porque en "... los mercados internacionales de granos y oleaginosas se caracterizan por los elevados subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores. Esta situación genera un contexto internacional poco favorable para el sector agrícola, pues los precios internacionales de los principales productos agropecuarios no reflejan los costos reales de producción". 96/ Y, ante un esquema o política de precios de garantía que respondía a un contexto de economía protegida y alta intervención estatal, se propuso el gobierno otorgar un apoyo directo a la cadena productiva para que los precios se determinen en el mercado con base a sus referencias internacionales. Ello explica que entre 1988 y 1989 se haya avanzado en la eliminación de los precios de garantía de los granos básicos, forrajeros y semillas oleaginosas, con excepción de maíz y frijol.

Los objetivos del PROCAMPO se encuentran estrechamente relacionados con los mismos que el Gobierno de México se planteó durante el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio, incorporando un elemento cuantitativo respecto al número de productores a atender y un aspecto importante en cuanto al acceso de la población a los alimentos; dichos objetivos se refieren a: 97/

1. Brindar apoyo directo a 2.2 millones de productores que están al margen de los sistemas actuales, ya que al destinar una parte significativa de su producción al autoconsumo, el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los internacionales, no

---

96/ PROCAMPO. Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos. México, 1993.

97/ Idem.

- los beneficia.
- ii. Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.
  - iii. Compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas.
  - iv. Estimular la organización de los productores del sector social y del privado para así modernizar la comercialización de productos agropecuarios.
  - v. Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo cual tendrá un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.
  - vi. Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la recuperación y conservación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del equilibrio ecológico y del desarrollo sustentable.
  - vii. Incrementar la competitividad de la actividad pecuaria con el acceso a insumos forrajeros a precios internacionales.

El PROCAMPO estará en marcha de manera plena en el ciclo agrícola otoño-invierno 1994-1995, es decir hacia finales de 1994 y principios de 1995; sin embargo, se instrumentará un esquema de transición que operará en prácticamente todo 1994, durante los ciclos agrícolas otoño-invierno 1993-1994 y primavera-verano 1994, apoyándose en los servicios que actualmente ofrecen CONASUPO y ASERCA. La vigencia del PROCAMPO será de 15 años con pagos constantes en términos reales durante los primeros diez años y gradualmente decrecientes en los siguientes cinco. Esto último guarda cierta congruencia con el periodo máximo de desgravación arancelaria (15 años) de productos tales como maíz y frijol establecidos en los acuerdos negociados en el Tratado de Libre Comercio (TLC).

El resultado de las negociaciones del TLC, en el marco del capítulo agropecuario, permitieron acuerdos en cinco áreas:

1) Apoyos Internos; 2) Subsidios a la Exportación; 3) Disposiciones Sanitarias y Fitosanitarias; 4) Acceso a Mercados y; 5) Ordenes de Comercialización y Otros.

Los resultados obtenidos por México dentro del Capítulo Agropecuario, producto de la negociación, entre los 3 países tomó como base los siguientes objetivos. 98/

- Garantizar el acceso de las exportaciones al mercado de los EE.UU y Canadá.
- Favorecer la capitalización del campo al generarse un ahorro muy importante para los exportadores al eliminarse gradualmente los aranceles a la exportación.
- Impedir que las restricciones sanitarias, fitosanitarias y estándares de comercialización constituyan una barrera injustificada al comercio de productos agropecuarios.
- Obtener reciprocidad por las acciones de apertura comercial a partir de la adhesión de México al GATT en 1986.
- Condiciones y reglas claras y equitativas para el intercambio de productos agropecuarios en el área de América del Norte.

Otro aspecto que se consideró fue el de promover la sustitución de cultivos de los segmentos tradicionales, de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientados al mercado externo, para así poder elevar los ingresos de los productos agropecuarios, en este sentido los objetivos se centraron en:

- Establecer plazos de apertura adecuados con la suficiente gradualidad para lograr la reconversión y ajuste de la producción agropecuaria en el país.
- Lograr la integración vertical de las actividades productivas en el campo para aprovechar las economías

---

98/ El sector Agropecuario en las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Estados Unidos-México-Canadá. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México, agosto 24 de 1992 Pág. 4.

de escalas y promover el desarrollo de productos con un mayor valor agregado.

- Favorecer la inversión en el campo de los sectores social y privado, así como de la inversión extranjera, de acuerdo a la Constitución y a las Leyes Reglamentarias en la materia.

Respecto a las negociaciones en materia de Apoyo Interno, se reconoció, y así fue plasmado en el documento final, que dichas medidas son de crucial importancia para el sector agropecuario de cada una de las partes, asentando que se puede distorsionar el comercio y la producción. En este sentido, se estableció que en la medida en que una parte determine apoyar a sus productores agropecuarios, se deberá esforzar hacia políticas que: 99/

- a) Tengan efectos mínimos de distorsión sobre el comercio o la producción.
- b) Estén exentas de compromisos de reducción de apoyo interno bajo el GATT.

El texto señala también, que se permite la sustitución de instrumentos mediante los cuales se otorgan apoyos a la agricultura, siempre y cuando éstos se mantengan dentro de los límites establecidos en GATT. 100/ Al respecto, el PROCAMPO se incerta en esta política de apoyo para otorgar de manera directa apoyos a la producción agropecuaria de alimentos; en este sentido, nuestro país cambia el sistema de apoyo a la agricultura (productor primario), basado en la protección comercial por un sistema de pagos directos, el cual viene operando de manera gradual desde 1992 mediante la comercialización de las cosechas que opera el organismo Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

---

99/ Idem.

100/ Idem.

Es importante destacar que los apoyos vía subsidios que se canalizan al sector agropecuario pueden afectar las condiciones de competitividad y por ende distorsionar los precios. Por esta razón el acuerdo logrado en el TLC para las medidas de apoyo interno permite: 101/

- a) Otorgar pagos directos a los productores que lo requieran para apoyar sus niveles de ingresos y competitividad; así como para favorecer su reconversión productiva.
- b) Modernizar las unidades productivas, a través del desarrollo de obras de infraestructura, adopción o difusión de nuevas tecnologías, extensionismos agrícola, campañas fitosanitarias y zoonosanitarias, y servicios de apoyo a la comercialización agropecuaria, entre otros esquemas de apoyo.

Como se puede advertir, los acuerdos negociados en el TLC, reconocen a los subsidios internos como una importante política de apoyo al sector agropecuario. En este sentido, México estaría en posibilidad de ajustar sus apoyos directos en prácticamente la totalidad de los productos agropecuarios, ya que podría utilizar instrumentos de política no sujetos a compromisos de reducción dentro del GATT, tales como: 102/

1. Servicios Generales:
  - a) Investigación
  - b) Control de plagas y enfermedades
  - c) Servicios de entrenamiento
  - d) Servicios de asesoría
  - e) Servicios de inspección
  - f) Servicios de promoción y comercialización
  - g) Servicios en infraestructura, incluyendo electricidad, carreteras y vías de transporte, infraestructura en mercados y puertos.
2. Inventarios públicos para propósitos de seguridad alimentaria
3. Apoyos a la oferta alimentaria doméstica
4. Pagos directos a productores
  - a) Apoyos al ingreso

---

101/ Idem. Pág 6

102/ Idem. Págs. 7 y 8.

- b) Participación financiera del gobierno en aseguramiento del ingreso
- c) Pagos (directo o vía participación financiera del gobierno en esquemas de aseguramiento de cosechas) para compensar desastres naturales.
- d) Asistencias en ajustes estructurales otorgados vía programas de retiro de tierras.
- e) Asistencia en ajustes estructurales otorgados vía programas de retiro de productores.
- f) Asistencia en ajustes estructurales vía apoyos a la inversión.
- g) Pagos bajo programas ecológicos
- h) Pagos bajo programas de asistencia regional

En cuanto a las políticas sujetas a compromisos de reducción dentro del GATT, es decir, de las que no cumplen con los criterios de no distorsionar el comercio, ni de no incentivar la producción, y con objetivo de compensar los subsidios que otorgan Estados Unidos y Canadá en productos como maíz, frijol, leche y derivados, trigo, sorgo y cebada, el Estado mexicano seguirá manteniendo apoyos a la producción "apoyos a los precios".

Los subsidios a la exportación también fueron reglamentados trilateralmente en el contexto del Capítulo agropecuario (artículo 706), calificando esta medida como no apropiada dentro de la zona de libre comercio; con excepción de los estrictamente necesarios cuando sea para compensar a los otorgados a las importaciones de países que no son miembros. Asimismo, los tres países consideran trabajar para eliminar los subsidios a la exportación en el comercio agropecuario de América del Norte para alcanzar su eliminación a nivel mundial.

Los acuerdos negociados sobre medidas sanitarias y fitosanitarias incluyó todas las disciplinas y normas necesarias a fin de que estas medidas no sean utilizadas como barreras injustificadas al comercio de productos agropecuarios y forestales.

Al respecto, se establecieron derechos y obligaciones básicas para los tres países definiendo la aplicación de las normas internacionales para la aplicación del acuerdo, considerando el principio de equivalencia y, en su caso, la obligación para acudir al mecanismo de solución de controversias del T.L.C. o la utilización de organismos internacionales y regionales para el caso de consultas y recomendaciones sanitarias.

En cuanto a los aspectos referentes a Acceso a Mercados y Ordenes de Comercialización, los acuerdos negociados se realizaron de forma bilateral. En cuanto al primero, se contempla la eliminación de todos los aranceles en un plazo de hasta 15 años a partir del 1o. de enero de 1994, es decir, que para el año 2008 no habrá esquema arancelario en el marco del TLC; es decir, será 0%.

Para el segundo, la desgravación inmediata considera el 61% de las importaciones procedentes de México, mientras que para el primero es del 35% de las importaciones provenientes de Estados Unidos.

En cuanto a la desgravación de 5 y hasta 15 años, México incorporó el 60% de las importaciones de Estados Unidos mientras que ese país situó el 33% de las importaciones procedentes de México.

En las negociaciones entre México y Canadá, los productos que se incluyeron en la categoría de desgravación inmediata vía México-Canadá es de 40.3% del comercio, mientras que en la de Canadá-México es del 88%.

Esto último debido a las concesiones de Canadá a México referentes a:



- Reducción inmediata en 50% de prácticamente la totalidad de aranceles.
- Desgravación inmediata del arancel para jugo de naranja.
- Acceso total de las exportaciones mexicanas de café, independientemente del Acuerdo Internacional del Café.
- Eliminación de la Ley sobre Importaciones de Carne (Meat Import Act.), que restringe las exportaciones de carne de Canadá.
- Eliminación de la Ley sobre Importaciones de Trigo (Wheat Import Act) que restringe las exportaciones de este cereal a Canadá.

Entre México y Canadá quedaron excluidas de las negociaciones los productos lácteos y avícolas, los cuales representan el 27% de las importaciones Mexicanas de Canadá, mientras que Canadá no excluyó nada de las importaciones que provienen de México.

Las exclusiones de los productos lácteos y avícolas abren la posibilidad de que en México no se dañe la producción nacional y por el contrario, permite que esas actividades se fortalezcan para competir tanto en el mercado interno como, en un futuro, en el internacional.

Los beneficios de México en el mercado de Estados Unidos fue en frutas y hortalizas, en las que se obtuvo concesiones de acceso inmediato; en algunos casos, sobre una base estacional y de desgravación gradual como en el caso de jugo de naranja y el azúcar de origen mexicano.

Asimismo, se establecieron nuevas fracciones arancelarias, libres de pago al momento de entrar en vigor el TLC y, que tienen un potencial exportador debido a la demanda de la población de origen latino.

En cuanto a la apertura del mercado mexicano, se estableció la liberalización inmediata de los insumos productivos del campo casi en su totalidad. A partir del primero de enero de 1994 no pagan arancel y se eliminaron de permiso de importación los bienes de capital que se utilizan en el campo, en especial tractores (nuevos y usados) remolques para ganado, etc. La mayor parte de los fertilizantes, agroquímicos, insecticidas, vacunas implementos para tractores, dejarán de pagar arancel, con lo que después del 50. año de vigencia del TLC, prácticamente ningún insumo agropecuario pagará arancel a la importación.

Es importante destacar, que con los tratados o acuerdos internacionales de libre comercio que ha suscrito el gobierno de México con otros países, entre ellos Chile y Costa Rica, además de buscar la complementariedad de productos y servicios, se crean las condiciones para que los diversos agentes productivos compitan en igualdad de condiciones o reglas, abandonándose con ello la excesiva protección gubernamental, particularmente en materia de subsidios u apoyos indiscriminados.

La apertura comercial de México iniciada desde mediados de la década de los 80's con su incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y más acabada con la entrada en vigor del TLC, requirió de adecuaciones de fondo en la estructura jurídica y productiva nacional. Se advierte que a partir de 1988, con la revisión del marco regulatorio de las actividades industrial y comercial se fue adecuando la estructura jurídica para buscar la mayor participación de los particulares en las actividades productivas, sin inhibir la inversión por trámites o regulaciones excesivas.

En este sentido, las reformas al artículo 27 Constitucional incorporaron nuevos elementos para promover la inversión productiva en el campo; la asociatividad busca nuevas formas para crear condiciones de rentabilidad de las actividades productivas, para ser competitivos en calidad y precios tanto a nivel nacional como con el exterior. La apertura comercial es un reto no solo para el Gobierno que la promueve, lo es para la sociedad, para el país entero, pues la protección y la política de "puertas cerradas" en lo comercial y económico genera vicios y produce ineficiencias; además se pierden los parámetros de comparación.

Con el PROCAMPO puesto en marcha, se busca en las actividades agrícolas, reducir la brecha entre los costos de la producción nacional y los de importación; de tal manera que sea redituable para el productor agrícola y para el industrial que transforma y comercializa bienes básicos, que se produzca lo que el país consume.

Para el año 2000, México tendrá una población de poco más de 100 millones de habitantes, población que debe alimentarse de la misma tierra que hace menos de 30 años tenía que alimentar a la mitad de personas. Si se quiere mantener el nivel actual de consumo de alimentos, simplemente para los que vivan en el año 2000 (poco menos de 6 años) será necesario incrementar la producción de alimentos en 20%, pero si nuestra frontera agrícola se agota, será necesario complementar nuestro consumo con importaciones. Pero, lo importante es, ...que tan sólo sea complementar.

La seguridad alimentaria -la garantía de que habrá suficientes alimentos, seguros y nutritivos a disposición de todos en todo momento- está indudablemente unida al incremento de la producción agrícola, la calidad de los alimentos

producidos y transformados, la mitigación de la pobreza rural, la generación de empleos productivos y remunerados, la preservación de los recursos naturales, entre otros. En tal sentido, las políticas, planes y programas en materia agrícola deben incorporar consideraciones de política alimentaria y de comercio, cuya instrumentación la realicen instituciones que tengan adecuada comunicación y coordinación.

## CONCLUSIONES

Es indudable la estrecha relación que existe entre la Política Alimentaria y la Administración Pública, pues toca a esta instrumentarla, controlarla y evaluarla. La Política Alimentaria como componente de la Política Económica General es parte y responde al interés general de la sociedad, interés que reviste alta prioridad para el Estado, debido a que la cuestión alimentaria representa un factor de cohesión en los ámbitos político, económico y social.

La relación existente entre Política Alimentaria y Administración Pública es dinámica, pues se adecúa a las circunstancias históricas del mercado en los planos nacional e internacional; es decir, que la dinámica entre dicha relación se da por las adecuaciones en las decisiones de política para garantizar la disponibilidad y el abasto de alimentos, así como por las adecuaciones y cambios en aspectos jurídicos y organizacionales de las instancias de la Administración Pública, que tienen en un momento histórico determinado, la responsabilidad de atender el interés general de la sociedad, referente a tener acceso a los alimentos.

Por lo anterior, las conclusiones que dan soporte al presente trabajo se presentan a continuación:

1. La acción que el Estado moderno emprende a través de su Administración Pública es de lo más diversa, la cual se encuentra estrechamente vinculada a decisiones de política que en mayor o menor grado responden al interés general de la sociedad que representa.

2. Mediante decisiones de política, el Estado interviene en prácticamente todos los aspectos de la vida nacional, respondiendo siempre a la orientación o imperativo de aquello que se concibe, en un momento histórico determinado, como la mejor opción para iniciar, continuar o consolidar el modelo de desarrollo al que se aspira, conforme al interés general de la sociedad, plasmado en una Ley general y abstracta del interés de la colectividad.
3. En México, el interés general de la sociedad se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el Título Primero, Capítulo I, en donde se hace referencia a las Garantías Individuales y a las Obligaciones del Estado Mexicano; así como en el Título Segundo, Capítulo I, referente a la Soberanía Nacional y Forma de Gobierno.
4. El interés general que se alude en los preceptos constitucionales se concreta, entre otros aspectos, con la acción promotora del Estado en materia del desarrollo rural integral para generar empleos; fomentar, planear y organizar la actividad agropecuaria y; como responsable de expedir la legislación reglamentaria de dichas actividades; además, de emprender acciones relativas a la industrialización y comercialización, considerando a éstas como facultades del "interés público" (Artículo 27, fracción XX Constitucional). A esta disposición general también se incorpora lo referente a la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos, el establecimiento de leyes para fijar precios máximos a los artículos, materiales o productos que se consideran necesarios para la economía nacional o para el consumo popular, evitar el intermediarismo innecesario o excesivo

que provoquen insuficiente abasto o alza de precios (Artículo 28 Constitucional).

5. La facultad interventora del Estado Mexicano en la regulación comercial de los productos básicos alimentarios, se encuentra sustentada constitucionalmente y, aunque el Derecho a la Alimentación, en términos de acceso, no se señala explícitamente dentro de la Constitución, ésta se encuentra implícita en las disposiciones generales indicadas en los Artículos 27 y 28 de la Constitución; con lo cual, la cuestión alimentaria se constituye en una parte importante del interés general que asume el Estado Mexicano y al que pretende dar respuesta mediante la aplicación de políticas públicas que instrumentan sus instancias administrativas.
6. La Política Alimentaria es por tanto un aspecto importante y de gran interés para la colectividad; el Estado Mexicano así lo determina, al intervenir de diversas maneras y, al considerarlo como un asunto que reviste la más alta prioridad dentro del desarrollo económico y social del país.
7. Históricamente, el Estado Mexicano ha intervenido, a través de su Administración Pública, en el diseño y aplicación de políticas para atender las demandas del interés general, en el marco del desarrollo nacional integral (Artículo 25 Constitucional) y del proyecto nacional que se consagra en la Constitución.
8. A la Administración Pública, le toca participar en todo el proceso de la Política Alimentaria, desde su concepción como política, hasta su ejecución, control y en la evaluación de sus resultados. Y al participar en todo ese

proceso, la acción de la Administración Pública se encuentra sujeta a una evolución orgánica y funcional constante, producto de los cambios que acontecen en los mercados mundiales, producto de las modificaciones en los patrones o políticas de producción y comercialización de productos alimentarios que inciden de diversas formas en el mercado interno.

9. En años recientes, el Estado Mexicano ha tenido que adecuar no solo el mercado de alimentos, también su intervención o participación en las actividades productivas, al adoptar políticas en materia de producción agropecuaria, apoyos a la producción de alimentos, subsidios al consumo e incluso el llegar a considerar una participación cada vez menor en la producción, comercialización y distribución de productos alimentarios.
10. Los cambios ocurridos en los mercados nacional e internacional de alimentos, la adopción de políticas en materia agrícola, así como la adecuación de patrones tanto en la producción como en la comercialización de alimentos, entre otros aspectos, han propiciado el cambio en las estructuras jurídicas y administrativas del Estado Mexicano. Así, cuando hubo necesidad de asegurar el abasto de alimentos una vez concluida la Revolución Mexicana, el Gobierno estableció mecanismos para regular el comercio de alimentos, a través de disposiciones administrativas o mediante la creación de organismos para atender la problemática en un momento determinado.
11. La política alimentaria del Estado Mexicano, ha evolucionado, primero con una actitud interventora y de alta regulación económica, prevaleciente hasta hace poco tiempo y, de una apertura y liberalización comercial que



hoy nos toca vivir, a partir de 1988.

12. A pesar de la intervención del Estado Mexicano, sobre todo en los últimos 70 años, para asegurar la disponibilidad de alimentos a la población, mediante la participación de su Administración Pública en la cadena alimentaria (producción, transformación, distribución y consumo), la acción estatal no ha sido capaz de satisfacerla de manera plena, con la sola producción nacional.
13. Hoy en día, los desequilibrios entre la oferta interna y la demanda de alimentos, continúan caracterizados por déficits crecientes en casi todos los productos básicos alimentarios que requiere la población. Ante esta situación, las instancias administrativas del Estado Mexicano intervienen para solucionar o revertir los déficits de alimentos, mediante la adopción de políticas para incrementar los niveles de la oferta (con producción nacional o bien con productos importados) y así poder satisfacer las necesidades de la demanda.
14. También, durante décadas se ha visto la incapacidad de los sectores productivos y comerciales privados para proveer de alimentos a una población cuyo índice de crecimiento supera a la producción agrícola y pecuaria nacional.
15. La intervención del Estado Mexicano para garantizar el abasto de productos básicos, durante más de 70 años, constituye, aún ahora, un acontecimiento de grandes proporciones, en donde la Administración Pública ha tenido que adoptar características diversas en su funcionamiento.

16. El Estado Mexicano a través de la política alimentaria y de la política económica general, instrumenta mecanismos para: regular el mercado, normar la actividad comercial de granos básicos, impedir el ocultamiento y la intermediación, actuar directa o indirectamente a través de figuras administrativas o jurídicas, adecuar la estructura del mercado, participar directamente en la industrialización y distribución de alimentos, promover y fomentar las actividades productivas e integrar y consolidar un cuerpo normativo de disposiciones jurídicas y administrativas que soportan hoy en día su participación en la cadena alimentaria nacional.
  
17. La evolución del mercado ha sido demasiado dinámica, por ello la política alimentaria se constituye en un aspecto importante que el Estado Mexicano debe contemplar, sobre todo porque la participación del país en el mercado mundial, provoca que el Estado reoriente sus actividades y, consecuentemente sus estructuras administrativas, ejemplo de esto se dió desde 1986-1993, en que México pasó de un mercado cerrado y altamente regulado a otro abierto con mínimas regulaciones, enmarcado en un proceso de liberalización comercial y apertura gradual de la economía nacional, caracterizado por un franco proceso de globalización económica y comercial en el plano internacional.
  
18. Por lo anterior, el presente trabajo, demuestra cuatro aspectos importantes, los cuales inciden en el devenir histórico de la Administración Pública como instancia ejecutora de las políticas que en materia alimentaria instrumenta el Estado Mexicano; éstas son:

- i. Independientemente de los estadios de desarrollo y de las modalidades que ha tenido el Estado Mexicano, en lo político, en su estructura orgánica institucional y por su participación en la economía, siempre en mayor o menor medida, ha estado presente la función primordial de garantizar la suficiencia alimentaria;
- ii. La función estatal de garantizar el abasto de productos alimentarios, se constituyó, en una demanda del interés general de la sociedad y, en una prioridad de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana y que aún prevalece;
- iii. En prácticamente todos los Gobiernos, se han asumido compromisos en materia de abasto y comercialización de alimentos; creándose con ello, instrumentos y mecanismos institucionales mediante los cuales la Administración Pública procura su cumplimiento y;
- iv. No obstante que la política alimentaria se ha constituido en una prioridad del Estado Mexicano, esta depende en gran medida para condicionar su éxito de:
  - Las políticas comerciales de los principales países exportadores de materias primas alimenticias o de alimentos.
  - La capacidad de adaptación o reconversión de la planta productiva nacional del sector privado y,
  - Las políticas e instituciones que el Estado ha creado para atender esta problemática.

19. En consecuencia, además de adecuar las políticas e instituciones del Estado a la realidad económica nacional e internacional en materia alimentaria, es importante también adecuar las estructuras productivas privadas mediante la promoción de figuras asociativas para aprovechar economías de escala y propiciar la especialización de la producción por región geográficas; de tal manera que incida en la generación de bienes con mayor valor agregado al abatir costos, en beneficio de productores y consumidores finales. Esta propuesta tendría que ser impulsada por el Estado a través de una política integral de producción primaria (agrícola y pecuaria) y de comercialización, en la cual intervengan las dependencias y organismos en un sólo programa de atención preferente, enmarcado en una Política Alimentaria cuyo sustento jurídico se base en un precepto constitucional referente al ... "Derecho a la Alimentación, en términos de acceso".

## BIBLIOGRAFIA

## LIBROS.

- Ayala, Espino José Luis. Límites del Mercado Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. Ed. INAP. México, 1992.
- Barkin, David y Suárez Blanca. El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria. Ed. Océano, México 1985
- Castelazo, José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Colegio de Lics. en Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1979.
- Cordera, Rolando. Selec. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Lecturas del Trimestre Económico, F.C.E. . México 1981.
- Fernández, Santillán José F. Política y Administración Pública en México. 1934-1978. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980.
- Kelsen, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. Ed. Colofón. México, 1992.
- Leal, Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano. Ediciones El Caballito, México 1976.
- Leal, Juan Felipe. Del Estado Liberal al Estado Interventor en México. Ediciones El Caballito, México 1991.
- Milliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. Ed. Siglo XXI, México 1985.
- Moguel Julio, Aspeita Hugo. Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Política Estatal y Conflictos Agrarios 1950-1970. Siglo XXI-CEHAM, México 1991

- Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Ed. Siglo XXI, México 1980.
- Poulantzas, Nicos. Introducción al Estudio de la Hegemonía del Estado, en Critica de la Hegemonía del Estado No. 17. Antigua Casa Editorial Cuervo, Argentina 1976.
- Salinas, de Gortari Raúl. DICONSA en la Modernización Comercial y la Regulación del Abasto Popular. Ed. INAP. México, 1988.
- Sanderson, E. Steven. La Transformación de la Agricultura Mexicana. Estructura Internacional y Política de Cambio Rural. Alianza Editorial Mexicana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 1990.
- Secretaría de la Presidencia. Administración para el Desarrollo Regional Agropecuario, México 1976.
- Secretaría de la Presidencia. México a Través de los Informes Presidenciales. México 1976. Tomo 5
- Silva, Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista. T. I, Fondo de Cultura Económica, México 1960.
- Ulloa, Berta. (Coord.). Historia de la Revolución Mexicana. 1914-1917. La Constitución de 1917. T.6, El Colegio de México.

#### HEMEROGRAFIA

- García Cárdenas, Luis  
"Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México" en Revista de Administración Pública, Núm. 54, México INAP. abril-junio de 1983.

- Hernández Fujigaki, Gloria  
"El comité regulador del mercado de las subsistencias" en Revista Concertación, DICCONSA, México, agosto de 1987.
- Hernández Fujigaki, Gloria  
"El abasto y la regulación en un periodo de emergencia: La Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V." en Revista Concertación, DICCONSA, Mexico, septiembre de 1987.
- Ibarra Hernández, Alejandro y Ortiz Rosales, Sergio.  
"Reservas, seguridad alimentaria y poder alimentario" en Revista de Comercio Exterior, Vol 41, Núm.1, BANCOMEXT enero de 1991.
- Salinas de Gortari, Carlos.  
"Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución" en Revista de Comercio Exterior, Vol 41, Núm.11, BANCOMEXT noviembre de 1991.
- Torres Gaytán, Ricardo.  
"La intervención del Estado en la vida económica" en Materiales de Investigación Económica. Núm 3, Facultad de Economía, UNAM, 1988.

#### LEYES Y OTROS ORDENAMIENTOS

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1993.

Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios. D.O. 31-12 1952.

Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. D.O. 30-12-1950 y reformas de 04-01-1951.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1980.

Decreto que Dispone la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Establece las Bases de Concertación para su Cumplimiento. D.O. 19-03-1979

Decreto que Aprueba el Programa Nacional de Productos Básicos. D.O. 27-04-1981.

Decreto que Crea al Servicio Nacional de Información de Mercados. D.O. 26-09-1984.

Decreto que Establece las Bases para el Otorgamiento de los Estímulos Fiscales en apoyo para el Sistema Nacional para el Abasto. D.O. 26-09-1984.

Ley Federal de Competencia Económica. D.O. 24-12-1992.

#### PLANES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL

- Sistema Alimentario Mexicano. Medidas Operativas Agropecuarias y Pesqueras, Estrategia de Comercialización, Transformación, Distribución y Consumo de la Canasta Básica Recomendable. 7 de mayo de 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal.
- Programa de Fomento Específico para la Integración y Construcción de Centros de Acopio. D.O. 24-09-1984.
- Programa de Fomento Específico para la Integración y Construcción de Centrales y Módulos de Abasto. D.O. 24-09-1984.
- Programa de Fomento Específico para la Integración y Construcción de Almacenes Frigoríficos. D.O. 24-09-1984.
- Programa de Fomento Específico para la Adquisición de Equipo Especializado para el Transporte de Productos Alimenticios en Estado Fresco. D.O. 24-09-1984.



- Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983.
- Programa Nacional de Alimentación 1990-1994. Comisión Nacional de Alimentación, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1990.
- Sistema Nacional para el Abasto. Poder Ejecutivo Federal, septiembre de 1984.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1990.
- Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994. Poder Ejecutivo Federal 1990.
- Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Revista de Comercio Exterior Vol. 40, Núm. 10, octubre de 1990. BANCOMEXT, México 1990.
- PROCAMPO, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México 1993.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

- Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Aspectos Sobresalientes del Sector Agrícola. Suplemento al Reporte Diario de Mercados. CONASUPO. Noviembre 19 de 1992.
- El Sector Agropecuario en las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio, Estados Unidos, México y Canadá. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México, agosto 24 de 1992.
- Compilación de Reglamentos Interiores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. 1976-1994.
- Informe Anual del Banco de México. Años 1984-1987.