



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



33
28

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS PROGRAMAS SOCIALES DE GOBIERNO FEDERAL
(EL PROGRAMA DE SUBSIDIO A LA TORTILLA 1990-1994)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
FRANCISCO JAVIER CERON FLORES

ASESOR DE TESIS: LIC. GABRIEL DIAZ OLMEDO

MEXICO, D. F. FALLA DE ORIGEN 1996

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

Agradecimientos:

El elaborar un proyecto de investigación para obtener el grado de la Licenciatura en Administración Pública, es el proceso final, que en mi caso se hizo tan largo que pense que no lo realizaría, es como una barrera o un gran muro que a simple vista lo veía muy alto.

Pero gracias al apoyo de mi asesor **Lic. Gabriel Díaz Olmedo**, de sus observaciones, confianza y observaciones, ahora concluyo.

También quiero hacer un reconocimientos a los sinodales que me asignaron para la revisión de mi trabajo:

Lic. Ricardo Navarro Reyna:

Sabe escuchar con gran atención, da la palmada con la cual uno puede y tiene la seguridad de que se hizo un buen trabajo.

Lic. Leopoldo Riva Palacio Martínez:

Persona preocupada por el ejercicio de la profesión del Administrador Público.

Mtro. Rigoberto León Berber:

Persona crítica que hace que uno vaya más haya de lo realizado, respaldando lo plasmado con hechos o teoría.

Lic. José Antonio Torres Herrera:

Es el compañero, es la unión entre el profesor y el estudiante, conocedor de estos temas; brinda el apoyo consejos y directrices para mejorar el estudio y así presentar un trabajo digno.

A la familia:

A mi madre: Adela

A mi padre: Eustolio Rogelio

A mis hermanos: Rogelio, Demetrio, Juan, Adrián, Beatriz, Amada y los pequeños Mauricio y Diego.

A mi amada esposa Rocío:

Sólo el agradecimiento por su tiempo de espera, por su paciencia.
Todo mi cariño y mi amor.

Índice

	Introducción	7
	Capítulo I	
1.	El Ejecutivo Federal su Administración Pública y los Subsidios	11
1.1.	El Poder Ejecutivo	11
1.2.	Las atribuciones del Ejecutivo Federal	12
1.3.	La Administración Pública Federal y su Organización	14
1.4.	Los sectores de la Administración Pública Federal	17
1.5.	El sector económico	18
1.5.1.	El sector comercio y fomento industrial	19
1.5.2.	La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	19
1.5.3.	Sus antecedentes	20
1.5.4.	Su marco jurídico	24
1.5.5.	Sus atribuciones	25
1.6.	Algunas de sus Entidades sectorizadas	26
1.6.1.	Conasupo	26

1.6.2.	Las filiales de Conasupo	27
1.6.3.	Diconsa antecedentes, organización y atribuciones	29
1.7.	Los Subsidios selectivos del Gobierno Federal	30
1.7.1	Los Programas Sociales del Gobierno Federal, los Subsidios y el papel que juegan en la Política Social	31
Capítulo II		
2.	La Tortilla	36
2.1.	La Tortilla aspectos históricos.	36
2.1.1.	La Tortilla aspectos sociales y nutritivos	38
2.1.2.	La Tortilla aspectos económicos	44
2.2.	La Política Agrícola	47
2.2.1.	La Agricultura comercial	47
2.2.2.	La comercialización del maíz y principales problemas	48
2.2.3.	Intermediarios	49
2.3.	Consumo de maíz por sectores	49
2.4.	El vínculo entre el maíz y la tortilla	50
2.5.	Cronología del Programa de Subsidio a la Tortilla	51
Capítulo III		
3.	El Programa de Subsidio a la Tortilla (aspecto central)	57
3.1.	Los beneficiarios	61

3.2.	Los industriales	65
3.3.	Conasupo como liquidador del servicio del Programa de Subsidio a la Tortilla	67
3.4.	La población objetivo	71
3.5.	Criterios de selección de la población beneficiada	75
3.6.	Levantamiento y verificación de la información	75
3.7.	Las ciudades beneficiadas	77
3.7.1.	La selección de ciudades	79
3.7.2.	Delimitación de las ciudades o áreas urbanas para el levantamiento de registros	79
3.8.	La operación del Programa de Subsidio a la Tortilla	80
3.9.	Liquidación a industriales	82
3.10.	El proceso automatizado sus ventajas	83
3.11.	Distribución de tarjetas, incorporación y verificación del padrón	83
3.12.	La "Lista Negra"	84
3.13.	El proceso de liquidación	84
3.14.	La selectividad y transparencia del programa	86
3.15.	Aspectos y cobertura a reforzar	86
	Conclusiones	90
	Bibliografía	
	Anexos	

Introducción

El Programa del Subsidio a la Tortilla es un nuevo esquema de aplicación de subsidios selectivos al consumo, cuya finalidad dentro de la política de modernización económica y social es la de sustituir paulatinamente en las áreas urbanas al subsidio generalizado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), en su carácter de documento globalizador, marca la orientación a seguir en la Política Social, específicamente en la política de abasto y alimentación establece que los subsidios se orienten al consumo de los grupos de bajos ingresos mediante acciones selectivas y específicas.

El Programa Nacional de Modernización del Abasto y Comercio Interior, refiere la siguiente problemática:

1) Los Subsidios alimenticios no han cumplido eficientemente su función de fortalecer el poder adquisitivo de la población de menores ingresos, debido a la falta de selectividad y a las distorsiones de los precios relativos.

2) En el otorgamiento de los subsidios generalizados se desperdician recursos, convirtiéndose en una carga onerosa para el Gobierno Federal en detrimento del bienestar social.

En relación a los objetivos y estrategia a seguir para el ejercicio de los subsidios menciona que:

1) El esquema actual de subsidios debe ser reorientado para garantizar que estos apoyos lleguen a la población que más los necesita y se traduzcan en una mejoría de su poder adquisitivo.

2) Los subsidios al consumo se asignaran con base en criterios de selectividad, transparencia, temporalidad, monto y racionalidad.

El Programa Nacional Alimentario a su vez, confiere especial atención al segmento de la población cuyo ingreso familiar es de hasta dos

salarios mínimos, por considerarse que esta tiene dificultad para acceder a los alimentos indispensables que le permitan satisfacer sus necesidades básicas.

Conforme a estos lineamientos, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en su proyecto de modernización estructural definido en el convenio para la modernización estructural y rehabilitación financiera del organismo en septiembre de 1990, se comprometió a resolver la eliminación de los subsidios generalizados, basándose en la identificación individualizada de los beneficiarios.

Con objeto de reducir la carga en el gasto público y mejorar la asignación los recursos financieros destinados a la asistencia alimentaria, se autorizó en septiembre de 1990, la instrumentación de un esquema de subsidio selectivo, denominado Programa de Subsidio a la Tortilla, que permite hacer llegar únicamente a la población más necesitada estos beneficios.

El Programa de Subsidio a la Tortilla es un sistema mediante el cual se otorga el subsidio al consumo de la tortilla, bajo los criterios de transparencia y racionalidad en su asignación; el apoyo consiste en proporcionar un kilogramo diario de tortillas sin costo a las familias de menores ingresos.

Teniendo en mi investigación documental las siguientes hipótesis:

Con la eficiente administración del Programa de Subsidio a la Tortilla se fortalecerá el poder adquisitivo de la población de menores ingresos, por lo que los subsidios deberán ser selectivos, ya que sino esto ocasionaría el desperdicio de recursos, convirtiéndose en una carga onerosa para el Gobierno Federal y produciría un detrimento del bienestar social de la población.

El Programa de Subsidio a la Tortilla, debe de tener como base los criterios de selectividad, temporalidad, monto y racionalidad; con lo cual se garantizará que este apoyo llegue a la población que más lo necesite, traduciéndose en una mejoría de su poder adquisitivo.

Para poder comprobar esta hipótesis, mi investigación la dividí en tres capítulos el 1ro lleva por nombre el Ejecutivo Federal su Administración Pública y los Subsidios, en el describo al Poder Ejecutivo, sus atribuciones, organización, los sectores que existen en la Administración Pública, el sector económico (comercio y fomento industrial), analizó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y algunas de sus Entidades y por último analizó y defino que son los subsidios.

El 2do. capítulo lo nombre la Tortilla Característica del Mexicano, a la Tortilla, la enfoco desde diversos ámbitos como el histórico, nutricional, por su contenido energético y menciono la determinación del precio de garantía.

El 3er. capítulo es la parte sustantiva y medular de mi investigación, por lo que defino al Programa de Subsidio a la Tortilla mencionando su cronología aspecto central y las personas que lo integran como lo son: los beneficiarios, los industriales y Conasupo como promotor y liquidador del programa, además de la definición y explicación de los conceptos vertebrales de este programa como son la selección y la temporalidad.

Identificó a la población objetivo del programa conforme a los datos poblacionales del Inegi de 1990, indicando como debe ser la selección de los beneficiarios para que se integren en este programa, menciono como se les liquida a los industriales por medio del proceso automatizado.

Explico como se distribuyen las tarjetas de beneficiario así como su incorporación y verificación del padrón, además de indicar que es la lista negra y su aplicación a los beneficiarios.

Menciono por Estado cuales ciudades son las beneficiadas del programa, indicando los montos totales de kilogramos otorgados y recursos que sean radicado a este programa. (el reporte detallado se integra como anexo a esta investigación)

Por ultimo describo como es la operación del Programa de Subsidio a la Tortilla mencionando sus aspectos y cobertura a reforzar, así como los

conceptos pilares del programa como lo es la selectividad, transparencia, racionalidad y monto del mismo.

Cabe resaltar que la tortilla es el alimento terminal del ciclo de producción-consumo ya que primero se tiene que sembrar, cosechar transportar, comercializar y apoyar con subsidios en toda las fases de la producción hasta que llegue a las manos de los beneficiarios o gente de escasos recursos, con ello se cubrirá lo que algunos llaman de la milpa a los tortibonos.

Capítulo I

1.- El Ejecutivo Federal su Administración Pública y los Subsidios

1.1.- El Poder Ejecutivo.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo, se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la unión en un sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.¹

La organización centralizada en México la forman el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra Organización Constitucional un doble carácter:

- 1.- de órgano político y
- 2.- de órgano administrativo.

Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado, dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

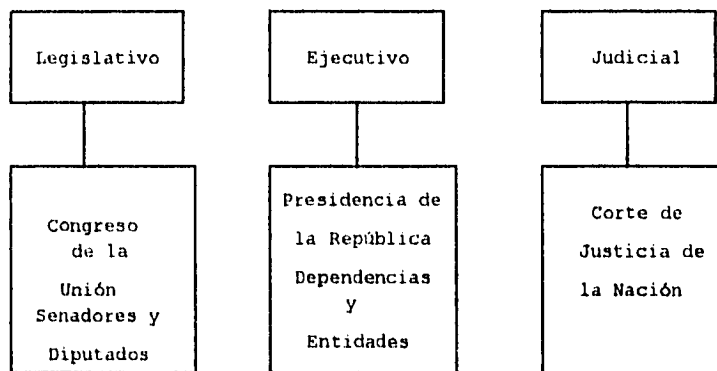
En efecto, tal es el sentido de los textos constitucionales que encierran los principios de organización de los poderes públicos; se dispone que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo" y se establece que "es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa" y que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores" "el supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denomina Presidente.²

¹ SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I Y II, MEXICO ED. FORNIA, 1991, P. 529

² FRAGA, GABINO DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO ED. FORNIA, 1995, P. 111

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la Administración Pública Federal; ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad administrativa.³

Estado Federal = Gobierno Federal
Poderes



El Poder Ejecutivo y el concepto de Gobierno esta sujeto, en términos generales a acepciones diversas:

a) una general que alude a los tres Poderes Federales y aún a todos los órganos públicos, federal, y locales.

b) un concepto intermedio que alude al conjunto de los Secretarios de Estado y en otros países al Gabinete Magisterial y

c) una acepción estricta reduce el concepto de Gobierno a la dirección política que tiene a su cargo,

En forma predominante, el Presidente de la República auxiliado por los más altos funcionarios de la Administración Pública⁴

1.2- Las atribuciones del Ejecutivo Federal

El Poder Ejecutivo, es en el sistema de la separación de poderes, aquel que tiene la decisión ejecutoria.⁵

³ FRAGA, GABRIEL, *OP. CIT.*, P. 174

⁴ SERVA ROMAS, ANDRÉS, *OP. CIT.*, P. 232

⁵ SERVA ROMAS, ANDRÉS, *OP. CIT.*, P. 232

El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del Estado, esta constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa, este concepto es sinónimo de Gobierno en sentido restringido, que es el que empleamos con frecuencia.

El Presidente de la República es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado.

El Presidente de la República asume estas importantes funciones:

a) es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación del Estado.

b) su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.

c) es jefe del ejercito y de la armada y de toda la Administración Pública.

d) dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades. ⁶

Elementos que configuran, en el Sistema Constitucional Mexicano dentro del tipo de Gobierno Presidencial:

a) el Presidente de la República es el jefe del Estado y el jefe de Gobierno, sin que esta última jefatura la asuma el primer ministro como en el régimen parlamentario.

b) el Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se refutan actos del Presidente de la República.

c) los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete o consejo de ministros, como en el régimen parlamentario.

d) los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al congreso como en el régimen parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las órdenes del Presidente de la República. ⁷

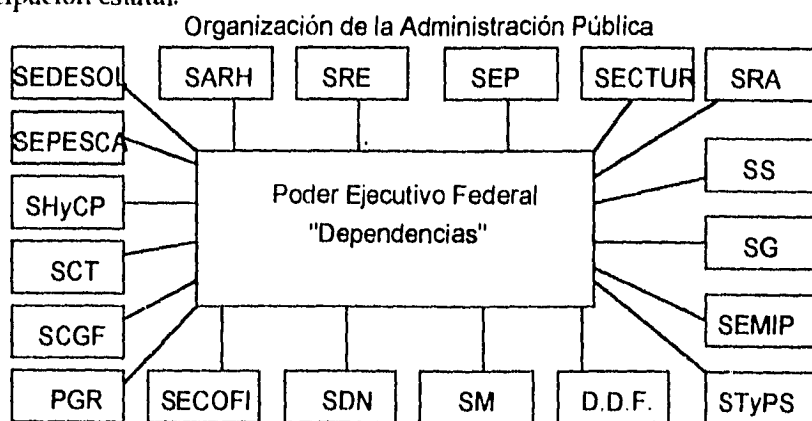
⁶ SERREA ROJAS, ANDRÉS. OP. CIT. P. 50.

⁷ FRAGA, GABINO. OP. CIT. P. 125.

1.3- La Administración Pública Federal y su Organización

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.⁸

El organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el derecho administrativo; para el derecho administrativo, la Administración Pública es una persona jurídica y aún se distinguen varias personalidades de la misma, además se reconoce la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, creados por el Estado, por medio de la ley o por un decreto del Ejecutivo, o por derecho privado en las empresas de participación estatal.⁹



La Administración Pública la concibe Carrillo Castro como el órgano dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y

⁸ CERRA ROSAS, ANTONIO. *OP. CIT.*, P. 67

⁹ CERRA ROSAS, ANTONIO. *OP. CIT.*, P. 69

decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada.¹⁰

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

Para ese objeto, este se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.¹¹

El concepto de "Administración" en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública.

La Administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas; y el administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda, los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda.

Pública apunta a la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es o debe ser común del pueblo.

La Administración Pública aprovecha todas las experiencias de la administración en general, sus técnicas, métodos, principios y sistemas, es una constante labor.¹²

La Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los interés generales" y que desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".¹³

El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.

¹⁰ CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. "LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO" METODOLOGIA PARA EL ESTUDIO DEL FUNCIONAMIENTO Y REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. MEXICO, ED. GRUPO MIGUEL ANGEL PORRUA. P. 27

¹¹ FRAGA, GABINO. OP. CIT. P. 119

¹² SERRA ROJAS. OP. CIT. P. 70

¹³ FRAGA. OP. CIT. P. 119

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.¹⁴

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la Administración Pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas la Administración Pública Federal, la de las Entidades Federativas y las Administraciones Municipales.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entre los órganos centralizados se cuenta a las Secretarías de Estado, a los Departamentos de Administrativos.

Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades exclusivas que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa.

Los órganos paraestatales mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control y referidas a la política general, económica y administrativa del Estado.¹⁵

Las funciones de la Administración Pública:

Unas son en provecho directo de la colectividad, como la atención de los servicios públicos, la policía, la defensa etc., en tanto que otras se refieren al uso interno o propio de la administración como el manejo del

¹⁴ BENIGNO ROJAS, OP. CIT., P. 11, 16

¹⁵ BENIGNO ROJAS, OP. CIT., P. 11, 18

personal administrativo, la contabilidad, la planeación presupuestal, la documentación y otras análogas.¹⁶

La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal.

La Administración de un país esta evidentemente enmarcada en su historia, tradiciones y por las tendencias políticas así como las nuevas necesidades que ella entraña.¹⁷

1.4- Los sectores de la Administración Pública Federal.

El Ejecutivo Federal determina el agrupamiento de Entidades de la Administración Pública Paraestatal, en sectores definidos que conduzcan o se globalicen, es decir las dependencias y entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, que establezca el Ejecutivo Federal, a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo en la operación de las entidades de la Administración Pública Federal

El Presidente de la República las agrupara por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponderá a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de Gobierno de las Entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas Entidades, el titular de la Dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas Entidades.

¹⁶ BARRA PÉREZ, JOSÉ PEDRO, E. O. S.

¹⁷ JACINTA BARRERA, M. D. L. L. "EL SISTEMA FEDERAL DE GOBIERNO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO", EN: FORO DE INVESTIGACIÓN, 1966, P. 116

Las Dependencias coordinaran las acciones de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y deberán tener relación estrecha con el sector de su responsabilidad, con ello se lograra una mayor coherencia operativa y evitara duplicaciones o contradicciones.¹⁸

Parte de la estrategia de la reforma administrativa para el control y coordinación de las Entidades que forman el sector Paraestatal, se encuentra en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece la facultad del Ejecutivo para agrupar por sectores a esas Entidades, con lo que se persigue:

- 1- mejor coordinación en cada área o materia.
- 2- que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar las relaciones del Ejecutivo Federal con cada entidad.
- 3- una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias.
- 4- una política definida acorde con la que se señale por el Gobierno Federal.
- 5- una mejor utilización y racionalización de los recursos humanos, equipo y presupuesto.
- 6- un mejor control operativo con coherencia, que incremente la productividad y rentabilidad social de esas Entidades.¹⁹

1.5- El sector económico.

Las actividades del sector público están determinadas por consideraciones políticas, que son un dato para el sistema económico privado o público. esto no implica que la política se base únicamente en decisiones de partido; por el contrario, es posible, la formalicen de una política nacional, sentar de una manera sistemática y objetiva los principios que permitan incrementar al máximo la riqueza y bienestar de la comunidad.²⁰

¹⁸ BERRA NEZAS, OP. CIT. P. 103

¹⁹ ACOSTA ROBERO, MIGUEL. OP. CIT. P. 400

²⁰ HICER, R.A. Y BRUJLA, P. EN: VILLAS FORTANI "HACIENDA PURIFICADA". ESPANA ED. AGUILAR 1960. P. 1.

1.5.1- El sector comercio y fomento industrial.

El sector que analizare será el que corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y cuyo titular ejercerá la funciones de coordinador, este sector se integra con:

Organismos Descentralizados:

ejemplos:

Procuraduría Federal del Consumidor

Compañía Nacional de Subsistencias Populares

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

ejemplos:

Distribuidoras Conasupo	centro
	sur
	centro
	entre otras

1.5.2- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.²¹

Algunos de los objetivos que tiene la Secretaría son los siguientes:

- establecer el marco normativo a través de políticas generales de comercio exterior, comercio interior, industria y abasto que orienten...a las Entidades del sector...para que realicen sus actividades en forma integral.

- promover y regular la actividad comercial mediante la implementación de las políticas generales de precios y de comercio interior, con objeto de ampliar su cobertura y lograr que los productos y servicios lleguen con suficiencia, a precios accesibles y bajo normas de calidad, de acuerdo con las necesidades y patrones de consumo de la población.

- propiciar el abasto de los bienes y servicios socialmente necesarios para la población en general, mediante la instrumentación de estrategias y

²¹ MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. MÉXICO 20 DE OCTUBRE DE 1991. P. 29

acciones coordinadas, así como la operación de un sistema nacional para el abasto, el desarrollo de programas de fomento a la producción y el incremento comercial de los productos básicos.

1.5.3- Sus antecedentes

El "reglamento provisional para el Gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del despacho universal", expedido por la junta provisional gubernativa el 8 de noviembre de 1821, crea cuatro Secretarías de Estado y del despacho, con las denominaciones siguientes: Relaciones Interiores y Exteriores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; y Hacienda. en este reglamento encontramos el antecedente más remoto de lo que es actualmente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, toda vez que a la primera de las Secretarías citadas se le confieren facultades para la atención de todas las ramas económicas, entre ellas las de comercio.²²

En el año de 1843, por disposición contenida en las "bases de organización política de la República mexicana" se crea, entre otros, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, cuyo articulado le atribuye también funciones en materia de comercio.

Por decreto que establece las "bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", de fecha 22 de abril de 1853, las atribuciones que tenía asignadas el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, se distribuyeron entre varias Dependencias, creándose entonces la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que se ocuparían entre otros, de los siguientes asuntos:

- formación de la estadística general de la industria agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan; la colonización; las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles, la expedición de las patentes y privilegios; las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril; los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república; el desagüe de la ciudad de México y todas las obras

²² DIARIO OFICIAL DEL C. D. F. F. F.

concernientes al mismo, así como todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

Al promulgarse el decreto de 23 de febrero de 1861, las funciones se distribuyen entre seis Secretarías de Estado, correspondiendo a la Secretaría de Fomento, entre otras atribuciones, intervenir en el comercio, exposiciones de productos industriales, lonjas, corredores, agentes de negocios, pesas y medidas.

Posteriormente, por decreto de 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Fomento conservo parte de las funciones públicas que hasta entonces le correspondían, pasando otras a formar parte de la competencia de la que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

Por decreto de 31 de marzo de 1917, que entro en vigor el 15 de abril del propio año, se crea la Secretaría de Industria y Comercio, la que tendría a su cargo el despacho de los asuntos relacionados con el comercio, industrias en general, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, enseñanza comercial; minería; petróleo; propiedad mercantil e industrial; privilegios exclusivos; trabajos; asociaciones obreras; emigración; sociedades anónimas; seguros; lonjas y corredores; exposiciones nacionales e internacionales; estadística comercial, fabril y minera; y pesas y medidas.

La denominación y facultades de esta Secretaría fueron modificadas por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, al ampliarse las atribuciones en materia de trabajo y, en consecuencia, toma el nombre de Secretaría de Industria Comercio y Trabajo.

Esta ley es abrogada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada en el diario oficial de la federación de 6 de abril de 1934 y por ella se crea la Secretaría de la Economía Nacional así como las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, de Agricultura y Fomento, y el Departamento del Trabajo, razón por la que dejan de ser competencia de la primera las atribuciones relacionadas con estas materias.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el diario oficial de la federación de 31 de diciembre de 1935, conserva el nombre de Secretaría de la Economía Nacional y, además de las atribuciones que tenía conferidas en la ley de 1934, se amplía su esfera de competencia a:

Intervención, cuando la venta de primera mano se haga por los productores directamente a comerciantes extranjeros; control de las industrias extractivas y de la industria eléctrica; organización, fomento y

vigilancia de las sociedades cooperativas, sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales, propiedad industrial y mercantil; así como intervención en las leyes y los reglamentos derivados del artículo 28 constitucional.

La ley mencionada es abrogada por la publicada en el diario oficial de la federación de 21 de diciembre de 1946, tomando el nombre de Secretaría de Economía y adicionando a su competencia la conservación y el desarrollo de los recursos naturales del país cuya atención no se atribuye a otras dependencias, así como las cuestiones relacionadas con el seguro social.

- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el diario oficial de la federación de 24 de diciembre de 1958, le restituye la denominación de Secretaría de Industria y Comercio, otorgándole atribuciones para:

Intervenir en todo lo relacionado con la industria pesquera, con el fin de lograr un aprovechamiento integral de estos recursos; fomentar el comercio exterior del país, por lo cual se faculta para participar en aranceles y determinar las restricciones de los artículos de restricción y exportación; fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento; establecer tarifas en la prestación de aquellos servicios que se consideran necesarios; definir el uso preferente que debe darse a determinadas mercancías; asesorar técnicamente a las nuevas industrias de transformación; organizar el artesanado y las industrias familiares y organizar, proteger y fomentar la industria nacional.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el diario oficial de la federación de 29 de diciembre de 1976, se crea la Secretaría de Comercio, suprimiéndole las atribuciones relativas a industria y pesca. en la búsqueda de hacer más congruentes los objetivos, sus atribuciones comprenden el comercio en todas sus manifestaciones. para ese efecto se le faculta para el despacho entre otros, de los siguientes asuntos:

- formular y conducir las políticas generales de comercio del país; estudiar, proyectar y determinar los aranceles, así como las restricciones para los artículos de importación y exportación; participar en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; establecer la política de precios; orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor; coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el establecimiento de los consumos básicos de

la población, establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como impulsar, en coordinación con las dependencias centrales, entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

Por decreto publicado en el diario oficial de la federación de 1978 se adiciona a las atribuciones de la Secretaría de Comercio lo relativo a la intervención en todas las adquisiciones que realice la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de los bienes muebles que utilice.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reforma por decreto publicado en el diario oficial de la federación de 29 de diciembre de 1982, agregando a la hasta entonces Secretaría de Comercio nuevas facultades, tales como:

La promoción de la planta industrial del país, formular y conducir las políticas generales de la industria; establecer la política de industrialización de diversos productos, escuchando la opinión de otras Dependencias; regular la producción industrial; asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales, etc., funciones que desempeñaba la extinta Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; la promoción y aplicación de estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial.

El comercio interior y exterior y el abasto, derivados de la fijación de los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el programa de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres del país, que operaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el desarrollo de instrumentos de política económica, en materia de productos básicos que tenía la Presidencia de la República, dando origen con ello a la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Entre las modificaciones que sufrió la Secretaría destacan:

La transferencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las atribuciones que se tenían en materia de precios y tarifas del sector público, y a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, las correspondientes a normas sobre adquisiciones y bienes muebles.

De acuerdo con las disposiciones emitidas por el Ejecutivo Federal el 22 de julio de 1985, en el sentido de racionalizar estructuras de la Administración Pública, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se vio inmersa en un proceso de revisión y análisis de su organización y funcionamiento, simplificando considerablemente su estructura orgánica, de tal manera que sin afectar los Programas Prioritarios y las funciones estratégicas que tiene encomendadas, se redujera su estructura aprovechando mejor sus recursos, se reforzaron las estrategias del sistema nacional para el abasto y de los programas de fomento a la producción, comercialización y consumo de básicos mediante su vinculación con las operaciones de comercio interior.

1.5.4- Su marco jurídico.

El marco jurídico de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial lo puedo analizar de la siguiente manera²³:

Existen 34 tratados entre los que destacan los convenios de comercio del trigo, internacional del café, internacional del azúcar, de agricultura y la industria alimenticia, para los productos básicos, libre comercio.

Existen 28 leyes entre las que destacan atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, de protección al consumidor, orgánica de la administración pública; de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, de las entidades paraestatales y ahora la ley de adquisiciones y obras públicas.

43 reglamentos de los cuales menciono el de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, sobre artículos de consumo necesario.

64 decretos entre los que destacan el que crea el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.; en el que se declara de interés público la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada de maíz y tortillas de maíz; el que establece las bases para la planeación, organización y funcionamiento de la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz para

²³ CUARTO GENERAL, DEL 111, FEB. 1984

el consumo humano; sistema nacional para el abasto programa nacional para el abasto y comercio interior; por el que se dispone que el maíz y sus harinas producidas en el país serán prioritariamente destinadas al consumo alimentario humano; plan nacional de desarrollo 1989-1994.

118 acuerdos, ejemplos de ellos lo son el que otorga el subsidio a la importación de insumos para la producción de bienes comprendidos en el Sistema Alimentario Mexicano y en el Programa de productos básicos; por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se relacionen a través de las secretarías de Estado o Departamentos administrativos; sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

60 disposiciones que la conforman las resoluciones y los programas.

1.5.5- Sus atribuciones.

Las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se desprenden de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal título II, capítulo II, artículo 34 sólo mencionare la fracciones que son de mi interés²⁴:

- - formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país.
- - coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población.

Para el estudio de mi tema solo describiré algunas de la funciones que tiene a su cargo la Subsecretaria de Comercio Interior como lo es:

- El de implementar los programas de fomento a los productos básicos y verificar su cumplimiento, procurando un abasto suficiente y oportuno de los sectores público, social y privado para orientar la regulación de sus mercados e integrar el paquete básico de consumo popular para satisfacer los mínimos de bienestar de la población de escasos recursos.

²⁴ Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- coordinar y administrar, el otorgamiento de estímulos y Subsidios a la producción, distribución y comercialización de los productos básicos, con base en los lineamientos generales.

1.6.- Algunas de sus entidades sectorizadas.

Algunas de las entidades sectorizadas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial son el Instituto Nacional del Consumidor que a la fecha ya se integraron las funciones que realizaba a la Procuraduría Federal del Consumidor, Conasupo y sus filiales entre otras.

1.6.1- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo

Antecedentes:

Comité Regulador del Mercado del Trigo (1937-1938)

Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) (1938-1961)

Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y Comité de Vigilancia del Comercio (1940-1941)

Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYSA) D.O. 18 de junio de 1941, (1941-1949)

Por decreto presidencial del 14 de julio de 1949, La Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYSA) pasa a formar parte de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) (1949-1959)

La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., se extiende para intensificar la intervención reguladora del Estado mediante nuevos instrumentos (1959-1961)

Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (Conasupo, S.A.), D.O. 25 de marzo de 1961.

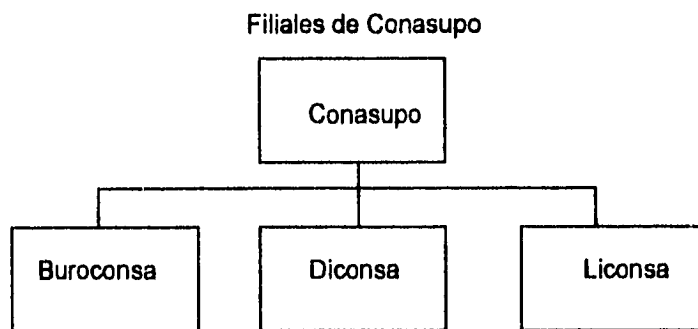
Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) 1 de abril de 1965

Entre sus atribuciones se encuentran promover la distribución del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular y el enriquecimiento de los artículos finales con concentrados proteínicos y vitamínicos que los mejoren en sus cualidades nutritivas, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan

desarrollar esta función y regular los nuevos mercados en cantidades, cualidades y precios.

Crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Con el apoyo de la fracción VIII del artículo tercero del decreto constitutivo, Conasupo ha establecido las siguientes filiales: leche industrializada Conasupo, S.A. de C. V. Liconsa; Distribuidora Conasupo S.A. de C.V. Diconsa entre otras.²⁵



1.6.2- Las filiales de Conasupo.

A continuación desarrollare el programa que realiza la filial de Conasupo, que tiene por nombre Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. Liconsa, es un Programa de Subsidio del Gobierno Federal

Este es el antecedente que encontré de los programas sociales y sirvió de base para la implantación del Programa del Subsidio a la Tortilla, en él podemos apreciar las características generales que fundamentan este tipo de programas.

El Programa de abasto social de leche, en 1945 el Gobierno Federal de México apoyo a un grupo de empresarios para construir la Compañía Lechería Nacional, S.A., con el objeto de rehidratar leche en polvo a fin de complementar la producción nacional de leche fresca que no satisfacía las

²⁵ MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARASTATAL. ED. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACIÓN DE ESTUDIOS Y PROYECTOS, VOLUMEN III. MEXICO 1977. P.159

demandas del mercado nacional. el precio de la leche rehidratada era el mismo que el de la fresca pasteurizada.

En 1953, la lechería nacional dejó de operar bajo la coordinación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (Ceimsa), a través de 300 lecherías. el precio por litro era de 55 centavos, mientras la pasteurizada valía \$ 1.05.

En 1961 se constituye la compañía rehidratadora de leche Ceibas, S.A., la que en 1963 cambia su razón social a Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. y en 1972 a su actual denominación: Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (Liconsa).

Área de cobertura.

En sus inicios el Programa de Abasto Social solo operaba en la ciudad de México y luego se extendió a toda su área metropolitana.

En 1980 empezó en las ciudades de Monterrey y Oaxaca un año después se abrió en Guadalajara y en 1983 en Mérida.

Durante 1987 y 1988 se abrieron lecherías de Liconsa en las ciudades de Puebla, Tlaxcala, Chilpancingo, Acapulco, Cuernavaca, Pachuca, Toluca y municipios aledaños a esta.

El número de lecherías paso de 577 existentes a finales de 1982, a 1165 lecherías a finales de 1987, es decir, un aumento del 102%; la leche distribuida paso de 444 millones de litros en 1982 a 1072 millones en 1987, lo que represento un incremento del 141%. en concordancia, el número de familias en el mismo lapso aumento en 165%, al pasar de 565,000 a 1'500,000 familias beneficiadas.

En el Programa de Subsidio a la Tortilla se inicio en las principales ciudades y actualmente tiene una cobertura de 202 ciudades del país.

Modo de operar

La leche rehidratada se distribuye a las familias que tienen hijos menores de 12 años y que tienen un ingreso menor de dos veces el salario mínimo.

Las solicitudes y las actas de nacimiento de los niños se presentan en las lecherías de Conasupo, a las trabajadoras sociales adscritas a la lechería, las que comprueban los datos a través de visitas domiciliarias. en caso de que no existan documentos, las trabajadoras sociales hacen la investigación correspondiente para tomar la decisión.

Una vez que las familias han sido aceptadas se les otorga su tarjeta de dotación unifamiliar, indicando el número de litros semanales que les corresponden en función del número de niños.

El horario para la adquisición de leche rehidratada es de 5:30 a 8:30 horas, en tandas de 15 minutos. cada beneficiario elige la tanda que mejor le acomode, evitando así la formación de largas colas que en un tiempo fueron características de este programa.

Las lecherías de Liconsa se ubican en zonas marginadas urbanas, con la condición de que cuenten con los servicios mínimos indispensables como son: agua, drenaje y energía eléctrica, para la buena conservación de la leche.

El precio de la leche reconstruida varia según las regiones, yendo del 20% al 50% del precio oficial de la leche pasteurizada.²⁶

Se pueden sacar varias conclusiones de este tipo de programas como son que para ser beneficiario las familias deben de ganar hasta 2 salarios mínimos, que el servicio se proporcione en zonas en donde se cuenten con los servicios mínimos como son agua, energía eléctrica y que su cobertura se va ampliando con base en su operación, solicitudes y ciudades atendidas.

1.6.3- Diconsa antecedentes, organización y atribuciones.

Con base en el artículo 4 y el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Conasupo creo la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A., el 5 de abril de 1961. posteriormente se cambio la denominación sustituyéndola por la Compañía Distribuidora de Subsistencias Conasupo, S.A. de C.V., el 22 de septiembre de 1964.

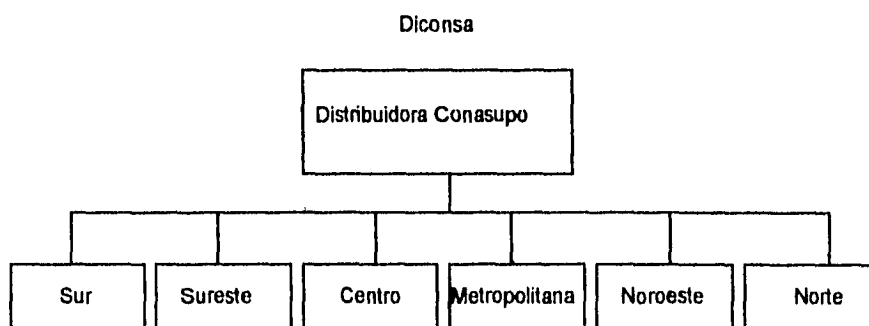
El 30 de octubre de 1972, se modifica nuevamente la razón social de la empresa quedando como Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V., modificándose asimismo los objetivos sociales a que se refieren sus atribuciones.

Como parte de la reforma administrativa propiciada por el Gobierno Federal, la asamblea de accionistas de distribuidora Conasupo, S.A. de C.V., tomo el acuerdo de la descentralización geográfica de esa compañía, constituyendo para el efecto seis empresas cofiliales independientes dentro del sistema y responsables de alcanzar los mismos objetivos sociales, empresas regionales con personalidad jurídica y patrimonios propios y

²⁶ MIRO GOZALEZ, ROBERTO. EL PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE LECHE. PROGRAMA AVANZADO EN ADMINISTRACION DE LA EMPRESA PUBLICA. ED. UNAM, MEXICO 1990. PP. 1-6

responsables de las operaciones en una determinada extensión territorial. así el 3 de septiembre de 1973 se inicio con la constitución de Distribuidora Conasupo del norte, S.A. de C.V.; el 30 de octubre se creo Distribuidora Conasupo del noroeste, S.A. de C.V.; el 31 de octubre del mismo año se constituyeron las Distribuidoras del centro, sur y sureste; y como la etapa final de esta operación, el 17 de abril de 1974, en la ciudad de México se creo Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.

Siendo su objeto principal el coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, participando en la regulación y modernización del mercado de los bienes que se consideran de consumo necesario para la alimentación, la salud y el bienestar físico de los sectores de la población económicamente débiles, tendiendo a lograr el desarrollo equilibrado de la producción de esas subsistencias, su comercialización eficiente, el aumento del poder real de compra de los consumidores de escasos recursos y el aumento también del ingreso de los productores de bajos recursos.²⁷



1.7- Los Subsidios Selectivos del Gobierno Federal.

Los Subsidios significan cualquier donación o aportación gubernativa de dinero a entidades federativas o municipios.

Tiene como principales objetivos:

²⁷ MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, OP. CIT. P. 229.

El aumento de ingresos extraordinarios, se destinan como recursos para cubrir desequilibrios o pérdidas de operación, o prestación de un servicio por abajo del precio corriente.

- los subsidios son donaciones gubernamentales de dinero a las industrias para aumentar sus ingresos o bajar el precio de sus productos o para alentar las exportaciones o para...los subsidios generalmente se conceden por razones sociales, militares, políticas y otras de tipo no económico.

En si los subsidios pueden ser Federales o Estatales, son aportaciones del Estado o Federación con el fin de promover el desarrollo o para el cumplimiento o ampliación de los servicios públicos.

Existen diversos criterios para la asignación de subsidios:

- * Subsidios para los gobiernos de los estados y los municipios que no puedan equilibrar sus presupuestos corrientes manteniendo un fuerte déficit.

- * Subsidios de carácter general que el nivel superior de Gobierno otorga al inferior para que este lo aplique a su mejor juicio.

- * Subsidios de carácter específico para la realización de una obra, proyecto o para prestar un servicio.

La importancia del subsidio dependerá de la prioridad o el interés que el nivel superior le haya conferido al proyecto.

El nivel superior de Gobierno también puede otorgar el subsidio con o sin condiciones según la prioridad o el interés en el proyecto a financiar y dependiendo del beneficio de que se trate.

1.7.1- Los Programas Sociales del Gobierno Federal, Subsidios y el papel que juegan en la Política Social.

El programa es el concepto que ordena y vincula cronológica, espacial y técnicamente las acciones o actividades y los recursos para alcanzar en un tiempo dado una meta específica, que contribuirá a un bienestar Social.

Los programas sociales de Gobierno Federal tienden a garantizar el abasto suficiente y necesario para la población, particularmente de productos básicos; se asignan subsidios en beneficio directo de la población de menores ingresos, derivado a que existía un insuficiente apoyo a los grupos de menores ingresos, con mecanismos de subsidio onerosos y poco eficaces.

Los subsidios alimenticios no han cumplido eficientemente su función de fortalecer el poder adquisitivo de la población de menores ingresos, esto ha sido ocasionado por las propias características de los programas actuales de otorgamiento de subsidios, en los que destacan la falta de selectividad y las distorsiones de precios relativos.

En algunos casos, los subsidios han ocasionado importantes divergencias de precios entre los mercados institucionales y libres, esto ha generado un abasto de productos básicos irregular y de mala calidad en el mercado.

La inadecuada cobertura de los Programas de Subsidios ha significado una carga onerosa para el Gobierno Federal, y el costo no siempre se ha reflejado en un mayor bienestar de los consumidores de bajos ingresos, en la medida en que los subsidios son generalizados, se desperdician recursos, en detrimento del bienestar social.

Los subsidios que se otorgan en las diversas fases de transformación, a través de los mercados institucionales, no llegan en su totalidad a la población que se pretende beneficiar, ya que los productos subsidiados, en ocasiones, se revenden en mercados informales.

Debiendo ser asignados los subsidios en beneficio directo de la población de menores ingresos, por lo que el esquema actual de subsidios debe ser reorientado para garantizar que estos apoyos lleguen a la población que más lo necesita, su asignación debe ser transparente y selectiva para que se traduzca en una mejoría del poder adquisitivo de las clases más desprotegidas.

La modernización del Gobierno Federal debe de contemplar la eliminación de actividades monopólicas y de los subsidios indiscriminados, con ello se tiende a la atención de los grupos más necesitados, además de propiciar el cambio estructural en los sistemas productivo y comercial.

Se deben de eliminar los subsidios generalizados no identificados y determinar en forma rigurosa, los subsidios al consumo con base en criterios de selectividad, transparencia, temporalidad, racionalidad y monto.

Teniendo que profundizar en la revisión y adecuación de los mecanismos operativos vigentes para canalizarlos en forma directa al consumidor final, esto implica:

- definir los sectores de la población a beneficiar;

- clarificando los mecanismos y simplificar los procedimientos para el otorgamiento de subsidios;
- determinando los niveles máximos adecuados en que deben ser concedidos.

El esquema de subsidios dirigidos se tiene que aplicar, en especial, a los productos alimenticios con mayor valor nutritivo.

Esta aplicación del esquema de subsidios se tiene que efectuar en coordinación con las entidades correspondientes del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y en concertación con el sector privado y social.²⁸

La Política Social pretende una redistribución funcional de la renta, con el fin de elevar el nivel de una clase social determinada.²⁹

La Política Social consiste en servir a un objetivo de redistribución de la renta, y de los medios que se emplean.³⁰

- Se debe de entender por fin de la política social el objetivo que el gobernante quiere conseguir con su actuación; en este caso el de orden social el fin, por consiguiente, en una norma de acción, en el sentido de que la acción esta subordinada a él a las acciones políticas dirigidas a la consecución del fin se denominan medidas o medios. De este riguroso nexo lógico entre la norma y la acción surge un principio básico para toda la política social; el principio de la adecuación de los medios a los fines, se puede formular diciendo: los medios o medidas empleados por la política social deben ser adecuados para la consecución de los fines propuestos.³¹

- El segundo principio de la política social deriva inmediatamente de este; es más bien su corolario, entre los diferentes medios alternativos para conseguir un mismo fin, deben elegirse aquel o aquellos, entre los de igual eficacia, que sean más fáciles, más baratos y que originen una menor perturbación, este principio se puede llamar el principio de economía o sencillez en los medios.³²

Por lo que la estrategia integral para el abasto y su modernización se desarrollara para que los subsidios estén dirigidos a los consumidores de más bajos ingresos.

²⁸ PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ABASTO Y DEL COMERCIO INTERIOR, 1990-1994

²⁹ TORRES, DE MANUEL, TEORÍA DE LA POLÍTICA SOCIAL. ED. AZPIELAS, ESPAÑA 1954. P. 111

³⁰ TORRES, DE MANUEL, OP. CIT. P. 147

³¹ TORRES, DE MANUEL, OP. CIT. P. 2

³² TORRES, DE MANUEL, OP. CIT. P. 5

La existencia de subsidios al consumo tiene un profundo sentido social, su finalidad es elevar el bienestar de la población más desprotegida de la sociedad. a través de los Programas de Subsidios, el Gobierno realiza una labor fundamental de distribución del ingreso nacional.

Para que cumpla con su objetivo social, la Política de Subsidios debe fincarse en dos lineamientos estratégicos básicos:

a) los programas deben ser efectivos en el sentido de llegar en su totalidad a la población objetivo. por ello, es vital diseñar programas de subsidios dirigidos.

b) los programas deben ser eficientes en el sentido de minimizar su costo al Gobierno Federal.

De este capítulo puedo concluir que el Ejecutivo Federal siempre tiene una forma de gobierno característica, que al ser el encargado de la administración pública federal le da un matiz particular, es lo que se llama la forma particular de gobernar, proponiendo programas de ayuda a grupos específicos, por lo que al contar con una estructura organizativa Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Conasupo entre otros el Presidente instituye la creación de nuevos programas, como lo es el del subsidio a la tortilla.

En los subsidios se puede apreciar el grado de politización que tienen este tipo de programas, como lo es el de la legitimación ante una sociedad cada día más crítica; como es conocido, los subsidios que el Estado proporciona en cualquier etapa del proceso productivo en ocasiones no son canalizados a la población objetivo, esto en razón de que siempre existirá gente no importa la clase o estatus social que haga mal uso de ellos y además de que estos son proporcionados en ocasiones en lugares donde el Gobierno tiene problemas o debe favores de índole político.

El programa de subsidio a la leche, es el antecedente que sirvió de fundamento para la puesta en marcha del Programa de Subsidio a la Tortilla, ya que se baso en el padrón de beneficiarios con los cuales contaba Liconsa; así como sus principales ciudades, además que toma como política que el beneficio sólo debe de ser para personas que ganan hasta 2 salarios mínimos.

Quisiera hacer una reflexión "el porque el Estado tiene que asumir una política de subsidio a la tortilla, llevarla a cabo y cuanto tiempo durara"

Pienso que una de las finalidades de este subsidio es que los beneficiarios incrementen su poder adquisitivo, la hipótesis se basa en que con este subsidio a la tortilla se nutrirán, no gastaran en tortillas y con el ahorro podrán ocupar su dinero en comprar otras necesidades; cuento con dos capítulos para aclarar mi reflexión, que serán los siguientes.

Capítulo II

El Maíz y la Tortilla Característica del Mexicano

2) El Maíz y la Tortilla.

2.1- La Tortilla aspectos históricos.

El maíz tiene ciertas semejanzas con el trigo y la carne al igual que ellos, se da en todos los continentes habitados y por varios siglos ha desempeñado un papel bastante importante en la alimentación del mundo entero, también como ellos se desarrollo en el transcurso de milenios de mejora y diversificación¹.

El maíz tuvo su origen en el nuevo mundo, donde se produjo una revolución independiente en la producción de alimentos en México y quizá en partes de Sudamérica el maíz, que al principio fue una planta silvestre que recogían grupos errantes, fue cultivado después de que los primeros agricultores observaron que de las semillas caídas en sus campamentos nacían buenas plantas. las excavaciones de los dos últimos dos decenios, sobre todo en los valles del México meridional, han reconstruido esta evolución, con gran detalle se sabe por ejemplo que el cultivo del maíz empezó aproximadamente hacia el cuarto milenio antes de nuestra era 4000 años, más o menos después de que en el viejo mundo se empezó a cultivar el trigo.

¹ PARA EL ESTUDIO DE ESTE PUNTO QUIERO HACER MENCIÓN QUE FUE EL PRODUCTO DEL ANALISIS DE LOS SIGUIENTES "EL VALOR ALIMENTICIO DEL MAÍZ" GARCIA FLORES, TEREESA DEL ROSARIO, UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA, HUANUCHEMULCO, MEXICO 1986.

"EL MAÍZ", DANIEL GARCIA, CENOTIO, UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA, HUANUCHEMULCO, 1988.

MONTAÑE, CARLOS Y ARRIETA, ROBERTO "MAÍZ EN LA ZONA INDIGENA Y ZONAS AGRICOLA " ED. NUEVA HEREDIA, MEXICO 1979.

MEXICO, "DE LA RAZA DEL ALGOY Y CENOTIO AL MAÍZ" SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HEBRARIOS, 1977.

PARA LA ELABORACION DE LAS TABLAS QUE SE ENCONTRAN SOBRE EL MAÍZ Y SUS ASPECTOS NUTRICIONALES EN ESTE LIBRO EL MAÍZ COMO REEFERENCIA LOS PAPERS CAPAROS EN EL INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICION DE LOS ESTADOS UNIDOS.

En cuanto intervino el ser humano, la planta cambio radicalmente, el maíz cultivado a diferencia de otros granos, no crece en Estado silvestre, sus semillas son demasiado pesadas y están demasiado apretadas por la perfolia para que las disemine el viento; tiene que sembrarlas el hombre cada año si la planta ha de sobrevivir en el siglo XV, cuando Cristóbal Colón emprendió su viaje a América, el cultivo del maíz se había extendido a la mayor parte del nuevo mundo. en Cuba, Colón vio y descubrió " una especie de grano que llaman maíz, que tiene buen sabor cocido o seco, y con el que hacen harina " , y a su regreso a España ofreció un puñado de granos a la reina Isabel. La reina, que había esperado que le trajera especias y oro, no se mostró especialmente interesada pero los agricultores europeos empezaron a cultivar el maíz, con el tiempo la planta se abrió camino al África del norte y después al resto del mundo.

En el nuevo mundo, el maíz se convirtió en el principal cultivo de Norteamérica; durante el siglo XIX, los agricultores americanos crearon nuevas clases que eran mucho mejores en aspecto y sabor. pero hubo poca mejora en el rendimiento en 1816, los agricultores todavía producían poco más de 2,175 litros por hectárea, aproximadamente lo mismo que 50 años antes, una razón de ello era el interés de los agricultores por obtener mazorcas para fines de exposición y no para mayor rendimiento, la mayoría de las nuevas razas eran inestables, y perdían su capacidad de producir mayor rendimiento después de la primera siembra, no fue sino hasta los primeros años del siglo XX cuando se rompió el siglo de mejora y de generación, y se necesito un nuevo tipo de hombres (los genetecistas de las plantas) y un tipo completamente nuevo de maíz para hacerlo.

La creación del maíz híbrido, es uno de los grandes adelantos en la historia de la producción de alimentos, se baso en las leyes de la herencia propuesta por primera vez en 1865 por el monje austriaco Gregor Méndel. en forma moderna estas leyes afirman que los genes de plantas y animales, transmitidos de los padres a su descendencia, llevan características específicas. los genes del maíz, por ejemplo, determinan el aspecto y la resistencia a las enfermedades, la temporada de crecimiento y el rendimiento, normalmente las plantas del maíz no son uniformes porque en el proceso de fecundación participan los genes de varias razas; pero los genetecistas comprendieron que era posible seleccionar y perpetuar características uniformemente buenas si podría lograrse que el maíz se cruzara consigo mismo.

Entonces los genetecistas hicieron un descubrimiento extraordinario, cuando se cruzaba una planta intracruzada pura con una variedad intracruzada diferente, su descendencia llamada híbrida, era más grande y fuerte que cualquiera de sus progenitores. un "cruzamiento" de dos linajes puros creaba un maíz híbrido superior a cualquiera de los que existían: un "doble cruzamiento" de dos híbridos era aun mejor. y como se habían predeterminado cuidadosamente las características de cada linaje, los geneticistas podían crear su maíz híbrido a su antojo seleccionando genes para el contenido proteico, la resistencia a las enfermedades, la adaptabilidad a determinados suelos y climas y, sobre todo el rendimiento. desde el principio la productividad de las nuevas plantas híbridas, sobre todo en suelo abonado, fue electrizante en casi todos los casos, las plantas experimentales dieron por lo menos el doble de la tasa usual de 2,175 litros por hectárea.

En algunos países de África el cultivo proporciona directamente más de la mitad del consumo total de calorías, y en América Latina ha sido siempre el producto alimenticio fundamental (México), a quienes lo consumen, suministra energía en forma de carbohidratos y grasas; también contiene proteínas (aunque de menor calidad que la de los frijoles, la carne de res y el trigo).

2.1.1- La Tortilla aspectos sociales y nutritivos.

El doctor Salvador Zubirán ha calificado al maíz como causa de la dicha y la desgracia del pueblo mexicano; de la dicha, porque le ha dado sustento básico y le ha permitido desarrollar su cultura en la extrema variabilidad del país; de la desgracia porque sus deficiencias nutritivas se reflejan en la salud y en el desarrollo de los individuos y del pueblo en su conjunto.

Puedo decir que los valores nutricionales del maíz, en realidad no son mucho más a lo de otros cereales, su valor nutritivo es semejante al de la harina blanca y al sorgo, y sólo un poco más deficiente que el trigo integral, la avena y el arroz. sin embargo, las diferencias con estos últimos cereales no son tan marcadas como para asegurar que los países europeos son más fuertes porque comen trigo y nuestro pueblo es más débil porque come maíz. la diferencia, en realidad, estriba en la dieta total, o sea, en la forma en que los cereales se combinan con otros alimentos.

Como todos los cereales el maíz es rico en carbohidratos y desequilibrado en sus proteínas, vitaminas y minerales. la principal deficiencia en cuanto a sus proteínas es la falta de lisina y triptofano, dos aminoácidos esenciales, el último de los cuales, no se puede sintetizar industrialmente; en cuanto a vitaminas es bastante carente en niacina, el que agregado a la deficiencia de triptofano condiciona que el exceso de maíz con la dieta facilite la presentación de pelagra -enfermedad crónica debido a una deficiencia de ácido nicotínico-, México es quizá el último país, fuera de África que todavía sufre esta enfermedad.

En cuanto a minerales es también relativamente pobre, pero al prepararse con cal, en forma de tortilla, se le adiciona una cantidad significativa de ellos, especialmente de calcio.

Valor nutritivo de los alimentos consumidos en México
en 100 g. de alimento crudo en peso neto.

Minerales

Tortilla de maíz	calcio	hierro	magnesio	sodio	potasio	zinc
amarillo	***196	2.6	-----	-----	-----	-----
azul o negro	***125	2.6	-----	-----	-----	-----
blanco	***108	2.5	-----	-----	-----	-----
y soya	***128	4.8	-----	-----	-----	-----
y trigo	***102	2.2	-----	-----	-----	-----

*** calcio adicional al maíz

Vitaminas

Tortilla de maíz	retinol	ácido ascorbico	triamina	riboflavina	niacina	piridoxina	cobalamina
amarillo	20	0	0.15	0.05	1.0	-----	-----
azul o negro	0	0	0.22	0.07	1.1	-----	-----
blanco	2	0	0.17	0.08	0.9	-----	-----
y soya	0	0	0.25	0.07	1.2	-----	-----
y trigo	0	0	0.25	0.08	1.4	-----	-----

Contenido de aminoácidos en miligramos por 100g. de la porción comestible del alimento

Tortilla	iso- leuci- -na	leuci- -na	lisi- -na	me- thio- nicin a	feni- la- lanin a	treo- nina	trip- to- fano	vali- na	argi- nina	histi- dina
Tortilla	3351	9953	1147	1112	2258	2240	332	3310	2247	1160

Factores utilizados para calcular el valor energético de los alimentos

cereales	proteínas	grasas	carbohidratos
maíz entero molido	2.73	8.37	4.13
harina refinada de maíz	3.46	8.37	4.16

Analizando los datos reportados en las tablas, obtenemos los siguientes resultados:

Se considera que un adulto normal necesita de 2750 kcal por día, un adulto al comer 100 g. de Tortilla en cada uno de sus alimentos (tres veces

al día), como muestran los datos reportados, en la tabla de valor nutritivo de los alimentos consumidos en México, la Tortilla aporta un total de 462 kcal., que corresponde al 23.3454% de las kcal., requeridas diariamente.

Ya que parte de la población mexicana siempre ha tenido deficiencias nutricionales; en 1979, un estudio del Instituto Nacional de Nutrición señaló que alrededor de 19 millones de mexicanos estaban desnutridos, de los cuales 13 millones vivían en zonas rurales. De acuerdo con datos oficiales, en 1984, 40% de la población no alcanzaba a cubrir sus requerimientos nutricionales básicos; en 1988, 29% de la población menor de 5 años (2.6 millones de niños) sufría algún grado de desnutrición, y 50% de los niños rurales están afectados por la desnutrición. Por lo que con el análisis de los cuadros anteriores puedo afirmar que la tortilla proporciona los aspectos nutricionales suficientes para una aceptable alimentación.

Aproximadamente el 45% del consumo calórico nacional es proporcionado por el maíz, hace 30 años se consumían anualmente 46 kg. por persona y ahora 122 kg., pero como también ha mejorado proporcionalmente el consumo de otros alimentos, la participación del maíz en la dieta sigue igual, el consumo en el medio rural es mucho más alto y llega hasta el 70% de las calorías en las regiones centrales, del sur y del sureste, mientras que en las zonas urbanas no proporciona más que un 25% de ellos. la distribución intrafamiliar esta en relación a las necesidades de cada uno de los miembros; los hombres de las zonas pobres consumen aproximadamente 600g. de maíz y las mujeres embarazadas y lactantes, más de 400g. en los niños menores de cinco años de edad la cantidad varía entre 100g. y 200g.

Si se estudian los consumos del maíz en relación a las zonas de desnutrición, publicados por el Instituto Nacional de Nutrición, se encuentra que entre más desnutridas son, mayor es el consumo de maíz per-capita. esto, posiblemente significa que también hay una correlación inversa entre ingreso y consumo de maíz; las poblaciones más pobres consumen proporcionalmente mayor cantidad, mientras que las que disponen de más capacidad socioeconómica consumen una dieta más variada, reduciendo la cantidad de maíz.

El contenido de proteínas en la Tortilla es de 13.8 g. que corresponde al 16.6265% del requerimiento diario.

El contenido de calcio en la Tortilla es de 588 mg. que corresponde al 117.6% del requerido diario.

El contenido de hierro en la Tortilla es de 7.8 mg. que corresponde al 78% del requerimiento diario.

El contenido de tramina (vitamina b1 o aneurina) es de un total de 0.45 mg. que corresponde al 32.1485% del requerimiento diario.

El contenido de rivo flavina (vitamina b2) en la Tortilla es de 0.15 mg. que corresponde al 8% del requerimiento diario.

El contenido de niacina (vitamina b5 o ácido nicotico) es de 3 mg. que corresponde al 12.0967% del requerimiento diario.

El contenido de vitamina c (ácido ascorbico o exuronico) es de 0 que corresponde al 0% del requerimiento diario.

El contenido de retinol (vitamina a) es de 60 mcg. que corresponde al 6% del requerimiento diario.

Por los datos obtenidos concluyo que:

El aporte calórico (kcal.) de la Tortilla es importante.

El aporte de proteína de la Tortilla es bajo, pero es importante por su costo por gramo de proteína.

El aporte de minerales como el calcio es excelente, se puede decir que se obtiene de la Tortilla todo el calcio necesario por día.

Y el aporte del hierro es muy bueno.

Por su parte el aporte de vitamina b1 es regular.

El de la vitamina b2 es bajo pero importante para alcanzar los valores necesarios.

El aporte de vitamina b5 es bajo pero importante para alcanzar los valores necesarios.

El aporte de la vitamina "c" es nulo.

El aporte de vitamina a es bajo pero importante para alcanzar los valores necesarios.

De estos los minerales (hierro y calcio) y las vitaminas son esenciales para la nutrición humana; porque el ser humano no puede sintetizar y requiere el suministro continuo de estas sustancias exógenas para el crecimiento, el desarrollo y el mantenimiento de la vida.

Como podemos observar por los resultados la Tortilla es una fuente importante de vitaminas del complejo b.

El aporte de fibra de la Tortilla tiene efectos benéficos sobre la función gastrointestinal.

La importancia del hierro es un constituyente de la hemoglobina de los glóbulos rojos, se almacena en:

La mucosa gástrica, hígado, bazo y médula ósea. una de sus funciones esenciales es el transporte de oxígeno a las células. en forma de mioglobina, proporciona una reserva de oxígeno al músculo. forma parte de las estructuras de importantes enzimas de la oxidación biológica: citocromo oxidasa, citocromos, peroxidasa y catalasa.

El calcio se encuentra íntimamente relacionado con el fosfato y la vitamina D, que condiciona su absorción y su fijación en los huesos. sus funciones son la formación de huesos y dientes, es necesaria para la regulación de la permeabilidad de la membrana, actúa en la regulación del pH.

Las funciones de la vitamina A son el desarrollo de huesos, mantenimiento de los epitelios y mantenimiento de la presión cerebroespinal.

Las funciones de la vitamina B1 son la descarboxilación oxidativa de cetoácidos (piruvato y ceto-glutarato deshidrogenasa) y 2 cetoazúcares (transcútosa).

La función de la vitamina B2 es la de reacciones de transferencia de electrones (hidrógeno).

La función de la vitamina B5 son las reacciones de transferencia de electrones (hidrógeno) realizadas por enzimas deshidrogenasa.

Las tortillas hechas con maíz opaco tienen un alto contenido de lisina, que es un aminoácido esencial, entre las tortillas más nutritivas son las hechas con maíz amarillo, por su contenido de vitamina B en comparación con otros alimentos.

De los cereales analizados solo la alegría y la tostada tienen un contenido de calcio mayor que el de la Tortilla, 247 y 292 en comparación de los 196 de la Tortilla promedio.

De los cereales analizados la alegría natural 3.4., arroz precocido 2.9., arroz inflado con cocoa 6.3., avena hojuela 4.2., cebada 4.5., centeno grano 3.7., harina de maíz para tamales 3.4., harina de nixtamalizada 2.9., hojuelas de maíz 6.3., maíz inflado azucarado 6.5., Tortilla de maíz soya 4.8., contienen más en comparación que con la Tortilla de maíz.

De los cereales analizados solo el arroz inflado con cocoa 1324, avena hojuelas 5101, hojuelas de maíz 1322, hojuelas de maíz azucaradas 1322, maíz inflado azucarado 1324, contienen más vitamina A que la Tortilla de maíz.

De los cereales analizados la Tortilla de maíz 0.15 , contiene más vitamina b1 que la alegría natural 0.14 , alegría tostada 0.00 , arroz harina 0.08 , masa tratada con cal (maíz blanco) 0.13 , masa Yucatán 0.13 , pinole sin azúcar 0.03 .

De los cereales analizados la Tortilla de maíz 0.05 contiene más vitamina b2, que el arroz pulido 0.03 , arroz harina 0.03 , maicena 0.02 , masa tratada con cal maíz blanco 0.04 , masa Yucatán 0.04 ,

De los cereales analizados la Tortilla de maíz 1.0 contiene más vitamina b5, que la avena hojuelas 0.8 , maicena 0.00 , masa tratada con cal maíz amarillo 0.8 , masa tratada con cal maíz blanco 0.6 , masa Yucatán 0.6.

Indudablemente el maíz no produce la desnutrición, puesto que no es un alimento dañino. lo que seguramente causa desnutrición es la esclavitud de más de cuatro y medio siglos de la población que lo consume, desde que tiene registro histórico se explota y margina a la población nativa, limitándosele su dieta de este cereal, prácticamente por ello existe la mencionada correlación entre pobreza y consumo de maíz.

Se ha definido al mexicano como "hombre de maíz", debido a que, por usar en forma casi exclusiva este cereal, consume poco, ahorra esfuerzo, no produce, y su limitada esperanza de vida, contribuye muy escasamente al desarrollo del país. esta definición del "hombre maíz" es una definición básicamente económica, pues señala poca participación de la población pobre en el desarrollo nacional, no se menciona que la explotación de este sector de población, en grandes masas, es lo que ha generado la gran riqueza nacional, de casi 50 mil millones de pesos, y que a pesar de eso no se les invita a participar de ella, la mitad más pobre de los agricultores sólo percibe el 0.55 de P.N.B. (producto nacional bruto). esta situación condiciona un circulo vicioso la desnutrición limita el desarrollo de los hombres y los hombres poco desarrollados sufren mucha desnutrición.

2.1.2- La Tortilla aspectos económicos.

La producción maicera guarda estrecha vinculación con el desenvolvimiento económico y social del país, de ahí la impostergable necesidad de considerar este cultivo como elemento clave en todo esfuerzo con propósito de desarrollo agrícola nacional.

Para evidenciar su importancia basta mencionar que representa el 30% del valor del producto agrícola total y el 2.1% del producto nacional bruto. en esa producción se ocupa el 35% de la población agrícola activa y el 50% de las tierras laborables del país.

La producción de maíz paso de 5 millones 420 mil toneladas, en 1960 a 9 millones 200 mil toneladas en 1971, lo cual implicó un incremento de 68.9% en este periodo de 11 años. este hecho tiene especial significación si se considera que en el mismo lapso la población aumento en un 39.8%.

Según encuesta hecha por Conasupo, sobre la producción total, el 58% es de autoconsumo y el 42% restante se destina al mercado, en consecuencia de los 9 millones 200 mil toneladas producidas en 1971 en las propias unidades productoras, fueron consumidas 5 millones 340 mil toneladas, y se destinaron al mercado 3 millones 860 mil toneladas.

El cultivo del maíz se extiende a todas las zonas de las distintas entidades federativas del país, por lo cual es incuestionable que la producción se realiza en condiciones naturales y socioeconómicas heterogéneas; no obstante ello, conforme a sus características se ha clasificado a la producción nacional de esta gramínea, en dos grandes sectores: agrícola de subsistencia o tradicional y agricultura comercial.

Durante muchos años el reto fue satisfacer la demanda de alimentos de una población creciente, teniendo como telón de fondo una agricultura que tendía cada vez más al estancamiento para lograr este propósito, se fue construyendo un sistema de subsidios y apoyos tanto para el cultivo de básicos como para el sistema de comercialización y distribución de alimentos, en el cual el Estado Mexicano jugó un papel primordial.

Los requerimientos de cambio en la política alimentaria durante la crisis económica del país en los años ochenta han tenido dos causas fundamentales: primero la política de ajuste y estabilización seguida por el gobierno mexicano a raíz de la crisis de la deuda externa en 1982, que obligó a disminuir sustancialmente el gasto público y, por tanto, también el gasto destinado al sistema de abasto de alimentos; y segundo, México ha emprendido un nuevo rumbo en la política económica al adoptar la estrategia de disminuir la intervención del Estado en la economía y lograr una mejor asignación de recursos a través del mercado. Esto también ha llevado a la continua revisión y reestructuración de los dos principales ejes de la política alimentaria: los precios y los subsidios a la producción y al consumo.

Las reformas a la política alimentaria tienen implicaciones económicas y políticas profundas pues afectan a toda la población y a muchos grupos de interés -productores agrícolas, intermediarios comerciales, industriales y consumidores a lo largo de la cadena producción-distribución-consumo de los principales alimentos, pero afectan principalmente a los productores y consumidores de los alimentos básicos tradicionales: a los campesinos y a la población de bajos ingresos.

Hoy hay más mexicanos que hace una década: en 1990 la población era de 81.2 millones y de los once millones de personas nacidas desde 1980, nueve de cada diez eran "pobres", categoría a la cual pertenece actualmente la mitad de la población mexicana. En otras palabras, hay una mayor demanda de alimentos y una menor capacidad de acceso a ellos, por lo que es necesario mantener programas de subsidios que beneficien a la población más pobre. Esta demanda no sólo la ejercen los habitantes urbanos 61% de la población mexicana vive en localidades con más de 15,000 habitantes-, sino que a ella se añaden los residentes rurales no productores de alimentos y los campesinos que no producen lo suficiente para satisfacer sus requerimientos.

El problema alimentario y de pobreza alcanza dimensiones preocupantes, pues los datos oficiales estiman que 40% de la población no alcanza los requerimientos nutricionales mínimos; la mayoría se ubica en regiones rurales donde, según registros realizados en 1985, 90% de la población padece algún grado de desnutrición. Son precisamente los productores agrícolas los que sufren una alimentación deficiente.

Una política alimentaria se refiere a un concepto amplio que incluye todos los aspectos del sistema alimentario desde la oferta hasta la distribución y el consumo. Debe tomar en cuenta todos los problemas y agentes que intervienen a lo largo del sistema, así como las necesidades de una sociedad tanto a corto como a largo plazo, a nivel macro y micro.

La dificultad esencial de una política alimentaria se resume en el dilema de los precios. Los consumidores constituyen la mayor parte de la población, y reclaman alimentos a precios bajos debido a que son pobres. Los productores, en su mayoría campesinos también pobres, requieren un apoyo productivo si es que se pretende aumentar la oferta interna de alimentos y, por tanto, demandan precios rentables.

El reto para la política alimentaria es, pues, dar una solución al dilema de los precios con el menor costo económico, social y político; o tomar una decisión política de elegir que grupos de la población y qué

sectores de la economía van a ser los beneficiados o perjudicados por esas condiciones. (Kirsten Appendini de la milpa a los tortibonos)

2.2. La política agrícola

Más del 80% de un millón 800 mil productores de maíz pertenecen al sector de la agricultura de subsistencia o tradicional, este sector, que se caracteriza por la utilización de tecnología atrasada, además tanto ejidatarios como pequeños propietarios, disponen de unidades productivas reducidas que impiden la introducción de técnicas modernas de producción. esta situación se agrava aun más, si se considera que en un 80% las tierras son de temporal, como resultado de los bajos niveles de productividad, el autoconsumo es preponderante en este sector. lo anterior influye también en la escasa posibilidad de capitalización y, por ende, en la casi nula tecnificación.

Finalmente, en este tipo de agricultura tradicional, es evidente que las condiciones naturales adversas y, en cierto modo, las socioeconómicas han determinado que el campesino elija al maíz como básico de su actividad productora. se estima que este sector cultiva el 93% de las tierras dedicadas al maíz y produce el 86% de la cosecha nacional, por lo que del total producido le correspondieron 7 millones 900 mil toneladas; por otra parte, de la cifra anterior 5 millones 340 mil se destinaron al consumo humano directo, y un millón de toneladas para forraje.

2.2.1 La agricultura comercial.

Se localiza preferentemente en las zonas de riego donde en cierta forma se ha generalizado el uso de maquinaria e implementos agrícolas modernos, lo cual, en contraste con la agricultura de subsistencia ha permitido que se obtengan rendimientos mayores por hectárea cosechada.

La producción se destina preponderantemente al mercado, por lo que el estímulo principal para el productor lo constituye la obtención de ganancias; a este sector le corresponde el 14% del total producido, o sea, cerca de un millón 300 mil toneladas en 1971. de la cifra anterior, se calcula que el 58% se destina al mercado libre y el resto lo adquiere Conasupo.

A mayor abundamiento, del 58% destinado al mercado libre, el 42% corresponde al maíz utilizado como consumo intermedio, en la industria y como forraje, y el 16% para consumo humano directo; respecto al volumen

que adquiere Conasupo, la mayor proporción se destina al consumo humano.

Los precios de garantía, al eliminar los riesgos e incertidumbre en la producción, han coadyuvado al incremento de la producción maicera, aparte desde luego de diversas obras de infraestructura y medidas de fomento tecnológico, de tal suerte, el maíz en este sector más desarrollado de la agricultura puede competir ventajosamente con otros cultivos, no obstante que algunos permitan obtener un margen de utilidad igual o mayor.

2.2.2 La comercialización del maíz y principales problemas.

Como ya se ha mencionado, solamente alrededor del 42% de la cosecha nacional llega al mercado, o sea 3 millones 860 mil toneladas, de las cuales, un millón 972 mil las adquirió Conasupo, y se comercializaron libremente un millón 888 mil toneladas.

Los precios son el eslabón de la cadena entre productores y consumidores. El precio al productor de maíz -precio de garantía son los precios que paga el Estado a través de su agencia de acopio Conasupo- ha sido fijado por el Gobierno, al igual que el precio del producto final, la tortilla, ha estado sujeto a control de precios para beneficiar a los consumidores.

Así los precios agrícolas, llamados precios de garantía ya que son instrumentados por el Estado, han sido uno de los ejes de las demandas de las organizaciones de productores, y su determinación e impacto sobre la oferta de básicos ha suscitado una larga discusión desde los años cincuenta en que se instituyeron.

En el caso del maíz, el problema en torno a la fijación de los precios de garantía, ha sido la gran disparidad en la productividad y por tanto en los costos del cultivo. Debido a que ha sido un cultivo campesino y a que uno de sus objetivos fue el de fomentar la producción y garantizar un ingreso mínimo al pequeño agricultor, las demandas siempre han girado en torno a un precio de garantía del maíz que pueda cubrir los costos de cultivo de la mayoría de los campesinos, incluyendo la agricultura tradicional. Esta política ha sido cada vez menos viable en la actualidad, con la apertura comercial, se ha abandonado por completo. El nivel de precios que ha imperado durante los últimos años es remunerativo solamente para los agricultores más grandes.

2.2.3- Intermediarios

En el proceso de comercialización del maíz, por lo general intervienen los siguientes tipos de intermediarios: comerciantes locales, "transportistas" y Conasupo, el comerciante local opera fundamentalmente en el sector de la agricultura tradicional y controla la producción mediante el crédito que en especie o en efectivo otorga al agricultor quien antes de la cosecha, regularmente atraviesa por una precaria situación económica; el 40% de los productores del sector agrícola tradicional, opera en estas desfavorables condiciones.

El otro tipo de intermediario, llamado "transportista", ha aparecido debido a la carencia de medios de transporte del campesino tradicional; su injerencia se explica también, en algunos casos por la localización geográfica del productor y los centros de recepción de Conasupo. el 30% de los campesinos vende su cosecha en el propio predio o a la orilla de la carretera.

Conasupo establece programas de compras de las distintas regiones para comprar al precio de garantía de 940 pesos la tonelada, en la mayor parte de la República, y a 800 pesos en las zonas de riego del norte del Estado de Tamaulipas.

2.3- Consumo de maíz por sectores.

En virtud de que este cereal constituye un producto básico en la dieta del pueblo mexicano, una elevada proporción de la producción se destina al consumo humano; en efecto, de los 9 millones 200 mil toneladas producidas en 1971, tanto por el sector de agricultura tradicional como comercial, se estima que se destinaron al consumo de la población, cerca de 6 millones de toneladas, o sea, el 65% del total.

Según investigaciones sobre los ingresos y gastos familiares, en los estratos de menor ingreso, el consumo de maíz representa el 16% del gasto familiar total, y el 25% del destinado para la alimentación. en función de diversos factores socioeconómicos, se ha observado que ha medida que aumenta el nivel de ingresos, decrece la importancia del maíz como alimento, el consumo promedio per-capita en el periodo 1960 a 1971 fue de 122 kg. cabe advertir que el consumo por habitante, obviamente es más

elevado en el medio rural, ya que en este la transformación del maíz a su forma alimenticia, es más asequible que en las ciudades.

El Maíz en cifras precios de garantía y concertación (pesos por tonelada)							
valor de la producción (miles de nuevos pesos)				producción (miles de toneladas)			
año	maíz	año	maíz	año	maíz		
1980	62,107	1980	4 45	1980	12 374		
1981	96,054	1981	6 55	o-i	32 00		
1982	101,688	1982	p-v	370 00	1981	14 55	
1983	265,81	o-i	8 85	1989	1982	10,767	
1984	431,56	p-v	10 20	o-i	370 00	1983	13,188
		1983	p-v	435 49	1984	12,788	
1985	741,669	o-i	16 00	1990	1985	14 103	
1986	1,102,404	p-v	19 20	o-i	600 00	1986	11,721
1987	2,710,705	1984	p-v	636 00 *4	1987	11 6	
1988	4,143,155	o-i	25 50	1991	1988	10 600	
1989	5,127,176	p-v	33 45	o-i	680 00 *5	1989	10 953
		1985	p-v	715 00 *5	1990	14 635	
1990	8,919,831	o-i	43 50	1992	1991	14 252	
1991	10 080,202	p-v	53 30	o-i	715 00 *6	1992	16 929
1992	12,797,715	1986	p-v	50 00 *7	1993	e 18 309	
1993	14,225,973	o-i	75 00	1993	o-i	750 00	
		p-v	93 00	p-v	75 00		
		1987	o-i	160 00			
		p-v	245 00				

exportaciones (toneladas)		importaciones (toneladas)		consumo aparente (miles de toneladas)	
año	maíz	año	maíz	año	maíz
1980	429	1980	4 187 072	1980	16 561
1981	1 024	1981	2 954 574	1981	17 504
1982	220	1982	2 499 935	1982	11 017
1983	0	1983	4 645 132	1983	17 833
1984	2	1984	2 427 878	1984	15 216
		1985	2 223 497	1985	16 323
1985	3 739	1986	1 703 470	1986	13 420
1986	4 793	1987	3 602 890	1987	15 201
1987	8 393	1988	3 302 574	1988	13 898
1988	5 620	1989	3 648 712	1989	14 600
1989	1 572				
		1990	4 102 843	1990	19 737
1990	753	1991	1 423 332	1991	15 659
1991	16 185	1992	1 313 661	1992	18 224
1992	18 506				

Fuente: SA y RH

*1 a partir del ciclo primavera-verano 1990 sólo el maíz y el frijol permanecen en el esquema de precios de garantía

*4 para vars no blancas el precio es de 530 N\$

*5 para vars no blancas el precio es de 565 N\$

*6 para vars no blancas el precio es de 595 N\$

*7 para vars no blancas el precio es de 6525 N\$

2.4- El vínculo entre el Maíz y la Tortilla.

Después de haber analizado al maíz, que es la materia prima con la cual se hacen las tortillas puedo manifestar que es el gran eslabón para que el Programa de Subsidio a la Tortilla funcione en virtud de que al contar con el elemento básico, se podrá procesar la tortilla.

Las tablas que anteriormente analice muestran que México necesita que se exporte el maíz

2.5- Cronología del Programa de Subsidio a la Tortilla.

Los procedimientos de comercialización de los productos agropecuarios que venía operando Conasupo, se basaban en el abasto generalizado de materias primas a precios subsidiados, lo que deforme, por la pesada carga financiera y operativa que ello conlleva, la función reguladora del Estado, con ello, Conasupo fue asumiendo paulatinamente el papel de acopiador, transportista, almacenista y financiero involuntario para satisfacer las demandas de industriales que abandonaron su responsabilidad de acudir al campo para la compra de cosechas.

Esta situación se tradujo en un crecimiento extraordinario de los Subsidios, que rebasaban cada vez más las posibilidades operativas y financieras del Gobierno Federal para solucionarlos.

Los subsidios así canalizados produjeron ineficiencia y desperdicio, beneficiando cada vez menos a los sectores de bajos ingresos.

Para hacer frente a este problema y para reestructurar la función reguladora de Conasupo, el Gobierno Federal determinó en 1984, que la industria alimentaria debería asumir su responsabilidad en el acopio, almacenaje y financiamiento de sus propios requerimientos, ya que Conasupo perfeccionaría su función reguladora en el mercado, cancelando todos los Subsidios directos e indirectos sobre las materias primas para transferirlos -en los casos en que se justificará- al precio que pagan los consumidores finales.

Esta reordenación de las funciones de Conasupo, busca conjugar su papel regulador y de abasto de productos básicos con una mayor participación de los sectores privado y social, la cual se ha venido instrumentando a través de los comités participativos de comercialización, para cuatro productos: maíz, trigo, oleaginosas y sorgo, y ha permitido a Conasupo una reducción significativa de sus compras.

En los referidos comités se evalúan las necesidades de los industriales y se programan las compras a nivel nacional así como los requerimientos complementarios del exterior, cuidando que estos últimos

correspondan efectivamente a las necesidades nacionales, a fin de impedir practicas especulativas.

Gracias a esta política, Conasupo ha podido concentrar sus recursos y esfuerzos en aquellos productos y fases del proceso productivo-distributivo, indispensables para cumplir su misión de regulación y aplicación selectiva de subsidios.

En lo que respecta a los subsidios a productos básicos, se realizó un proceso de reestructuración en los esquemas de aplicación, conforme a los principios de transparencia, temporalidad, selectividad y seguridad del destino, trasladando el subsidio a los consumidores en forma selectiva, por regiones y grupos de población.

Es así, que se han cancelado todos los subsidios que se venían otorgando al sorgo, pasta de soya, oleaginosas.

aceites y derivados; de igual forma los subsidios indirectos para el arroz y el frijol también se han suprimido.

En el caso del maíz, se sustituyo el mecanismo tradicional, para aplicarlo directamente a la Tortilla, a través de la distribución de formas valoradas -bonos-, con lo que la población de escasos recursos puede adquirir el producto en las tortillerías a precios subsidiados. el bono de consumo tiene como finalidad respaldar la demanda de Tortilla subsidiada que requiere la población necesitada y evitar, en lo posible, desvíos en el destino final del subsidio a este importante producto.²

Posteriormente, se crea la gerencia de desarrollo de proyectos para instrumentar las disposiciones del Gobierno Federal relativas al traslado del Subsidio de Tortilla directamente al consumidor, a través de las unidades de venta de Diconsa, para instrumentar este programa se requería desarrollar la capacidad de concertación tanto con los productores de Tortilla como con las comunidades y organizaciones populares³.

En 1983 la SECOFI considero la necesidad de reestructurar el sistema de subsidios generalizados aplicados al maíz procesado para la producción de Tortilla, por lo cual decide instrumentar un mecanismo de

MEXICO, "CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIONES POPULARES" INFORME DE LABORES 1982-1983, P. 120-121.

3 "CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIONES POPULARES" INFORME DE LABORES 1982-1983, OP. CIT., P. 120.

traslado del subsidio del maíz a la Tortilla, mediante la venta de Tortilla empacada a menor precio en tiendas de los sectores publico y social.

Posteriormente, emite el acuerdo interno en el cual se marcan normas y políticas generales y responsabilidad institucional operativa a cargo del sistema Diconsa para la administración, control y liquidación del subsidio directo a la Tortilla vendida en sus tiendas urbanas y otras de los sectores público y social.

Inmediatamente se procedió a definir las normas operativas del programa, en su ámbito interno de las sucursales y en el externo para la concertación con tortilleros y los comités estatales del programa. para ello, se elaboro el manual de normas, políticas y procedimientos del Programa Maíz-Tortilla.

El Programa se instrumento de junio de 1984 hasta marzo de 1986 con los siguientes resultados:

concepto	1984 7 meses	1985 12 meses	1986 12 meses	unidad de medida
-población beneficiada	240,000	520,000	520,000	fam./dia
-Tortilla vendida.	71,965	319,672	88,272	toneladas
-unidades de venta	2,070	3,369	3,400	tiendas
-Subsidio	1009.3	5674.5	1972.3	miles de \$
-proveedores de Tortilla	1,755	3,495	3,495	contratos

Para formalizar los compromisos contraídos se concertaron acuerdos con la industria de la masa y Tortilla y convenios con tiendas institucionales.

A partir de 1986 y con el objeto de continuar con la eliminación gradual del subsidio al maíz y ampliar el beneficio del mismo a la población objetivo, la Secofi decidió modificar los mecanismos de asignación del subsidio al consumo de la Tortilla, mediante la distribución de bonos para su adquisición en tortillerías directamente.

De inmediato se procedió a la definición e instrumentación de los procedimientos y mecanismos normativos, operativos, administrativos, programáticos y presupuestales correspondientes, a Diconsa, en estrecha coordinación con Secofi para enlazarlos con los correspondientes a la cabeza de sector y las delegaciones federales de la masa y la tortilla.

Para garantizar la transparencia en la asignación del subsidio y evitar al máximo posibles desvíos, se configuró el manual de operación del sistema de bonos para la compra de tortilla subsidiada. con estos elementos se procedió a capacitar a los equipos operativos del programa de sucursales y a través del Congreso del Trabajo se inició un amplio proceso de difusión a las organizaciones sindicales, y a través de las sucursales Diconsa y delegaciones Conasupo, a los canales de venta y a las autoridades estatales y representaciones populares.

Posteriormente, ante la gran demanda popular en la ciudad de México y por la carencia de infraestructura distributiva en múltiples zonas, la Secofi abre la posibilidad de incluir como canal de venta a las organizaciones populares por colonias o barrios, previo convenio de adhesión.

El crecimiento del programa en 1986 fue rápido llegándose a comprometer la totalidad de las cuotas autorizadas a mediados de 1987. aunque las demandas de incorporación continuaron, ya no fue posible atenderlas, creándose una situación de presión popular muy intensa a través de manifestaciones, que obligó a una permanente concertación para mediar la incapacidad de crecimiento del programa.

Los alcances obtenidos en la distribución de bonos desde 1986 hasta mediados de 1988 se muestra a continuación:

concepto	1986	1987	1988	unidad de medida
-cuota autorizada	40,000	65,000	69,000	ton/mes
-bonos vendidos	110,480	632,272	748,000	ton/año
-población beneficiada /día	248,800	1007,200	1150,000	fam/día
-unidades de venta	1,284	2,609	3,075	
-Subsidios /millones	8,100	95,100	250,000	pesos
-ahorro mes/ familias amcm/edos	5,880	10,080	14,580	pesos
-entidades federativas	7,080	14,280	20,580	pesos
-sucursales operando	15	17	17	
	19	22	22	

A principios de 1988, la Secofi considero necesario modificar el mecanismo de canje de certificación de bono, eximiendo a las delegaciones federales de esa responsabilidad, contratando para ello a una empresa filial de Banamex : Promotora de Comercialización Directa, S.A. de C.V., para mejorar y facilitar el sistema de conteo de los bonos entregados por los industriales. se diseño y mando a elaborar un sistema de libretas a los cuales se les pegan los bonos en cantidades prefijadas, agilizándose la certificación y distribución de los mismos, y sobre todo evitando posibles desvíos.

Este procedimiento determino que la gerencia corporativa de desarrollo de proyectos se responsabilizara de mandar imprimir y

distribuir las libretas a los estados correspondientes, con base en las cantidades previstas por la Secofi, y de su pago; así como de presenciar la destrucción de los bonos que procese la empresa promotora y del pago por los servicios derivados⁴.

El Estado mexicano intento hacer frente al estancamiento de la producción de básicos, en particular del maíz, mediante una creciente intervención en la producción y comercialización del consumo, ya que la determinación de los precios de garantía se centro en los costos de producción. El precio de garantía debe de cubrir el costo de cultivo y garantizar un ingresos al productor, actualmente la fijación de los precios de garantía se basan en el criterio de costos de producción, la tasa de inflación, los precios relativos entre cultivos competitivos y los precios internacionales.

Los precios del maíz han sido precios "políticos", es decir que su nivel no depende de la oferta y la demanda en el mercado libre, sino de los objetivos de la política agrícola y salarial, ya que desde 1957 el Estado mexicano ha fijado el precio del maíz y ha participado en el mercado mediante el acopio directo, lo cual le ha permitido ejercer un control sobre éste.

⁴ " COMERCIO INTERNACIONAL... DEL CIE... P. 151

Capítulo III

3.) El Programa de Subsidio a la Tortilla (aspecto central)

De 1985 a 1993 el salario mínimo real a disminuyo 50% y la participación de los salarios en el ingreso nacional pasó de 35% a 15% mientras que las utilidades y rentas aumentaron de 46% a 56%.

La caída del ingreso real de las familias mexicanas tuvo consecuencias sobre la demanda de los bienes básicos, y el acceso de la población a los alimentos se convirtió en un problema central de la política alimentaria. Había que asegurar la disponibilidad de maíz y tortilla y el acceso de una creciente población empobrecida a ellos. Al mismo tiempo, la crisis financiera y los compromisos con las instituciones prestamistas obligaban a reducir el gasto público, incluyendo por supuesto los subsidios a la alimentación.

En el marco de la crisis y ajuste de la economía mexicana, las posiciones con respecto a la política alimentaria han cambiado radicalmente. Primero, el recorte presupuestal ha obligado a disminuir el gasto y por tanto los subsidios a lo largo de la cadena de abasto alimentario. Segundo, el nuevo modelo de economía abierta ha cambiado la correlación de fuerzas dentro del aparato estatal, ya que el Estado ha ido retirando su participación en la economía, para enfocar sus funciones hacia "la justicia y la equidad social" esto es, hacia el lado distributivo. Como consecuencia, en el eje institucional "producción-consumo" se han fortalecido los agentes que gestionan el abasto por el lado del consumo, en particular la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), que fija los precios intermedios y finales de los productos básicos, y Conasupo-Diconsa que los distribuye. Al mismo tiempo, la población organizada, tanto rural como urbana, ha adquirido experiencia en la lucha por mejorar el abasto a sus comunidades.

Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el abasto se convirtió en una preocupación central de la política alimentaria. El diagnóstico de la situación alimentaria, así como los objetivos de la población en la materia, están plasmados en el Plan Nacional de la Alimentación, donde se señalan como metas la soberanía alimentaria nacional y la seguridad alimentaria a la población, definida ésta en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso. El principio radica en que es responsabilidad del Estado mexicano la provisión de los servicios

sociales básicos y por lo tanto de la alimentación, componente fundamental del bienestar social. En cuanto a la seguridad, el programa subraya la necesidad de aumentar la oferta de alimentos mediante el apoyo a la producción interna, y de garantizar la disponibilidad de éstos junto con la estabilidad en los precios, manteniendo especial interés en los canales de distribución encargados de la población marginada, tanto rural como urbana.

La política de distribución de alimentos se ha llevado a cabo dentro de los márgenes de dos ejes de presión contradictorios: por un lado, la reducción del monto de los subsidios al consumo como consecuencia del ajuste presupuestal, y por el otro, la creciente exigencia por parte de los consumidores de un mejor abasto de productos básicos a precios bajos, a través de los canales de distribución del Estado.

La reducción de los subsidios se logró principalmente mediante la reestructuración de los mismos. Por una parte, Conasupo disminuyó el número de productos subsidiados, de manera que hoy sólo quedan el maíz y la leche en polvo, y por la otra, redujo los subsidios otorgados a la industria de alimentos y los dirigió directamente a los consumidores, sustituyendo los subsidios generalizados por los directos a fin de beneficiar a la población de más bajos ingresos, sobre todo en el ámbito urbano.

Esto significó un manejo político hábil hacia aquellos sectores de la sociedad más afectados por la crisis que habían podido ejercer una presión organizada, tales como los sindicatos y las organizaciones populares.

En el ámbito urbano, estas organizaciones surgieron como una fuerza importante en la lucha por el abasto de las tiendas del sistema Conasupo, y por programas como Liconsa y el de distribución de cupones para tortilla subsidiada. Así, durante la crisis, como señala Martín del Campo y Calderón, el subsidio.. "se convierte en un objeto de regateo social y su proceso de canalización adquiere inevitable e irreversiblemente un alto contenido político".

En atención a lo anterior, es claro que ha habido una atención particular a la población consumidora concentrada en el área metropolitana de la ciudad de México, a fin de minimizar el riesgo de protesta social. El acceso a los alimentos baratos ha sido un mecanismo fundamental en esa estrategia. En el ámbito rural, las organizaciones campesinas han incorporado la lucha por el abasto a sus demandas en torno a la producción. Estas demandas se concentraron en el

establecimiento de tiendas Conasupo-Rural y en la lucha por el control y funcionamiento adecuado de estas tiendas. De hecho, este proceso permitió el fortalecimiento del sistema de distribución de Conasupo y abrió un espacio para la participación de la población organizada en algunas regiones del país.

El criterio de mantener bajo el precio final de la tortilla y del grano vendido por Diconsa en áreas rurales se justifica ampliamente, pues la mayor parte de la población mexicana es compradora neta de maíz : 60% de la población vive en ciudades medianas y grandes y consume principalmente tortilla industrializada, mientras que en el campo, los jornaleros agrícolas y los campesinos deficitarios, compran maíz para abastecerse de grano. Por lo que en este contexto se estableció el Programa de Subsidio a la Tortilla.

El Programa de Subsidio a la Tortilla, se define como la concatenación de actividades que tiene como fin que el Gobierno Federal apoye con recursos a los grupos necesitados del país, en donde intervienen Conasupo, industriales y beneficiarios; siendo su objetivo el de proporcionar a las personas que ganen hasta dos salarios mínimos un kilogramo de tortillas, con ello se impulsa una política de subsidios más selectiva y transparente que ayudara al poder adquisitivo de los grupos necesitados, ya que su cobertura atiende a las principales ciudades de la República y es intolerante con la más mínima desviación de estos beneficios.¹

El Programa de Subsidio a la Tortilla es un nuevo esquema de aplicación de subsidios selectivos al consumo, cuya finalidad dentro de la política de modernidad económica y social, es sustituir paulatinamente en las áreas urbanas al subsidio generalizado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (P.N.D.) en su carácter de documento globalizador marca la orientación a seguir en la política social,

¹ PARA DESARROLLAR ESTE PUNTO TOME COMO REFERENCIA LOS SIGUIENTES ESTUDIOS: MEXICO, "PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL AGRICULTO Y DEL COMERCIO INTERIOR 1990-1994." MEXICO, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

en específico en relación a la política de abasto y alimentación en el Programa Nacional de Modernización del Abasto y Comercio Interior 1990-1994 y el Programa Nacional Alimentario 1990-1994.

La política de abasto y alimentación definida en el P.N.D. establece que los subsidios se orienten al consumo de los grupos de bajos ingresos mediante acciones selectivas y específicas.

El Programa Nacional de Modernización del Abasto y Comercio Interior, refiere la siguiente problemática:

Los subsidios alimenticios no han cumplido eficientemente su función de fortalecer el poder adquisitivo de la población de menores ingresos, debido a la falta de selectividad y a las distorsiones de precios relativos.

En el otorgamiento de subsidios generalizados se desperdician recursos, convirtiéndose en una carga onerosa para el Gobierno Federal en detrimento del bienestar social.

En relación a los objetivos y estrategia a seguir para el ejercicio de los subsidios menciona que:

El esquema actual de subsidios debe ser reorientado para garantizar que estos apoyos lleguen a la población que más los necesita y se traduzcan en una mejoría de su poder adquisitivo.

Los subsidios al consumo se asignaran con base en criterios de selectividad, transparencia, temporalidad, racionalidad y monto.

El Plan Nacional Alimentario a su vez, confiere especial atención al segmento de la población cuyo ingreso familiar es de hasta dos salarios mínimos, por considerarse que esta tiene dificultad para acceder a los alimentos indispensables que le permitan satisfacer sus necesidades básicas, es por ello que es un compromiso el de promover la eliminación de subsidios generalizados, basándose en la identificación individualizada de los beneficiarios.

Con objeto de reducir la carga en el gasto público y mejorar la asignación de los recursos financieros destinados a la asistencia alimentaria, se autorizo la instrumentación de un esquema de subsidio selectivo, denominado programa de subsidio a la tortilla que permite hacer llegar a la población más necesitada estos beneficios.

Se puede decir que el Programa de Subsidio a la Tortilla es un sistema mediante el cual se otorga subsidio selectivo al consumo de tortilla, bajo los criterios de transparencia y racionalidad en la asignación. el apoyo consiste en proporcionar un kilogramo diario de tortilla sin costo a las familias de menores ingresos.

Para cumplir con estas funciones Conasupo crea en mayo de 1991 el Fideicomiso para la Liquidación del Programa del Subsidio a la Tortilla, el cual estará en íntima vinculación con la Dirección de Programas Sociales de Conasupo.

Entre las funciones que se le determinaron fue la de realizar la liquidación a los industriales, es decir realizarles el pago por los kilogramos de tortilla que entregaron a los beneficiarios, así como de llevar los controles de los pagos efectuados, los malos usos que los beneficiarios hacen y reportarlo a Conasupo, la cual evalúa el caso y sanciona determinando si procede la suspensión o cancelación del subsidio al beneficiario.

En su estructura orgánica el Fideicomiso tiene a un Coordinador General, tres Coordinadores Operación, Informática y Administración. Además de contar con una cobertura en todos los estados que integran la República Mexicana.

A estas se le nombra jefatura estatal y están integradas por un Jefe Estatal, un Enlace Administrativo, una Secretaria, un Enlace de Soporte Técnico y varios Agentes Liquidadores.

A su vez la Jefatura Local esta integrada por un Jefe Local, una Secretaria, un Agente Liquidador y un Liquidador Volante.

3.1- Los beneficiarios.

Los beneficiarios se definen como las personas que ganan hasta dos salarios mínimos y esto se deriva a que el nivel de vida adecuado de cualquier familia o grupo depende no solo del acceso a bienes y servicios cuantificables, sino también de un complejo de relaciones sociales que rodean los ingresos, sean estos en moneda o en especie, y que les da significación. sin embargo es preciso señalar que el nivel de ingresos en efectivo, es cada vez más determinante en esa satisfacción.

Esto es el resultado del proceso de modernización y de urbanización creciente que introduce al circuito comercial a la mayor parte de la producción generada, obligando a la población, en consecuencia, a acudir al mercado para adquirir los satisfactores básicos.

En ese sentido, podemos afirmar que el grado de satisfacción de los mínimos de bienestar esta directamente relacionado con el nivel, la distribución y el origen del ingreso.

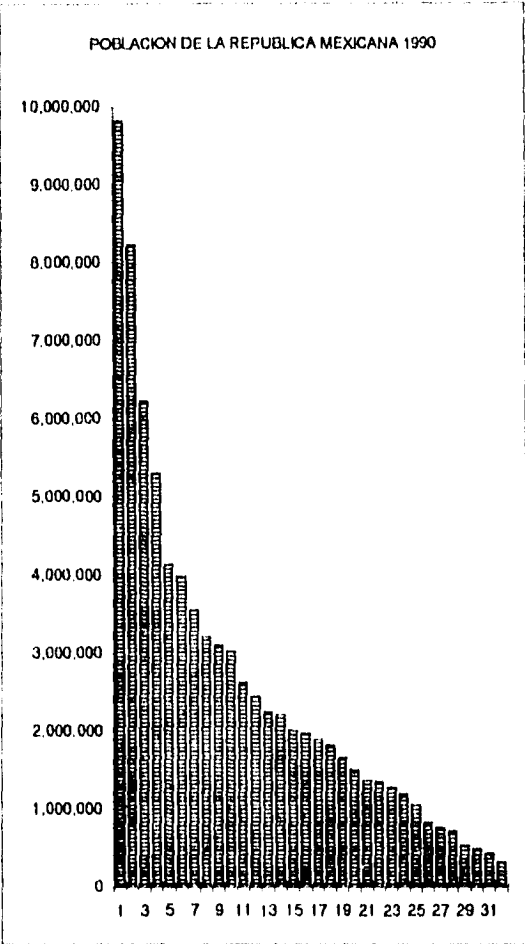
Por lo que toca al primero, el limite para cubrir las necesidades de consumo básico de las familias debiera estar dado, en principio, por el salario mínimo. sin embargo, las características sociales, demográficas, de ingreso y de gasto de las familias, indican que el salario mínimo de un ocupado por hogar esta lejos de satisfacer su objetivo; de ahí que se consideren dos salarios mínimos por familia como limite inferior para alcanzar los satisfactores.²

Además debe de haber solicitado su tarjeta de beneficiario ante Conasupo, la cual realizara el procedimiento de levantamiento y verificación de la información del solicitante y si procede, le autorizara la tarjeta de beneficiario, con ella será acreedor de un kilogramo diario de tortillas al ser presentada ante los industriales.

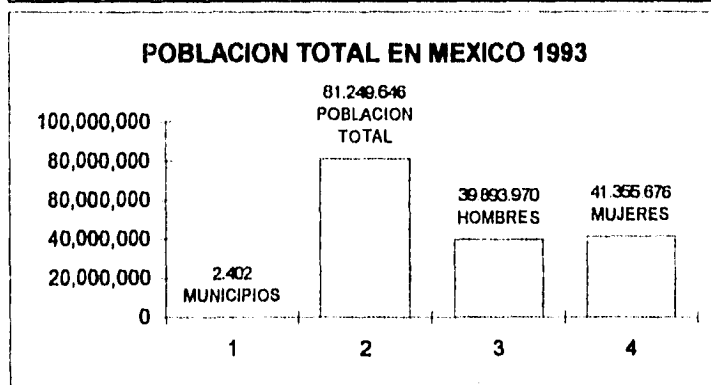
Actualmente julio de 1994 se cuenta con un padrón de 2.1 millones de familias que se benefician con el Programa pero teniendo en cuenta la Información que proporciona el Inegi en se censo poblacional de 1990 se cuenta con una población ocupada de 23'364,843 personas de la cuales ganan hasta dos salarios mínimos 14'880,889 personas es decir que el 63% de la población ocupada recibe dos salarios mínimos.

² SALIDAS DE TORTARI, RAUL "DICONSA EN LA MODERNIZACION COMERCIAL Y LA REGULACION DEL ABASTO POPULAR" INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO 1988.

POBLACION	ESTADO	Nº DE EDO
9 815 705	MEXICO	1
8 235 744	DISTRITO FEDERAL	2
6 228 239	VERACRUZ	3
5 302 669	JALISCO	4
4 126 101	PUEBLA	5
3 647 564	QUERETARO	6
3 548 109	MICHUACAN	7
3 210 468	CHIHUAS	8
3 098 750	NUOVO LEON	9
3 019 560	GUANAJUATO	10
2 620 637	GUERRERO	11
2 441 673	JALISCO	12
2 249 581	TAMALIPAS	13
2 204 064	SINALOA	14
2 003 187	SAN LUIS POTOSI	15
1 972 340	COAHUILA	16
1 888 366	HIDALGO	17
1 623 600	SONORA	18
1 600 855	Baja California	19
1 501 744	TABASCO	20
1 362 940	YUCATAN	21
1 348 376	DURANGO	22
1 276 323	ZACATECAS	23
1 195 059	MORELOS	24
1 051 235	QUERETARO	25
824 643	NAYARIT	26
761 277	TLAXCALA	27
719 859	Aguascalientes	28
535 185	CAMPECHE	29
493 277	QUINTANA ROO	30
429 510	COLIMA	31
317 764	B. California Sur	32



ESTADOS	MUNICIPIOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
AGUASCALIENTES	9	719,650	350,218	369,441
BAJA CALIFORNIA	4	1,680,855	832,090	828,765
BAJA CALIFORNIA SUR	4	317,764	161,833	155,931
CAMPECHE	8	535,185	268,772	266,413
COAHUILA	38	1,972,340	979,097	993,243
COLIMA	10	428,510	212,543	215,967
CHIAPAS	111	3,210,496	1,604,773	1,605,723
CHIHUAHUA	87	2,441,873	1,213,302	1,228,571
DISTRITO FEDERAL	16	8,235,744	3,889,911	4,285,833
DURANGO	39	1,349,378	664,766	684,612
GUANAJUATO	48	3,982,594	1,928,738	2,055,858
GUERRERO	75	2,820,637	1,282,220	1,338,417
HIDALGO	84	1,888,366	929,136	959,228
JALISCO	124	5,302,689	2,564,892	2,737,797
MEXICO	121	9,815,765	4,834,549	4,981,246
MICHOACAN	113	3,548,199	1,718,763	1,829,436
MORELOS	33	1,185,059	583,785	611,274
NAVARRI	20	824,643	411,057	413,586
NUEVO LEON	51	3,098,736	1,542,684	1,556,072
OAXACA	570	3,019,560	1,477,438	1,542,122
PUEBLA	217	4,126,101	2,008,531	2,117,570
QUERETARO	18	1,051,235	516,168	535,067
QUINTANA ROO	7	493,277	254,908	238,369
SAN LUIS POTOSI	56	2,003,187	987,315	1,015,872
SINALOA	18	2,204,054	1,101,621	1,102,433
SONORA	70	1,823,606	915,088	908,518
TABASCO	17	1,501,744	740,862	751,762
TAMAULIPAS	43	2,249,581	1,111,698	1,137,883
TLAXCALA	44	781,277	375,130	386,147
VERACRUZ	207	6,228,239	3,077,427	3,150,812
YUCATAN	106	1,362,940	673,862	689,048
ZACATECAS	58	1,276,323	623,653	652,680
CENSO MARZO 1990	2,402	81,249,646	39,893,970	41,355,676



Al paso de tiempo, con los problemas económicos del Estado sus políticas neoliberales, su aplicación de pactos, planes, programas heterodoxos y ortodoxos los subsidios han ido retirándose, es decir antes el precio de la tortilla en general era subsidiado con ello cualquier persona de cualquier estrato social podía comprar la tortilla el precio fijado. Pero con

la falsa ilusión y los aspectos de contención política y social se han creado este tipo de programas sociales haciendo creer a la gente que este producto "la tortilla" es la que se esta subsidiando y las personas agraciadas con el programa son los necesitados, los pobres, los de los recursos escasos y una infinidad de nombres que le han puesto a este estrato social.

Al realizar un análisis más a detalle y revisando detenidamente los números y estadísticas con las que cuento puedo afirmar que el Estado en el Distrito Federal y Área Metropolitana del monto total pagado en subsidios es del orden del 12% al 18% de los recursos asignados.

Además de que el 36% de los industriales se localizan en esta zona, por lo cual el este proceso esta cargado políticamente en virtud de que por tratarse del alimento principal de la población de menores ingresos; y por lo tanto se abre un debate para determinar a cuales de los grupos se beneficiaran con los subsidios a los industriales con maíz o a los beneficiarios con tortilla.

Por un lado, los molineros harineros presionan al gobierno para recibir mayores dotaciones de Conasupo y para obtener permisos de importación a fin de conseguir grano barato; por el otro, la población organizada demanda el acceso a la tortilla subsidiada.

3.2- Los industriales.

Los industriales son las personas que cuentan con un establecimiento en donde se procesa la masa de maíz, hasta obtener el producto elaborado que es la Tortilla de masa, siendo el lugar en donde los beneficiarios acuden diariamente con su tarjeta de beneficiario a recibir un kilogramo de tortillas.

Además los industriales tienen que firmar un convenio con Conasupo para que se les autorice e instale una lectora, con la cual llevan un control o conteo de los kilogramos de tortillas que les han dado a los beneficiarios, para que posteriormente les sean liquidados o pagados por Conasupo.

Actualmente en julio de 1994 el Fideicomiso atiende a 14,651 industriales que se encuentran distribuidos en la toda la república mexicana y sólo en el Distrito Federal y Área Metropolitana existen 5,179 industriales es decir un 36% del total.

Además los Conasupo levanta un censo que contiene la información de la tortillerías recabando información tal como identificación, entidad, ciudad, razón social, nombre del propietario, cédula de acreditación como industrial y su nivel de producción.

A continuación como es un mercadería cautivo el industrial procede a solicitar su alta por lo que firma un contrato en comodato con Conasupo por el uso de la lectora óptica y afiliación al programa del subsidio a la tortilla.

Este contrato en su contenido contiene un cláusulado en el cual la obligación del industrial recae en: instalar la lectora óptica en un lugar seguro, al vista de los beneficiarios y sólo en el domicilio autorizado y destinado para la atención del programa.

Reportar de inmediato cualquier falla que pudiera tener la lectora óptica, a la representación de Conasupo en la ciudad.

En caso de descompostura, abstenerse de tratar de reparar la lectora óptica por sí o a través de terceras personas.

Operar la lectora óptica conforme a las indicaciones contenidas en el instructivo de operación.

Abstenerse de recoger las tarjetas a los beneficiarios del programa aún cuando éstas aparezcan como canceladas.

Permitir al personal que designe Conasupo el acceso al local, para llevar a cabo las revisiones físicas de los bienes dados en depósito.

Y Conasupo se obligará a proporcionar la capacitación necesaria a fin de que el uso de la lectora óptica motivo del contrato, se lleve a cabo conforme a las indicaciones contenidas en el instructivo de operación correspondiente.

Además de proporcionar una lectora o componentes que la integran en cuando por causas no imputables al Industrial, se descompongan o tengan algún defecto de origen.

Y en caso de robo el Industrial deberá de levantar una actas ante el ministerio público manifestando esto y si es causa imputable al Industrial Conasupo le cobrará la lectora con base en el costo de reposición que se encuentre vigente.

Por lo que el Industrial recibirá una tarjeta plástica que lo hace integrante del programa.

La problemática que surge o las distorsiones que encontré en el alta de los industriales y el manejo que se da a las lectoras ópticas que tienen asignadas es que los beneficiarios por querer gozar de su kilogramo diario de tortillas acuden a las tortillerías en más de una ocasión, es decir la tarjeta plástica del beneficiario tiene un código de barras con la cual puede recoger un kilogramo de tortillas en diferentes tortillerías ya que cubre una ciudad o una delegación y hasta que la máquina es recogida por Conasupo y descargado la información de las diferentes lectoras se puede determinar que el beneficiario hizo mal uso de su tarjeta.

También el industrial hace mal uso de su lectora en virtud de que en ocasiones la desconecta o la moja con agua y con ello la máquina ya no puede registrar los kilogramos que a proporcionado.

Se menciona que en ocasiones el Industrial abusando de la gente ignorante o que no conoce los procedimientos de la lista negra es decir cuando un beneficiario acude a la tortillería a recoger su kilo de tortilla el industrial pasa la tarjeta y si el beneficiario hizo mal uso aparece un letrero en la pantalla de la lectora que dice esta tarjeta no está autorizada a lo cual el Industrial le debe de decir al Beneficiario que tiene que acudir a la oficina más cercana de Conasupo para regularizar su situación; pero en ocasiones no ocurre esto y el Industrial le recoge la tarjeta al Beneficiario y hace mal uso de ella, pasándola en repetidas ocasiones por la lectora.

Un aspecto interesante es el sistema de dotación del maíz subsidiado que reciben los industriales para la elaboración de la tortilla, por lo que no toda la población tiene acceso a la tortilla subsidiada.

Sólo una tercera parte de los molinos y molinos-tortillerías reciben dotaciones subsidiadas y estos se concentran en el Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, y Nuevo León; es por ello que hay diferencias en los precios regionales de la masa y la tortilla, dependiendo de la zona fluctúa de 75 centavos a 1.10 nuevos pesos. Otro problema lo constituye los desvíos en el uso del maíz a que da lugar el subsidio, tales como la reventa a la industria de derivados de maíz o para el consumo animal.

3.3- Conasupo como liquidador del servicio del Programa de Subsidio a la Tortilla.

Conasupo se encarga de implantar los sistemas, métodos y procedimientos para determinar que personas serán beneficiadas con el

Programa, además lleva el control y verificación de los datos de los beneficiarios para su alta o baja del padrón de beneficiarios.

Asimismo celebra convenios con los industriales, para que en sus tortillerías les sean instaladas las lectoras y los beneficiarios acudan por su kilogramo de tortillas.

Y como parte sustantiva se encarga de la liquidación de este beneficio, es decir, los industriales en fecha programada acuden a las oficinas de Conasupo con su lectora para que en ese momento se descargue la información que contiene, con ello se determinan los kilogramos que les dio a los beneficiarios, procediendo Conasupo a la elaboración del cheque para su pago respectivo, teniendo que llevar un control de esta liquidación.

SURSIDIO A LA TORTILLA EN 1993, POR TRIMESTRES

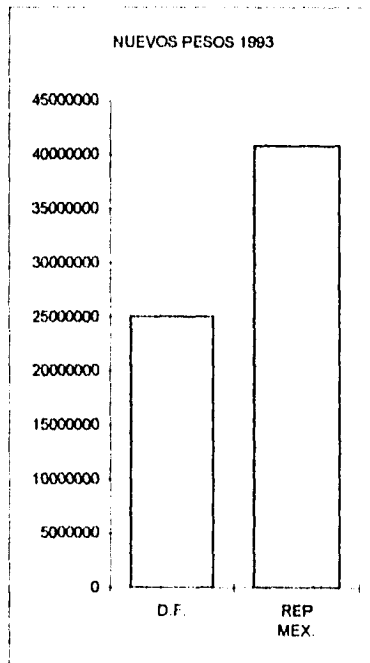
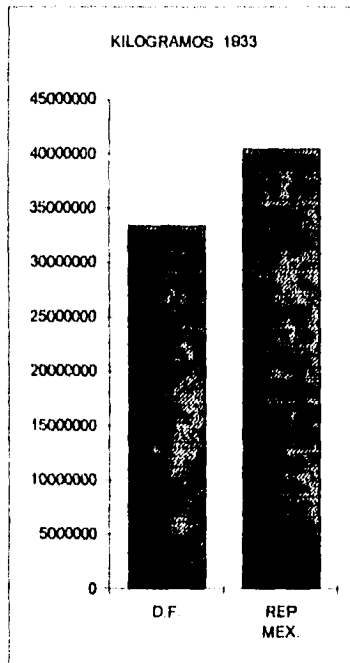
1993						
	CONCEPTO	1 TRIMESTRE	2 TRIMESTRE	3 TRIMESTRE	4 TRIMESTRE	
DISTRITO FEDERAL	KILOGRAMOS	30037261	21857723	4422815	3344392	3381653
DISTRITO FEDERAL	NUEVOS PESOS	22527945	16393292	3317111	2508294	25036239

1993						
	CONCEPTO	1 TRIMESTRE	2 TRIMESTRE	3 TRIMESTRE	4 TRIMESTRE	
REP. MEXICANA	KILOGRAMOS	16136434	16661131	19831972	23998518	40434952
REP. MEXICANA	NUEVOS PESOS	16687674	16789520	20053966	24216185	40803859

1993						
	CONCEPTO	1 TRIMESTRE	2 TRIMESTRE	3 TRIMESTRE	4 TRIMESTRE	
TOTAL GENERAL	KILOGRAMOS	46173695	38518854	24254787	27342910	73816605
TOTAL GENERAL	NUEVOS PESOS	39115620	33182812	23321078	26724479	65840099

KILOGRAMOS TOTAL POR 1993
 D.F. 3381653
 REP. MEX. 40434952

NUEVOS PESOS TOTAL POR 1993
 D.F. 25036239
 REP. MEX. 40803859

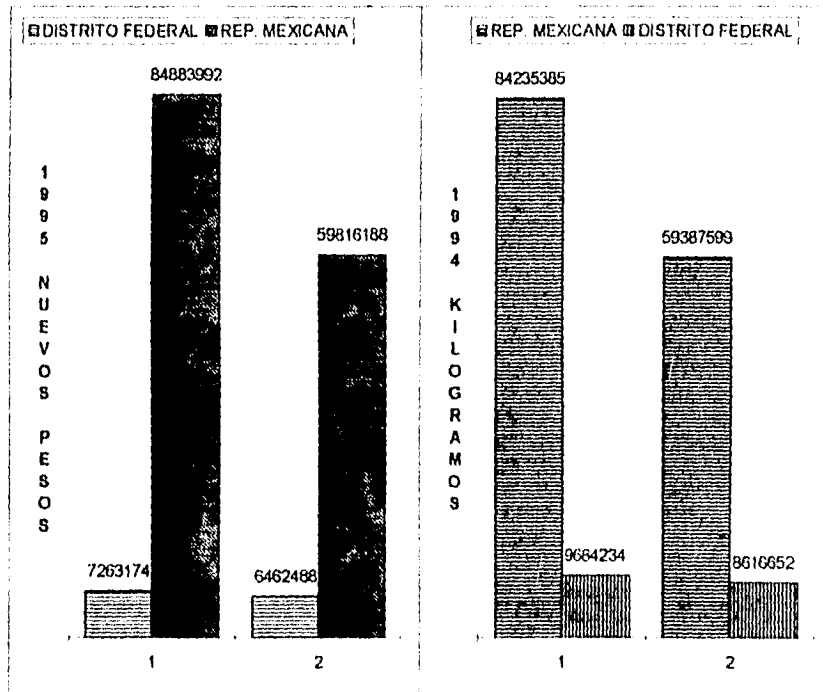


PROGRAMA DE SUBSIDIO A LA TORTILLA BENEFICIOS RECIBIDOS

		1994	
CONCEPTO		1 TRIMESTRE	2 TRIMESTRE
NUEVOS PESOS	DISTRITO FEDERAL	7263174	6462488
NUEVOS PESOS	REP. MEXICANA	84883992	59816188

		1994	
CONCEPTO		1 TRIMESTRE	2 TRIMESTRE
KILOGRAMOS	REP. MEXICANA	84235385	59387599
KILOGRAMOS	DISTRITO FEDERAL	9684234	8616652

		1994	
		1 BIMESTRE	2 BIMESTRE
TOTAL GENERAL	KILOGRAMOS	93919619	68004251
TOTAL GENERAL	NUEVOS PESOS	92147197	66278667



Como ya lo he mencionado Conasupo cuenta con un Fideicomiso que es el que se encarga de realizar la liquidación en forma descentralizada, con lo cual pretende optimizar los recursos humanos,

financieros, materiales y tecnológicos; aunado al programa de capacitación que les dieron a sus Jefes Regionales dándoles a conocer el funcionamiento de todas la bondades de un sistema de computo que es capaz de almacenar, relacionar y ordenar los datos que son generados por el Programa del Subsidio a la Tortilla.

Asimismo se les adentro a los más importantes procedimientos que tenían que desempeñar y al conocimiento del los contratos en comodato y el manejo de las lectoras ópticas; por lo que algunos de los principales políticas son: Llevar a cabo la liquidación del subsidio a la tortilla a los industriales participantes en el programa, oportuna y eficientemente.

Dotar a todas sus oficinas con los recursos necesarios tanto humanos como materiales para lograr su optimo funcionamiento.

Dar solución a todas las contingencias de carácter operativo que pudieran ocurrir durante el desempeño de las labores del Fideicomiso.

Establecer las normas que considere necesario convenientes a fin de optimizar la mecánica operativa y de esta forma el Fideicomiso logre cumplir con su objetivo para el cual fue creado.

Unificar los criterios de información que maneja cada una de la oficinas que conforman la Coordinación de Operaciones.

Controlar y supervisar el gasto de recursos financieros derivados de la liquidación al subsidio de la tortilla.

Dar atención oportuna a los comunicados girados por Conasupo.

Proporcionar un servicios eficiente y oportuno a toda persona que solicite algún servicio del Fideicomiso.

Tener un estricto control de equipo óptico y de computo con el que cuentan todas las oficinas que conforman el área de la Coordinación de Operaciones a fin de evitar malos usos.

3.4- La población objetivo.

Podemos afirmar que la población objetivo es y siempre será la población de escasos recursos y debemos de partir de cifras ya establecidas como lo son las proporcionadas por el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, por lo cual a continuación mencionare cuales son las personas susceptibles de ser acreedoras del beneficio de este programa, lo determinare por Estado y solo los habitantes que cuentan con un ingresos hasta dos salarios mínimos.

1) Población objetivo por cada uno de los Estados de la Federación:

municipios, población total, población hombres y población hombres.

2) Gráficas de población total, población hombres y población hombres.(circular y columnas)

3) Población por estados, gráfica de barras

4) Población económicamente

- población ocupada,

- no recibe ingresos,

- hasta el 50% de un salario mínimo,

- más del 50% y hasta un salario mínimo,

- un salario mínimo,

- más de un salario mínimo y hasta 2 salarios mínimos,

- más de dos salarios mínimos y menos de tres salarios mínimos,

- de tres salarios mínimos y hasta cinco salarios mínimos,

- más de cinco salarios mínimos y hasta diez salarios mínimos,

- más de diez salarios mínimos,

- no especificado,

- gráficos

5) Población económicamente activa

- población de 12 años y más

- población económicamente activa

total

ocupados

desocupados

- población económicamente inactiva

- gráficos

6) Población económicamente en México

- población de 12 años y más

- económica activa

total

ocupados

desocupados

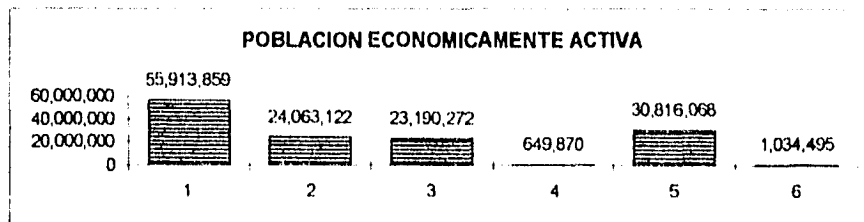
- población económicamente inactiva

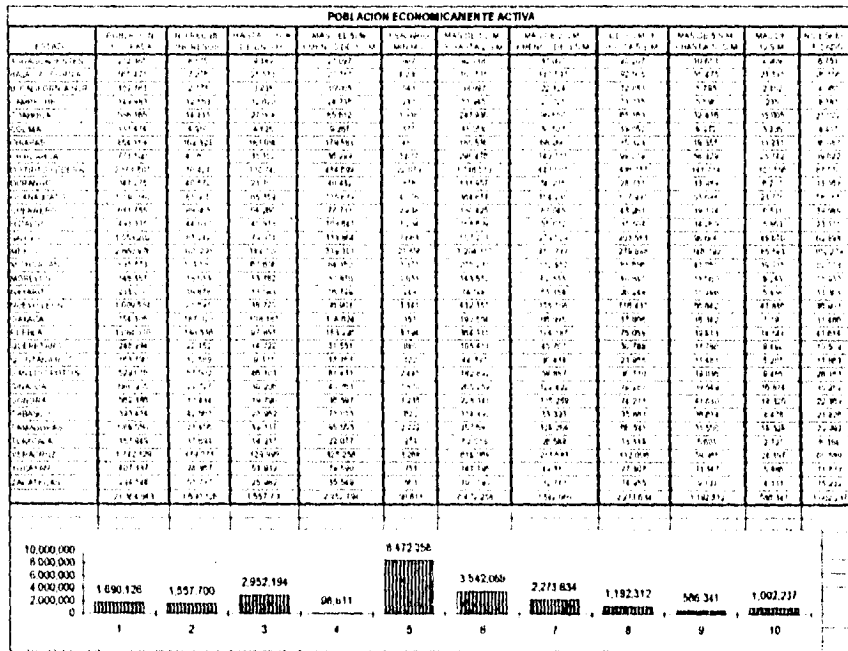
- no especificados

- gráficos

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN MEXICO CENSO 1990

ESTADO	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA			POB ECONO INACTIVA	NO ESPE CIFICADOS	
	12 AÑOS Y MAS	TOTAL	OCUPADOS			DESOCUPADOS
AGUASCALIENTES	483,625	217,062	212,365	4,727	258,096	8,437
BAJA CALIFORNIA	1,170,617	578,365	565,118	12,924	559,838	33,564
B CALIFORNIA SUR	221,997	104,819	102,783	2,217	113,053	3,964
CAMPECHE	357,084	152,902	149,993	2,919	193,967	10,199
COAHUILA	1,397,263	605,251	506,165	19,066	765,658	26,444
COLIMA	296,144	136,046	133,474	2,572	155,781	4,317
CHIAPAS	2,037,245	874,267	854,159	20,108	1,128,680	34,298
CHIHUAHUA	1,724,403	797,051	773,100	23,951	888,701	38,651
DISTRITO FEDERAL	6,217,435	2,561,270	2,484,807	76,463	3,167,318	88,847
DURANGO	912,568	359,944	347,275	12,719	537,386	15,188
GUANAJUATO	2,628,298	1,063,204	1,033,160	33,048	1,493,137	71,953
GUERRERO	1,684,344	636,938	611,755	25,183	1,023,128	34,278
HIDALGO	1,255,410	508,561	493,315	15,208	727,139	19,720
JALISCO	3,621,269	1,568,190	1,553,202	34,988	1,956,827	76,280
MEXICO	6,790,192	2,948,159	2,860,978	87,183	3,719,329	122,704
MICHOACAN	2,352,414	920,154	891,873	10,281	1,354,010	78,259
MORELOS	835,798	358,813	348,257	11,456	466,700	10,276
NAYARIT	558,779	238,079	233,000	5,079	308,273	14,427
NUEVO LEON	2,256,645	1,036,770	1,009,584	27,186	1,178,486	41,399
OAXACA	1,977,058	775,844	754,305	21,539	1,181,358	19,896
PUEBLA	2,751,729	1,110,489	871,628	26,173	1,508,444	42,796
QUERETARO	692,031	298,227	288,594	9,228	382,684	11,636
QUINTANA ROO	323,021	166,424	163,190	2,234	150,441	7,156
SAN LUIS POTOSI	1,337,312	541,908	529,016	12,892	706,852	28,552
SINALOA	1,527,500	674,431	660,905	13,526	815,352	37,715
SONORA	1,292,959	577,205	562,386	14,819	688,545	27,209
TABASCO	988,992	406,076	393,434	12,642	562,707	20,189
TAMAULIPAS	1,610,246	710,047	684,550	25,497	809,637	30,562
TLAXCALA	513,591	203,908	199,099	7,299	303,910	5,773
VERACRUZ	4,285,695	1,792,272	1,742,129	50,143	2,447,046	48,267
YUCATAN	948,552	413,593	407,337	6,256	524,864	10,075
ZACATECAS	852,021	308,734	294,458	12,276	531,671	13,616
TOTAL	55,913,859	24,063,122	23,190,272	649,870	30,816,068	1,034,495





Para toda investigación que utilice o maneje datos, estos deben de ser susceptibles de comprobación y además deben de ser veraces, por tal motivo utilice los datos que recabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en su XI censo general de población y vivienda 1990, que es la fuente que se encarga de elaborar este tipo de estudios.

Del total de la población mexicana en 1990, 81,249,645 personas y partiendo de la normatividad que se establece para ser beneficiario del programa de subsidio a la tortilla, se debe de conocer la población económicamente activa del país, y por consiguiente la población ocupada; tomando como parámetro los grupos de ingreso hasta dos salarios mínimos por cada Estado de la República.

Con ello sabremos el universo que tiene por atender este Programa de Subsidio a la Tortilla, y por lo que lo relacionare con la atención que actualmente se brinda a la población beneficiaria.

Podemos decir que la población objetivo se define como el conjunto de las familias que habitan en las zonas urbanas y perciben un ingreso de hasta dos salarios mínimos. estudios sobre condiciones de vida y distribución del ingreso indican que en este estrato se encuentra el 45% de las familias urbanas.

No podemos olvidar que según los datos que maneja el Inegi 14'770,889 personas ganan hasta dos salarios mínimos y 30'816,068 millones de personas la población económicamente inactiva, es decir el 56% de la población mexicana debe de ser susceptible de gozar de este beneficio.

3.5- Criterios de selección de la población beneficiada

Como primera tarea en la instrumentación del programa, durante el primer semestre de 1990, se llevaron a cabo acciones para el registro de las familias urbanas con las características socioeconómicas mencionadas, con el fin de incorporarlas al padrón nacional de beneficiarios de los servicios Conasupo.

Este se conformo mediante la actualización y depuración de los beneficiarios del anterior Programa Maíz Tortilla (Tortibonos) a cargo de la empresa filial Diconsa y del Programa Social de Liconsa (leche). en forma paralela se realizo el registro de la familias que no recibían los beneficios anteriores. la conformación geográfica de este padrón, inicialmente correspondió a las 71 ciudades principales del país; actualmente atiende a 202 ciudades.

3.6- Levantamiento y verificación de la información

La incorporación de la población objetivo al padrón, es un proceso dinámico que implica dos acciones:

- a) levantamiento de cédulas socioeconómicas
- b) verificación domiciliaria

La primera es un registro de las condiciones socioeconómicas de las familias. la variable principal utilizada para identificar el perfil socioeconómico de los beneficiarios es el ingreso familiar. así mismo, se recaba información sobre estructura familiar, empleo y seguridad social, que permiten conocer en una primera instancia el nivel socioeconómico de las familias a ser incluidas en el padrón.

La segunda acción, es un proceso de verificación domiciliaria de la situación socioeconómica mediante indicadores indirectos, tales como: gasto familiar, condiciones de la vivienda, consumo de bienes duraderos y niveles de instrucción escolar.

Para este proceso se utiliza una cédula cuyos resultados se ponderan y permiten determinar si la familia requiere el beneficio. a partir del inicio del programa en noviembre de 1990 todas las cédulas socioeconómicas son sometidas a este proceso de verificación.

La información obtenida del levantamiento y verificación se sistematiza, por medios electrónicos para su depuración bajo los siguientes criterios:

- familias con ingresos mayores a dos salarios mínimos.
- familias registradas más de una vez.
- familias cuya cédula contiene información incompleta o inconsistente.
- familias que hubiesen tenido un resultado negativo en la verificación.

En este ámbito, el padrón nacional de beneficiarios de los servicios Conasupo presenta un avance significativo en cuanto constituye un instrumento dinámico en base al cual se asigna el beneficio.

desde esa etapa hubo críticas a la forma del levantamiento y su cobertura, pues hubo ocasiones en que se favorecían ciertos barrios, mientras que se excluían otros. A pesar de haber dejado fuera a las organizaciones populares, se señalaba que con frecuencia intervinieron los criterios particulares de los representantes de la autoridades en las Delegaciones y colonias. Actualmente Conasupo tiene sus módulos especiales para el registro voluntario de las familias.

Justamente, una de las ventajas que consideró el Gobierno mediante el nuevo sistema de distribución, es que se eliminarían las organizaciones,

tanto sociales como sindicales, de la distribución de los subsidios, lo cual permitirá mayor transparencia, menos desvío y contrarrestará uno de los focos de demandas de las organizaciones populares.

Se ha dado también mucha importancia al control y verificación periódica de la población objetivo a fin de que no se desvíe la tarjeta a familias que no califican para el subsidio. Por ejemplo de un padrón original de 3.5 millones de familias se hizo una depuración y el padrón a mediados de 1991 era de 2.7 millones de familias. De éstas estaban efectivamente incorporadas al programa 1.9 millones, más 500 mil para ser verificadas. La cobertura fue inicialmente en 132 ciudades, con el objetivo de extenderla a 202 ciudades del país.

Actualmente no se otorgan tarjetas sin verificación previa, la verificación se hace por métodos indirectos, por ejemplo las condiciones de la vivienda, si la familia posee bienes tales como un coche.

También se ha propuesto reorganizar la industria de la tortilla, a fin de otorgar el subsidio sólo a la de la harina de maíz nixtamalizada y terminar con el sistema de dotaciones. Por consiguiente, cada industria concurrirá al libre mercado para la compra de insumos, pero Conasupo controlará la cantidad de maíz destinado a la producción de harina de maíz para tortilla subsidiada. A su vez, la industria de la harina estaría obligada a abastecer a las tortillerías afiliadas al programa de subsidios. O sea, "Conasupo dotará a precio subsidiado a la industria tortillera la cantidad de harina para producir los kilogramos de tortilla para el número de familias beneficiarias acordado"

3.7- Las ciudades beneficiadas

A continuación relaciono las ciudades que actualmente gozan del beneficio del Programa del Subsidio a la Tortilla, en el anexo de este trabajo la información está debidamente detallada, la cual cubre un período del 1 de enero de 1993 al 31 de mayo de 1994, asimismo menciono el costo del kilogramo de tortilla en cada una de las ciudades, que son beneficiadas con el programa:

Actualmente son 202 ciudades: *Aguascalientes* Calvillo, Pabellón de Arteaga y Aguascalientes.

Baja California Norte: Ensenada, Tecate, Tijuana y Mexicali.

Baja California Sur: Comundu y La Paz.

Campeche: Campeche, Cd. del Carmen y Champoton.

Chiapas: Arriaga, Comitán de Domínguez, Huixtla, Las Margaritas, Ocosingo, Palenque, San Cristóbal de las Casas, Tapachula y Tuxtla Gutiérrez.

Chihuahua: Camargo, Cuauhtémoc, Chihuahua, Delicias, Hidalgo del Parral, Ciudad. Jiménez, Ciudad Juárez y Casas Grandes.

Coahuila: Monclova, Piedras Negras, Saltillo, Torreón, San Pedro de las Colonias, Matamoros y Francisco I. Madero.

Colima: Colima, Manzanillo y Tecomán

Durango: Cuencame, Durango, Santiago Papasquiaro y Gómez Palacio.

Guanajuato: Abasolo, Acambaro, San Miguel de Allende, Celaya, Cortazar, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, León, Moro-Yuri-Urián, Penjamo, Salamanca, Salvatierra, San Felipe Torres Mochas, San Luis de la Paz, Silao y Valle de Santiago.

Guerrero: Acapulco, Chilapa de Alvarez, Chilpancingo, Iguala y Taxco de Alarcón.

Hidalgo: Huejutla, Ixmiquilpán, Pachuca, Tula de Allende y Tulancingo.

Jalisco: Ciudad Gúzman, Guadalajara, Lagos de Moreno, Puerto Vallarta y Tepatitlán de Morelos.

Estado de México: Melchor de Ocampo, Almoloya de Juárez, Ixtlahuaca, San Felipe del Progreso, Tejupilco, Villa Nicolas Romero, Tepozotlán y Toluca.

Michoacan: Apatzingán, Ciudad Hidalgo, Huetamo, Lázaro Cárdenas, Morelia, Patzcuaro, La Piedad, Puruandiro, Sahuayo, Tacambaro, Uruapan, Zacapu, Zamora-Jacona y Zitacuaro.

Morelos: Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jojutla, Tlaltizapán y Yautepec.

Nayarit: Compostela, Santiago Ixcuintla y Tepic.

Nuevo León: Linares y Monterrey.

Oaxaca: Juchitan de Zaragoza, Oaxaca, Salina Cruz, Tuxtepec y Santo Domingo Tehuán-tepec.

Puebla: Atlixco, Huauchinago, Izucar de Matamoros, Puebla, San Martín Texmelucan, Tehuacan y Teziutlan.

Querétaro: Amenalco, Cadereyta, Pedro Escobedo, San Juan del Río y Tequisquiapan.

Quintana Roo: Chetumal, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto y Cancun.

San Luis Potosí: Ciudad Valles, Matehuala, Río Verde, San Luis Potosí y Tamazunchale.

Sinaloa: Los Mochis, Culiacán; Guasave, Mazatlán, Novolato y Guamuchil.

Sonora: Agua Prieta, Ciudad Obregón, Cananea, Etchojoa, Guaymas-Empalme, Hemosillo, Huatabampo, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado.

Tabasco: Cárdenas, Centla, Villahermosa, Comalcalco, Cunduacan, Huimanguillo y Macuspana.

Tamaulipas: Ciudad Mante, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, San Fernando, Tampico-Madero y Ciudad Victoria.

Tlaxcala: Tlaxcala, Apizaco, Santa Ana Cuiatempán y Huamantla.

Veracruz: Acayucan, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosamaloapan, Chicontepec, Las Choapas, Jalapa, Martínez de la Torre, Minatitlán, Misantla, Orizaba, Panuco, Papantla, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Tantoyuca, Alamo-Temapache, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlán, Tuxpan y Veracruz.

Yucatán: Mérida, Tekax, Ticul, Tizimin, Uman y Valladolid.

Zacatecas: Fresnillo, Jérez, Loreto, Río Grande, Sombrerete y Zacatecas.

Distrito Federal: México, Vía Morelos y Texcoco.

3.7.1- La selección de ciudades

En el inicio del programa se operó en las ciudades con población mayor a 200 mil habitantes, en las capitales de estados y en la primera o segunda ciudad del Estado, con más de 100 mil habitantes. Posteriormente se incorporaron progresivamente 40 ciudades medias con población mayor a 100 mil habitantes y 91 pequeñas de menor población. En la actualidad opera en 202 ciudades del país, las cuales las mencione en el punto anterior.

3.7.2- Delimitación de las ciudades o áreas urbanas para el levantamiento de registros.

El programa está dirigido, como se menciona, a familias urbanas de escasos recursos para cuya localización en el proceso de levantamiento se

seleccionaron las colonias y barrios con este tipo de población, en las que se establecieron centros de registro. posteriormente se realizó un levantamiento domiciliario de tipo censal en las zonas que reportaron baja influencia a los medios de registro.

Además este beneficio es para gente que se encuentra viviendo en áreas urbanas, es decir que cuenten con servicios básicos como lo son la energía eléctrica; por lo que la demanda por el acceso al subsidio de los alimentos básicos, se está convirtiendo en uno de los ejes de las luchas urbanas, la demanda de la tortilla subsidiada.

La población urbana, en particular en la ciudad de México, demanda que no se cancelen los programas sociales ni el subsidio a la alimentación y el abasto popular suficiente.

Las organizaciones populares manifiestan que nos hemos dado cuenta de que los subsidios no solucionan el problema en las ciudades. y que éste va más allá, y concierne a los salarios... Aunque en un principio sí hay que luchar por los subsidios, hay que tener como demanda que los niveles salariales se eleven según la inflación. Antes el salario alcanzaba para comprar leche, tortilla, pan, frijol, arroz, azúcar y aceite, ahora ya no. Que los salarios sean más justos y que alcance aunque sea para lo de la alimentación. También creemos que el problema no es sólo de consumo y abasto sino que parte de la producción. Queremos dar alternativas y no sólo ser contestatarios.

En el censo de 1990 existían 2402 municipios, por lo que este tipo de beneficios no ha sido significativo en la República Mexicana.

La continuidad del programa no solamente ha obedecido a la crisis económica global que ha afectado los salarios e ingresos, responde también a la presión que han ejercido las diferentes organizaciones por lograr un mejoramiento en el abastecimiento de básicos.

3.8- La Operación del Programa de Subsidio a la Tortilla

El programa se instrumentó en dos fases:

1- Primera o de transición, operó con formas valoradas.

2- Segunda o fase automatizada se lleva a cabo a través de tarjetas plásticas con código de barras.

La primera fase fue concebida como una etapa transitoria, para dar tiempo suficiente a la implantación adecuada del mecanismo automatizado. asimismo, constituye la ultima experiencia en la que el subsidio a la tortilla se opero mediante formas valoradas, cuya denominación para este caso fue la de tortivales. cabe señalar, que a diferencia de los tortibonos, estas formas valoradas no fueron vendidas a los beneficiarios.

Se distribuyeron estas formas valoradas en las 71 ciudades mencionadas, mismas que permitieron adquirir a las familias beneficiarias un kilogramo diario de tortilla sin costo alguno, durante el periodo del 26 de noviembre de 1990 al 30 de abril de 1991.

La distribución personalizada la realizo el servicio postal mexicano con excepción del Distrito Federal, donde se hizo con la colaboración del Departamento del Distrito Federal.

La segunda etapa o fase automatizada comenzó en estas mismas ciudades el primero de mayo, y su cobertura se amplio a partir de julio a un total de 202 ciudades. consistía en un mecanismo sin precedentes, en el mundo, cuyas principales características son:

- los beneficiarios reciben tarjetas personalizadas con código de barras, que les permite obtener el subsidio en cualquier tortilleria de la ciudad.

- a las tortillerias afiliadas al programa, se les asigna una máquina lectora óptica con memoria para guardar el detalle diario de las transacciones, y programada para no aceptar una misma tarjeta dos o más veces al día, a las tarjetas que no son de la localidad y a aquellas que por alguna razón estuvieran canceladas.

- en base a la información acumulada en estas maquinas lectoras, se procede a la liquidación a los industriales, de los kilos que hubiesen registrado, a través de una empresa especializada en este servicio.

3.9- Liquidación a industriales

A partir del 1ro. de abril de 1991, se inicio la entrega de las maquinas lectoras a industriales de la masa y la tortilla. esta entrega se realizo mediante la firma de contratos de comodato individuales en los que se establecen las normas para la operación de las máquinas lectoras y la liquidación se realiza en forma computarizada en las 202 ciudades en las que opera el programa, a través del Fideicomiso de Conasupo.

Merece especial atención la máquina lectora óptica en virtud de que juega un papel de suma importancia en la liquidación, ya que es donde se concentran los kilogramos de tortilla que se han proporcionado.

La máquina de lectura óptica es una terminal compacta de validación que tiene en la parte superior una ranura de lectura óptica infrarroja, a un lado de la ranura cuenta con una pantalla de cristal líquido en donde aparecen en dos renglones los mensajes para el industrial. En uno de sus lados con un interruptor de encendido y apagado y con una entrada hembra que embona y hace contacto con la base de la máquina lectora. En otro de sus lados tiene una entrada que se utiliza para vaciar la información de la máquina lectora y que sólo puede utilizar la el Fideicomiso.

Esta base está diseñada para fijar la máquina de lectura óptica. Tiene en la parte superior del panes o tablero de control dos luces indicadoras y un botón de inicialización "limpia". La luz verde indica que la lectura de la tarjeta es válida y la luz roja indica que la lectora de la tarjeta es inválida (no procede). Cuando esto último sucede, la máquina lectora no leerá más tarjetas hasta que el botón de inicialización se presione o apriete. También el panel de control cuenta con una cerradura o chapa, en la que se introduce la llave con que cuenta y que sirve para asegurar la máquina lectora a la base una vez colocada ahí.

Pegada al panel o tablero de control la base tiene una charola con abrazaderas a lo largo de ella, a través de la cual se desliza la máquina lectora hasta que de embone el conector macho de la base con el conector hembra de la lectora. A un lado del panel de control, la base cuenta con un cable de corriente eléctrica. En la parte de abajo tiene cuatro agujeros con los que se puede atornilla a una pared, mesa o mostrador.

3.10- El proceso automatizado sus ventajas

- La tarjeta familiar, asignada conforme al padrón, garantiza que el beneficio sea aprovechado por su signatario, esta característica contribuye al bienestar social y nutricional de la población atendida y asegura que los recursos federales destinados al subsidio selectivo de la tortilla, efectivamente sean un apoyo para el consumo de este bien.

- El instrumento o tarjeta es controlable en forma individualizada, lo que permite ubicar a las personas en cualquier momento, para efectos de lograr un control riguroso del ejercicio del subsidio.

- Por lo anterior se logra una transparencia total en la asignación del subsidio.

- Por otra parte, la oportunidad de obtener el beneficio en cualquier establecimiento que comercialice el producto subsidiado y este afiliado al Programa, estimula la competencia y permite la desregulación de la industria en cuestión. asimismo, evita discriminación a los beneficiarios por parte de los oferentes y simplifica para el industrial el cobro de los kilogramos de tortillas entregadas.

3.11- Distribución de tarjetas, incorporación y verificación del padrón

Las tarjetas de distribución y entrega de las tarjetas plásticas se sustentan en una infraestructura temporal de módulos instalados por Conasupo a los que acudieron las familias beneficiarias a recoger los documentos citados, con posibilidad de continuar con reparto domiciliario según el grado de participación de los beneficiarios.

Además de las tareas de distribución de las tarjetas plásticas, los módulos llevaron a cabo las funciones sustantivas de incorporación al padrón, modificación de datos y verificación de la situación socioeconómica de las familias solicitantes.

Esta actividad es permanente en todas las delegaciones de Conasupo ya que la incorporación se viene dando cada 6 meses, además de una verificación física de los beneficiarios ya que este "subsidio debe de ser temporal", lo encomille en razón de que es casi utópico que la tendencia a mejoramiento de la economía salga adelante sino existe una adecuada

política de salarios y costos de los alimentos, bienes y servicios que son indispensables para vivir.

3.12- La " lista negra "

La lista negra es la verificación semanal que se realiza del buen uso que se le este dando a las tarjetas de beneficiario, es decir los beneficiarios solo pueden acudir con los industriales una vez al día a recibir su kilo de tortillas, este no es acumulable por tanto, si en un día no acudieron a recoger su kilo de tortillas no podrán recibir dos kilos el día siguiente.

El procedimiento para realizar la lista negra consiste en que el industrial cada semana acude a las oficinas de Conasupo con su lectora óptica, la cual contiene registrados los kilogramos que le fueron proporcionados a los beneficiarios, a continuación se descarga la lectora y se expide un cheque por el total de los kilogramos que contiene, quedando registrados estos datos en un archivo, el cual es analizado de la siguiente manera:

Al descargar los datos que contiene la lectora se puede verificar por beneficiario si no hicieron mal uso de la tarjeta, es decir si no acudieron más de una vez a recoger su kilo de tortillas en un día.

Si es así se procede a la acumulación de los beneficiarios que hicieron mal uso, y por medio de instrumentos informáticos se procede a cargar la lectora con esos datos y se les cancela la tarjeta, es decir cuando acudan a recibir su kilo de tortillas, la lectora emitirá un mensaje que diga cancelado y no podrá recibir su kilo de tortillas, esta actividad se realiza semanalmente.

3.13- El proceso de liquidación

Por parte de Conasupo se hizo la entrega de las máquinas lectoras a los industriales de la masa y la tortilla, esta entrega se realizo mediante la firma de contratos de comodato individuales en los que se establecen las normas para la operación de las maquinas lectoras y la liquidación se realiza en forma computarizada en las 202 ciudades en las que opera el

programa, a través de un fideicomiso, directamente dependiente de Conasupo.

Para llevar a cabo la liquidación del Programa es necesario instrumentar políticas, sistemas mecanismos y procedimientos administrativos para que se tengan los elementos necesarios para proporcionar el servicio, controlar los recursos autorizados así como hacer el buen uso de ellos.

La relación que el Fideicomiso con el sistema bancario es extraordinaria en virtud de que para realizar la liquidación se paga a los Industriales con un cheque expedido por un banco, pero ningún banco tiene cobertura a nivel nacional o en las ciudades en donde están los Beneficiarios.

A continuación describiré algunos de los procedimientos más importantes para la operación del Programa.

1.- Capacitar a los jefes Estatales a fin de que conozcan el procedimiento a implantar en las oficinas estatales, para solicitar autorizaciones para el envío de lectoras para reparación.

2.- Manejo y descarga de datos de las lectoras para realizar el pago a los Industriales por medio de un cheque.

3.- Pago a industriales por medio de puntos volante o agentes liquidadores, por medio de cheques.

4.- Manejo de la información que se genere por el pago del subsidio (kilogramos otorgados, industriales atendidos, beneficiarios atendidos, cheques emitidos, malos usos, montos liquidados)

Descripción y comentarios:

En la actualidad y con base en la dinámica social, las computadoras ocupan un lugar importante en el trabajo administrativo para la creación de este Fideicomiso de Conasupo se cuenta con un sistema de computo único, en virtud de que contiene todos los beneficiarios registrados, industriales, malos usos que se dan al Programa, manteniendo una comunicación en toda la República

Por lo que en síntesis la función del Fideicomiso es la siguiente:

En las oficinas de liquidación o en un lugar predeterminado en el esquema de atención volante, se recibirá semanalmente a los Industriales en los horarios preestablecidos. Se hará el descargo de la información que contenga la máquina lectora y se emitirá un cheque por el monto

equivalente al número de kilogramos registrados en la lectora, multiplicado por el precio oficial de la tortilla en la ciudad.

El Fideicomiso prestará asesoría técnica y operativa a los industriales que participen en el programa.

Gestionará con oportunidad el mantenimiento correctivo a las lectoras ópticas.

A Conasupo el Fideicomiso informará diariamente los montos totales liquidados por ciudad.

El Fideicomiso detectará usos indebidos de tarjetas de industriales y beneficiarios, boletinará y cancelará dichas tarjetas, entregando la lista a Conasupo cada semana.

El Fideicomiso entregará a Conasupo por medios magnéticos y documentales, los kilogramos y el importe liquidado semanalmente por ciudad, y diariamente en el caso del Distrito Federal y zona conurbada.

Además de entregar semanalmente a Conasupo en medios magnéticos, el detalle de operación por beneficiario por cada industrial.

Por último se encargará del manejo, resguardo, sustitución movimientos e inventario de las máquinas lectoras.

3.14- La selectividad y transparencia del programa

Podemos mencionar que estos dos conceptos "selectividad y transparencia", son dos líneas de acción y columnas vertebrales del programa, ya que los subsidios selectivos, distribución de un kilogramo de tortillas a las personas acreedoras al beneficio, tiene la premisa de que deben de ser paulatinos, es decir que para ser beneficiarios de ellos deben de cubrir los requisitos para ello.

De la transparencia puedo mencionar que la distribución del kilogramo de tortillas se hace a la vista del beneficiario y es requisito indispensable el mostrar y pasar la tarjeta por la lectora óptica para que le den su kilogramo de tortillas.

3.15- Aspectos y cobertura a reforzar

Durante el período del 26 de noviembre de 1990 al 28 de febrero de 1991, 1 millón 788 mil familias ejercieron el beneficio, esta cobertura inicial representaba en 42% de la población objetivo estimaba en las 71 ciudades.

En este período se dio un proceso de depuración indirecta en el padrón, al eliminarse los domicilios que no pudieron localizarse por diferentes razones, así como los cambios de domicilio de las familias beneficiarias.

Desde la perspectiva geopolítica municipal, el programa dio atención a los 87 municipios de mayor densidad de población en el país y a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

Como evaluación de este Programa Subsidio a la Tortilla se puede decir lo siguiente:

1- durante los meses de marzo y abril de distribuyeron 1 millón 500 mil tarjetas. esta disminución en el número de beneficiarios se debió a los procesos de depuración del padrón.

2- en forma paralela se desarrollaron acciones de levantamiento e integración del padrón, y la incorporación al programa de las 131 ciudades medias y pequeñas, que en conjunto significaron 600 mil beneficiarios adicionales.

3- por lo que a partir del mes de julio se ha atendido progresivamente a una población de 2.1. millones de familias beneficiarias.

De las áreas urbanas en las que actualmente opera el programa se distingue por su amplia dimensión el Distrito Federal y su área conurbada que comprende 19 municipios del Estado de México.

Asimismo hay 16 ciudades con áreas conurbadas que incluyen 27 municipios y cuya cabecera pertenece a la misma mancha urbana, y 15 ciudades que funcionan como base para atender 27 cabeceras municipales aledañas, pero no conurbadas.

Desde la perspectiva municipal se tiene que el Programa de Subsidio a la Tortilla opera actualmente en 273 municipios, y en las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

A partir de esta evaluación se pueden emprender algunas acciones que tendrían como objetivo el reforzar este programa, en el mes de agosto de 1992, se termino la fase de incorporación masiva del Programa, cabe mencionar, que los resultados del programa han confirmado la funcionalidad de los lineamientos metodológicos que orientan los criterios de incorporación al padrón y de acceso al beneficio, con las características de transparencia, racionalidad y temporalidad en el ejercicio del subsidio. sin embargo, es necesario realizar trabajos que faciliten y afinen la metodología de selección e incorporación de beneficiarios. las acciones previstas para mejorar la operación del programa y mantener la calidad del padrón en condiciones de crecimiento de número de beneficiarios, son:

A través de la cartografía correspondiente se hará la zonificación y localización de las colonias de bajos ingresos, y al contrastarlas con el padrón de beneficiarios se llevara a cabo el levantamiento selectivo y verificación de la población objetivo. es decir, después de la etapa masiva de incorporación al padrón se mejorara la cobertura mediante acciones específicas para la problemática particular de cada ciudad, estimándose llegar durante 1992 a un total de 2.9. millones de familias beneficiadas.

Perfeccionamiento de la normatividad operativa e informática de los mecanismos del programa.

Supervisión y evaluaciones periódicas de la operación del programa a nivel local y nacional.

Supervisión permanente a los industriales de la masa y la tortilla.

El Programa de Subsidio a la Tortilla en su corto tiempo de operación, ha mostrado la viabilidad de un sistema de asignación selectiva de subsidios con las características de transparencia y racionalidad.

Se puede afirmar en base a la experiencia, que los esquemas de subsidio a la producción que implican casi siempre subsidios generalizados en el consumo, pueden ser sustituidos por este tipo de programas en los que el impacto del gasto publico sobre el bienestar social se incrementa en forma significativa.

Por ultimo quiero mencionar que Conasupo a través de su Programa de Subsidio al consumo de Tortilla actualmente entrega diariamente un kilogramo de tortillas sin costo alguno a más de dos millones de familias, continuando el programa vigente y operando en forma regular y, como parte de las acciones para su modernización, actualmente lleva acabo la entrega domiciliaria de las nuevas tarjetas personalizadas, en sustitución de las que fueron distribuidas en el año de 1991.

Así también Conasupo en su proceso de modernización reubicara las máquinas lectoras en las cuatro mil tortillerias afiliadas al programa en el Distrito Federal y su zona metropolitana, pero sin entorpecer el servicio cotidiano de atención a las familias beneficiadas.

También se implantaran los procedimientos adecuados para que los beneficiarios que tengan un problema por deterioro, extravío o robo de su tarjeta, puedan acudir a cualquier delegación de Conasupo para su debida reposición o aclaración respectiva.

También algo importante debe de ser la atención que se le preste a los industriales de la tortilla afiliados al programa que por algún motivo tengan dificultades con sus equipos de lectura óptica, disponiendo Conasupo que el Fideicomiso de la Liquidación al Subsidio a la Tortilla Fidelist, lleve a cabo estas reparaciones y atenciones a los industriales.

Por ultimo quiero resaltar que el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla que lleva a cabo el Gobierno Federal a través de Conasupo, atiende actualmente mayo de 1994, a más de dos millones cien mil familias de escasos recursos en todo el país y se ha consolidado como un mecanismo eficiente y seguro para hacer llegar en forma directa y transparente este subsidio a quienes realmente lo necesitan, pues su operación se basa en la integración computarizada de un padrón de beneficiarios que se revisa y actualiza constantemente.

Conclusiones

Puedo afirmar que la política social es un paliativo que ofrece el Estado para mantener en un nivel tolerable la inquietud social o es motivada al menos en parte por un autentico deseo de mejorar la calidad de vida de la mayor parte de la población.

El Estado en su intervención deliberada de la economía en sus funciones que desempeña sobre diversos grupos sociales, se interesa por desarrollar una forma de sociedad de bienestar; se dedica a la planificación racional y difunde los beneficios del desarrollo económico a casi todos los grupos de la sociedad y trata de mediar entre ellos.

El Estado debe de facilitar el proceso de acumulación y además debe hacer concesiones a la sociedad en general; puedo afirmar que el Estado emprende gastos de capital social para incrementar la tasa de rendimiento. estos comprenden la inversión social en proyectos y servicios que aumentan la productividad laboral (por ejemplo: preparación, energía más barata e infraestructura) y gastos de consumo social que actúan para reducir los costos de reproducción del trabajo (por ejemplo: alojamiento de interés social, subsidios a los alimentos y al transporte público).

El término Bienestar Social es un tanto superfluo porque en el se trata de enmarcar los conceptos o áreas que debe de atender el Estado por medio de su Administración Pública, por tal motivo ocasionalmente tiene matices despectivos.

Las estadísticas oficiales comprenden como servicios sociales los siguientes: educación, salubridad, seguro social y servicios de bienestar local, como atención a los niños, alimentos escolares y alimentos de beneficencia.

Por otro lado en América Latina se consideran los siguientes seguro social, salubridad, educación, alojamiento de bajo costo, acción comunitaria, servicios sociales y servicios básicos como agua, drenaje y electricidad.

Puedo afirmar que la categoría bienestar social es un termino en el que todo cabe y que puede significar una variedad de cosas en distintos lugares.

Dependiendo de las políticas que marque el Ejecutivo Federal, el Bienestar Social se puede ir desarrollando es decir, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que todo abarca salud, educación, alimentación, la agricultura entre otros más, es el beneficio más palpable para las personas de bajos recursos económicos del país. además hay que considerar que los recursos que se destinan para estos programas no son inflacionarios, ya que esto sería contraproducente y sería un beneficio ficticio, que en el corto tiempo repercutiría para la población en general y tendría un gran impacto en las personas de bajos recursos.

El contar con una estructura administrativa que tenga bien definidas sus funciones es de importancia ya que con ello se evitara la duplicidad y así la acción del Ejecutivo llegara a cumplir sus cometidos, el que exista una coordinadora de sector como lo es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que coordine a Conasupo es bueno, ya que ella es la que supervisa los programas como lo es, el de Subsidio a la Tortilla.

El decir que se tiene una población objetivo susceptible de gozar del beneficio, no lo es todo ya que la población que tiene la República de México es de 81,249,646 personas; y lo ideal sería el determinar cuantas de ellas deben de gozar de este beneficio podemos mencionar que existen 14,770,889 personas que ganan hasta dos salarios mínimos; 7,594,356 personas que perciben más de dos salarios mínimos y 1,002,237 que no están especificados.

Si sabemos que las personas que pueden gozar del programa son las que ganan hasta dos salarios mínimos sería erróneo el decir que solo tendrían que beneficiarse las 14,770,889 personas que perciben este salario; esto se tiene que ver por familia, ya que al llevar a cabo el levantamiento de la información para el llenado de las cédulas de alta del Programa de Subsidio a la Tortilla se tiene que indicar que solo existirá el beneficio para el titular de una familia, aunque el conjunto de la familia rebase los dos salarios mínimos. esto se da cuando se tienen hijos y estos ya se incorporaron a la planta productiva.

Puedo afirmar que en México a través de su historia contemporánea, siempre ha existido una Administración Pública, la cual se encarga de atender los diversos ámbitos que necesita el país como la educación, la salud, la alimentación, es decir el bienestar social.

Su forma de organización es diversa, ya que en un sexenio puede existir una Secretaría con tal nombre y para el otro sexenio otra con tal nombre, como ejemplo tenemos la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Desarrollo Social, tendrán un cambio de las atribuciones y funciones que realizaban o las pueden asignar a otra Secretaría o se crea un Instituto, una Comisión o una Procuraduría; pero siempre se trata de atender todas las demandas de la población en general.

En varias ocasiones los problemas no eran muy notorios como la contaminación, la salud, la alimentación pero al paso del tiempo salen a relucir, como si aparecieran por obra de magia, pero no, el problema o los problemas siempre han existido, siempre están presentes y cuando se hacen presentes se tienen que enfrentar, no queda otro remedio.

Por su parte el Ejecutivo Federal tiene que atender los asuntos que requiere el país tales como: carreteras, hospitales, presas, escuelas inversiones que son redituables solo para las personas que harán uso y gocen estos servicios y el planearlos y programarlos adecuadamente sería lo indicado; pero siempre existe o existirán los proyectos que se queden en el tintero o en el escritorio, la razón la falta de presupuesto o el cambio de poderes municipal, estatal o algunas veces el Federal.

Para atender los asuntos el Ejecutivo Federal divide su Administración en sectores que tienen un ámbito de acción definido, o en gabinetes o comisiones intersecretariales para que atiendan asuntos afines. regularmente la que coordina es una Secretaría de Estado, la que se encarga de ser el enlace entre el Ejecutivo Federal y las personas.

En la Política de Bienestar Social la población beneficiada es la de escasos recursos, ya que en el gasto Social se están instrumentando los Subsidios Selectivos como lo es en los Programas de la Leche y la Tortilla; pero todavía existen o existirán personas que no requieren de estos

beneficios y hacen uso de ellos, es decir gente que utilice el servicio de leche y tortillas subsidiadas.

En el caso que estudie puedo afirmar que el Ejecutivo Federal con su Política de Bienestar Social (Programa Nacional de Solidaridad) trata de etiquetar este Programa con el Pronasol, ya que antes existía el Programa de Tortibonos y Tortivales y no se etiquetaba con el Pronasol; pero creo que no importa como se llame, lo que importa es que llegue este beneficio a la población que lo necesite y que se beneficien por su uso.

Después de realizar el análisis de los componentes de la tortilla de maíz puedo asegurar que nutre, que la comen en todo el país y que es un elemento histórico y propio del pueblo mexicano. también estoy de acuerdo con la frase con la cual se afirma que la población de bajos recursos come más tortillas de maíz, que la población de altos ingresos; pero baste recordar que en nuestro país existe más población de bajos ingresos.

Pienso que todas las personas debemos de partir de algo ya establecido, de algo verificado por una estructura que se encarga de hacer todo tipo de estudios especializados, aplicando sus técnicas y métodos generalmente aceptados; este estudio es el censo poblacional de 1990 que fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Esta información me sirvió de pilar para comprobar mi estudio cotejarlo y compararlo con los datos de las personas que hacen uso del Programa de Subsidio a la Tortilla. ya que en el estudio que realizo el Inegi se determino la población general, población por Estado, la económicamente activa y la población activa.

Con ello pude visualizar cuantas personas ganan hasta dos salarios mínimos que es uno de los requisitos indispensables para ser beneficiario del Programa de Subsidio a la Tortilla; también pude conocer cual es la relación que se guarda entre las personas que ganan hasta dos salarios mínimos y los beneficiarios.

Puedo afirmar que la estructura operativa del programa es la indicada, ya que se coordina por medio de cabeceras regionales, locales y agentes liquidadores; con estructuras que van de 5 a 16 personas por cabecera regional, dando atención a 206 localidades en la República Mexicana y teniendo como sede la ciudad de México, cuenta con un sistema informático novedoso ya que puede controlar los beneficios recibidos por la población de escasos recursos, además de controlar y autorizar los recursos para el pago a los industriales.

Acerca de los conceptos tantas veces manejados en este estudio como lo son la selectividad, la racionalidad, la transparencia y la temporalidad quisiera agregar lo siguiente y relacionarlo con el Programa de Subsidio a la Tortilla:

Selectividad en el programa: hace referencia a la población beneficiada, a esos grupos de personas que ganan hasta 2 salarios mínimos. ya que este es un subsidio selectivo, no pueden gozar todas las personas del mismo.

Racionalidad del programa: se refiere a que el beneficio de un kilogramo de tortillas es general para los beneficiarios que están dados de alta y solamente se les puede dar un kilogramo.

Transparencia del programa: se refiere a que la tarjeta de beneficiario es personal y se hace uso en la misma forma, presentándola ante los industriales para recoger su kilogramo de tortillas diariamente; además este beneficio no es acumulable es decir si el beneficiario no acudió a recoger su kilogramo de tortillas en un día al día siguiente no podrá solicitar dos kilogramos de tortilla.

Creo que de la buena aplicación de estos conceptos y de los recursos que aplique el Gobierno Federal para los subsidios selectivos el programa perdurara, ya que al paso del tiempo más y más personas se integran al programa, por tal motivo sugiero que la verificación de la información se realice cada seis meses, con ello se podrá constatar si la situación socioeconómica del beneficiario ha cambiado, ya que, si es así se podrán cancelar estas tarjetas y atender otras demandas de personas que cubren con los requisitos del programa para gozar de este beneficio.

Quiero hacer mención que actualmente mayo de 1994, Conasupo tiene en proyecto consolidado el hacer uso de tecnología de punta para el abasto de los subsidios selectivos como lo son el de la tortilla y el de la leche, poniendo en operación un nuevo sistema tecnológico adquirido con la finalidad de hacer más eficiente y transparente la aplicación de los subsidios dirigidos que actualmente administra a través del Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla y del Programa de abasto Social de leche.

El procedimiento empezó a funcionar este mes (julio) en la ciudad de Colima y se extenderá durante 1994 a 14 de las principales ciudades del país.

El objetivo es el de sustituir gradualmente la tecnología de lectores y tarjetas con código de barras que actualmente es utilizado, por el Programa del Subsidio a la Tortilla.

El paquete tecnológico consiste en tarjetas de las llamadas inteligentes o de memoria, que contienen un chip, en el que se registran los datos de identificación personal de la familia beneficiada y la información de los programas en que se utilizara.

Adicionalmente, se incluye la programación (software) y el equipo lector de las tarjetas, que se instala directamente en los establecimientos afiliados a los Programas Sociales de Conasupo, ya sean tortillerías o lecherías.

La nueva tecnología tiene importantes ventajas sobre el sistema de código de barras que actualmente se utiliza, entre otras:

Mayor capacidad de almacenamiento de información en la tarjeta del beneficiario, seguridad absoluta en la información sobre el proceso de utilización y pago del subsidio y finalmente, permite consolidar a través de una sola tarjeta para el beneficiario la administración y operación simultánea de diferentes programas sociales.

Mediante el sistema tecnológico adquirido, utilizado hasta ahora en países europeos en sistemas de seguridad social y servicios financieros,

Conasupo incrementara el control y seguimiento de los datos de las familias que participan en el padrón de beneficiarios de los programas sociales.

En la memoria del chip se guardara información relevante para la operación de los programas sociales como:

Nombre del jefe de familia y conyugue, número de hijos y fechas de nacimiento, días y horarios de asistencia a los establecimientos afiliados, así como las dotaciones de los bienes a que tiene derecho según el número de niños o miembros de cada familia, lo que se registra en cada transacción en la lectora y en el chip a través de un control automático del reloj y calendario integrados.

Adicionalmente, la tarjeta del beneficiario podrá utilizarse para actualizar la información almacenada de manera automática, como en el caso de la edad de los niños, o bien, a través de reescritura sobre el circuito integrado en el caso de modificaciones en la estructura familiar, del establecimiento o la dotación asignada, con lo que se incrementaran sus aplicaciones y vida útil.

El paquete tecnológico tiene como objetivo esencial mejorar la calidad en la atención y servicios que Conasupo presta a la población beneficiaria de lo programas sociales.

De esta forma, con tecnología de vanguardia, Conasupo aumenta su eficiencia y establece estrictos controles para garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos fiscales transferidos a través de los Programas Sociales.

Conasupo incorpora la tecnología más avanzada del mundo en sus procesos operativos con la finalidad de obtener la más alta seguridad y eficiencia en la asignación selectiva de los subsidios.

El Programa de Subsidio a la Tortilla beneficia actualmente a 2.1 millones de familias, que tienen acceso diario a un kilogramo del alimento

sin costo, en 202 ciudades del país por tal motivo mis hipótesis son comprobadas con este trabajo de investigación documental.

Aunado a esto quisiera interpretar a un autor que leí el cual mencionaba que existen grietas en un edificio y que hay dos opciones para corregirlas: la primera es taparlas superficialmente y con eso ya no se verán, pero cuanto tiempo durará eso?

Y la segunda era la de mandar a traer a un grupo de gente calificada la cual hará un diagnóstico del edificio determinado resistencias, y emitiendo un dictamen de como se debe de reparar ese edificio y mencionan además que los materiales deben de ser de buena calidad ya que con esto se tendrá la seguridad de que nunca se caerá el edificio.

Con esto quiero interpretar a una realidad mexicana, mientras haya gente que no tenga los ingresos mínimos llámese salario para abastecerse de los requerimientos como son alimentación, vestido, educación, vivienda entre otros siempre se tiene que contar con un programa de subsidios.

Bibliografía de la Investigación Documental

Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S.A. México 1989.

Camacho, Manuel. "El Futuro Inmediato" Ed. Siglo XXI. México 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" Metodología para El Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública. Ed. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1988.

Contreras Suárez, Enrique. "Estratificación y Movilidad Social en la Ciudad de México" Instituto de Investigaciones Sociales. Unam. 1978.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos Coordinadores. "La Desigualdad en México" Ed. Siglo XXI. México 1984.

De la Madrid Hurtado, Miguel. "Testimonio Político" Presidencia de la República. México 1987.

Deustsch, Karl W. "Política y Administración Pública" Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1980.

Duhal Krauss, Miguel F." Aspectos de la Administración Pública y El Desarrollo en México" Ed. Asociación Nacional de Administradores Públicos, A.C. México 1970.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, S.A. México 1985.

García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime "Causas y Efectos de la Crisis Económica en México" Ed. Colegio de México 1984.

García Flores, Teresa del Rosario. "El Valor Alimenticio del Maíz" Uam-Xochimilco. México 1988.

González Navarro, Moises. "La Pobreza en México" Ed. Colegio de México. México 1985.

Groves, Harnold M. "Finanzas Públicas" Ed. Trillas. México 1982.

Guillen, Arturo. "Problemas de la Economía Mexicana" Ed. Nuestro Tiempo, S.A. México 1986.

Hansen, Roger D. "La Política del Desarrollo Mexicano" Ed. Siglo XXI. México 1988.

Hicks, M.A. y Ursula, K., Trad. Villar Potasi. "Hacienda Pública" Ed Aguilar España 1960.

Koontz, Harlod; O' Donnell, Cyril y Weihrich, Heinz. "Administración" Ed. Trillas. México 1988.

Le Roy Miller, Roger. Trad. Lic. Mei Mei Alicia Chu Pulido. "Microeconomía Moderna" Ed. Harla. México 1988.

México. "Cambio Estructural del Sistema de Distribuidoras Conasupo" Informe de Labores 1982-1989.

México. "Constitución Política de Los Estados Mexicanos"

México. "Las Instituciones Fiduciarias y El Fideicomiso en México" Fomento Cultural de la Organización Somex. 1982.

México. "Las Razones y Las Obras" Crónica del Sexenio 1982-1988. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1988.

México. "Ley Federal de Las Entidades Paraestatales"

México "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"

México. "Manual de Organización de la Administración Pública Federal" Presidencia de la República. 1977.

México. "Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal" Presidencia de la República. 1977.

México. "Manual de Organización de Distribuidora Conasupo, Diconsa"

México. "Manual de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial"

México. "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994"

México. "Programa de Apoyo Voluntario al San" Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 1982.

México. "Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994"

México " Valor Nutritivo del Maíz y sus Derivados" elaborado por el Instituto Nacional de Nutrición.

Montañez, Carlos y Aburto, Horacio. "Maíz, Política Institucional y Crisis Agrícola" Ed. Nueva Imagen. México. 1979.

Muro González, Bosco. "El Programa de Abasto Social de Leche" Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Inap. 1988.

Ortiz Wadgymar, Arturo. "El Fracaso Neoliberal en México, 6 Años de Fondo Monetario 1982-1988". Ed. Nuestro Tiempo, S.A. México 1988.

Paschoal Rossetti, José. Trad Rojas Mario y Ordoñez Mario. "Introducción a la Economía". Ed. Harla, S.A. de C.V. 1979.

Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". 1 Bases y Estructura; 2 Funciones y Especialidades. 2 Reimp. Instituto Nacional de Administración Pública. Inap México 1988.

Rolph, Earl R. Trad. Benacer, María. "La Teoría de la Economía Fiscal". Ed. Aguilar. España 1958.

Ruiz Dueñas, Jorge. "Empresa Pública" Elementos para el Examen Comparado. Ed. Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. FCE-SEMIP. México 1988.

Saldaña Harlow, Adalberto. "Observaciones sobre Prácticas Administrativas en México". Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 1975.

Saldívar, Américo. "Ideología y Política del Estado Mexicano 1970-1976". Ed. Siglo XXI. México 1986.

Salinas de Gortari, Raúl. "Diconsa en la Modernización Comercial y la Regulación del Abasto Popular". Instituto Nacional de Administración Pública. Inap. México 1988.

Sánchez García, Cenobio. "El Maíz". Uam. Xochimilco.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Tomo I y II. Ed. Porrúa, S.A. México 1988.

Somers, Harnol M. Trad. Flores de la Peña Horacio y Chávez María. "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". México 1977.

Tinbergen, Jan. "La Planeación del Desarrollo". Ed. Siglo XXI. México 1974.

Urquidí, Victor L. y Morelos, José B. Comp. "Población y Desarrollo en América Latina". Ed. El Colegio de México. México 1979.

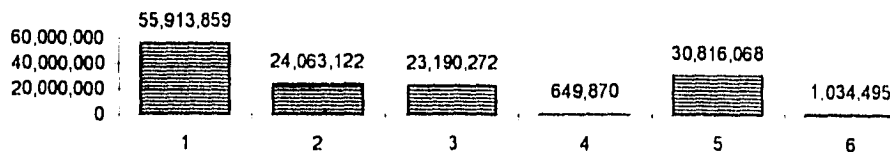
Van Der Borcht, R. Trad. Sánchez Manuel. "Política Económica". Ed. Labor, S.A. España 1974.

Waterston, Albert. Trad. Oruesagasti Angel. "Planificación del Desarrollo". Fondo de Cultura Económica. México 1979.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN MEXICO CENSO 1990

ESTADO	POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA				POB ECONO	NO ESPE-
	12 AÑOS Y MAS	TOTAL	OCUPADOS	DESOCUPADOS	INACTIVA	CIFICADOS
AGUASCALIENTES	483,625	217,082	212,365	4,727	258,096	8,437
BAJA CALIFORNIA	1,170,617	578,395	565,118	12,924	558,838	33,384
B CALIFORNIA SUR	221,967	104,819	102,763	2,217	113,053	3,964
CAMPECHE	357,068	152,902	149,903	2,919	193,907	10,199
COAHUILA	1,397,353	605,251	586,165	19,086	765,658	26,444
COLIMA	296,144	136,046	133,474	2,572	155,781	4,317
CHIAPAS	2,037,245	874,267	854,159	20,108	1,128,680	34,298
CHIHUAHUA	1,724,403	797,051	773,100	23,951	888,701	38,651
DISTRITO FEDERAL	6,217,435	2,961,270	2,884,807	76,463	3,167,318	88,847
DURANGO	912,568	359,964	347,275	12,719	537,380	15,188
GUANAJUATO	2,628,298	1,063,208	1,030,160	33,048	1,493,137	71,953
GUERRERO	1,694,344	636,938	611,755	25,183	1,023,128	34,278
HIDALGO	1,255,410	500,551	493,315	15,236	727,139	19,720
JALISCO	3,621,289	1,588,190	1,553,202	34,988	1,956,827	76,269
MEXICO	6,730,192	2,948,159	2,860,976	87,183	3,719,329	122,704
MICHOACAN	2,352,414	920,154	891,873	18,281	1,354,010	78,250
MORELOS	836,790	359,813	348,257	11,456	466,700	10,276
NAYARIT	568,779	238,079	233,000	5,079	306,273	14,427
NUEVO LEON	2,256,645	1,036,770	1,009,584	27,186	1,178,486	41,389
OAXACA	1,977,098	775,844	754,305	21,539	1,181,358	19,805
PUEBLA	2,751,729	1,110,489	871,628	26,173	1,598,444	12,796
QUERETARO	692,601	298,222	288,994	9,228	382,684	11,695
QUINTANA ROO	323,021	165,424	163,190	2,234	150,441	7,156
SAN LUIS POTOSI	1,337,312	541,808	529,016	12,892	766,852	28,552
SINALOA	1,527,508	674,431	660,905	13,526	815,362	37,715
SONORA	1,292,959	577,205	562,306	14,819	688,545	27,209
TABASCO	988,992	406,096	393,434	12,662	562,707	20,189
TAMAULIPAS	1,610,246	710,047	684,550	25,497	869,637	30,562
TLAXCALA	513,591	203,908	196,609	7,299	303,910	5,773
VERACRUZ	4,285,585	1,792,272	1,742,129	50,143	2,447,046	46,267
YUCATAN	948,552	413,593	407,337	6,256	524,884	10,075
ZACATECAS	852,021	306,734	294,458	12,276	531,671	13,616
TOTAL	55,913,859	24,063,122	23,190,272	649,870	30,816,068	1,034,495

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA



POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

ESTADO	POBLACION OCUPADA	NO RECIBE INGRESOS	HASTA EL 50% DE UN \$ M	MAS DEL 50% Y MENOS DE 1 \$ M	1 SALARIO MINIMO	MAS DE 1 \$ M Y HASTA 2 \$ M	MAS DE 2 \$ M Y MENOS DE 3 \$ M	DE 3 \$ M Y HASTA 5 \$ M	MAS DE 5 \$ M Y HASTA 10 \$ M	MAS DE 10 \$ M	NO ESPECIFICADO
AGUASCALIENTES	212 385	8 575	9 389	21 097	987	92 738	37 001	20 207	10 651	4 969	6 751
BAJA CALIFORNIA	565 471	7 278	25 539	20 387	4 236	166 515	141 591	92 508	55 475	23 395	26 556
B. CALIFORNIA SUR	102 763	2 773	3 235	12 005	541	36 961	22 124	12 583	5 793	2 352	4 060
CAMPECHE	149 983	12 553	12 620	24 736	241	51 945	20 025	11 735	5 596	235	8 181
COAHUILA	566 165	14 451	27 004	65 512	1 516	247 935	99 850	61 163	32 416	15 005	21 022
COLIMA	133 474	4 950	4 825	9 267	171	46 056	30 527	19 052	8 972	3 705	4 447
CHIAPAS	654 159	52 323	161 086	179 563	480	180 516	66 266	35 323	19 355	11 221	36 067
CHIHUAHUA	773 100	42 673	35 152	36 299	3 677	290 476	142 111	96 019	56 329	25 742	39 622
DISTRITO FEDERAL	2 864 607	30 424	110 742	434 699	22 079	1 146 519	449 807	306 737	191 714	100 556	87 430
DURANGO	347 275	43 572	21 107	40 432	816	131 957	50 235	26 731	13 989	6 207	13 167
GUANAJUATO	1 030 160	81 976	65 359	115 675	4 076	364 617	164 735	107 851	53 686	23 776	56 765
GUERRERO	611 755	69 960	64 216	77 731	2 436	180 425	87 045	43 261	19 104	9 531	39 969
HIDALGO	493 315	44 060	40 938	108 841	1 264	188 638	55 012	31 504	14 269	5 863	23 115
JALISCO	1 553 202	63 242	79 974	133 954	7 863	557 203	278 529	203 553	96 606	45 610	62 858
MEXICO	2 660 076	105 295	144 106	319 107	21 855	1 204 317	453 747	279 289	145 792	65 593	100 275
MICHIGAN	891 613	104 533	67 635	84 152	3 371	275 230	132 452	81 686	41 050	19 735	62 018
MORELOS	346 357	16 013	13 782	30 870	1 033	143 572	62 513	40 841	16 960	8 243	10 930
NAVARO	233 000	19 376	13 563	15 726	249	74 506	51 754	26 249	11 248	5 439	13 361
NUEVO LEON	1 006 564	21 691	38 720	96 501	3 341	432 357	155 536	116 435	96 842	41 866	36 803
OAXACA	754 305	167 020	108 397	104 624	351	193 504	66 995	37 806	16 342	7 790	31 486
PUEBLA	1 084 316	136 516	97 853	183 226	3 194	394 311	124 187	75 059	39 613	18 544	41 614
QUERETARO	238 994	22 152	14 772	31 551	860	105 413	45 701	30 758	17 756	9 492	10 509
QUINTANA ROO	153 190	12 569	9 771	13 167	422	44 367	30 436	23 865	11 461	5 207	11 863
SAN LUIS POTOSI	529 316	57 602	46 103	67 431	2 445	182 892	69 867	36 110	19 056	9 465	28 163
SINALOA	660 805	29 727	30 206	40 763	1 670	265 255	123 422	79 297	39 545	16 874	35 252
SONORA	562 386	10 434	9 790	36 597	1 706	228 341	105 256	79 211	41 630	18 320	22 569
TABASCO	395 434	42 567	28 952	71 013	620	114 462	53 391	31 691	16 614	8 478	21 425
TAMAULIPAS	684 550	23 456	35 117	96 553	2 222	257 581	124 284	66 331	31 550	14 324	26 992
TLAXCALA	167 849	17 651	14 217	22 077	371	62 016	26 564	15 114	5 501	2 721	4 364
VERACRUZ	1 742 129	179 073	129 596	325 256	3 258	614 068	210 693	132 005	59 665	24 197	60 568
YUCATAN	417 337	24 367	13 932	75 580	753	141 150	49 363	27 307	13 347	5 986	11 477
ZACATECAS	294 548	51 797	25 992	35 549	963	120 193	32 743	18 965	9 123	4 311	15 232
TOTAL	23 364 843	1 630 126	1 557 700	2 962 194	96 611	6 472 258	3 542 069	2 273 634	1 192 312	586 341	1 002 237

