

193



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

RECIBO
2000
MAYO

"ADMINISTRACION Y CONTROL DEL SUBSIDIO A LA TORTILLA DE MAIZ"



TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
MA. GUADALUPE MORALES ESTRADA

ASESOR: LIC. JAVIER LOPEZ RECAMIER



NAUCALPAN, EDO. DE MEX.

MAYO, 2000

279453



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A ti Señor....que sin importar
el nombre que te den, eres
el mismo.

I t z e l..... que llegaste a mi vida,
y le diste un significado diferente,
convirtiéndote en la mejor
fuente de energía para luchar
y tratar de ser mejor cada día

A mis padres:
Antonio y Guadalupe,
Aunque no creo que exista
ninguna forma para restituirles todo
lo que me dieron.

Con todo mi amor
a las personas que
han estado cerca de mi,
en cada una de las etapas
de mi vida Luis, Mary,
Vicky, Toto, Ara y
Por supuesto a mis
Sobrinos.

Abuelitos
Un reconocimiento muy
especial, porque aunque
ustedes no me dieron
la vida, si me entregaron
la suya, no solo a mi,
sino también a mi hija.

Al Ing. Rubén Serros Guerrero
con todo mi cariño, admiración,
y sobre todo mi agradecimiento
por haber confiado en mi,
no como una colaboradora,
sino como una amiga.

Lic. Germán Guzmán Pérez...
sin su apoyo, jamás lo hubiera
logrado.

Al Lic. Ernesto Patiño Anitua
por haberme dado la oportunidad
de ingresar a su equipo de
colaboradores.

Y por supuesto a mi gran amigo y
asesor de tesis, Lic. Javier López
Recamier, por su gran interés, para
que yo concluyera este trabajo.

A mis mejores amigos de la facultad,
Cristy, Elizabeth, Laurita, Felipe, Félix, Rafa,
y Roberto, por haber hecho de esta etapa,
una de las mas felices de mi vida.

A Cristy, Alejandro y Jorge,
con todo mi cariño,
porque aunque ustedes no
obtengan en este momento el titulo
de Lic. en Derecho, se lo
merecen, por esas noches de desvelo
que pasaron con nosotros,
estudiando para los exámenes.

A Dianita, porque tiene un
lugar muy especial en mi corazón.

Y a todos los que me han apoyado, y
que no por carecer de importancia
no los menciono, pero cada uno
de ellos sabe lo que representa
en mi vida.

.....G r a c i a s

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA ALIMENTACION EN MEXICO	
1 IMPORTANCIA DEL MAIZ EN LA EPOCA PREHISPANICA	1
1.1 El Dios del Maíz	5
1.2 EL PROCESO DE ACULTURACION	9
1.3 LA TORTILLA DE MAIZ BASE DE LA ALIMENTACION MEXICANA	11
1.3.1 La Nixtamalización	12
1.3.2 El posible Origen de la Nixtamalización	13
1.3.3 La importancia del maíz como base de la alimentación mexicana.	15

CAPITULO SEGUNDO

EL ESTADO, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y CREACION DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO CONASUPO ASI COMO EL FUNDAMENTO LEGAL DEL SUBSIDIO PARA LA ELABORACION DE LA TORTILLA DE MAIZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO

2 GENERALIDADES DEL ESTADO, CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	18
2.1 Elementos del Estado.	19
2.1.2 Tipos de Estado: Absolutista, Liberal y Social de Derecho	20
2.1.3 El bien común y la justicia Social	24
2.1.4 Funciones y Atribuciones del Estado	25
2.2 GENERALIDADES DE CONASUPO Y SU FUNDAMENTO LEGAL	27
2.2.1 Tipos de descentralización Administrativa	28
2.3 LA CRISIS DE LA AGRICULTURA MEXICANA Y LA IMPORTANCION DE ALIMENTOS	35

	PAG.
2.3.1 La intervención del Estado en la determinación de los precios agrícolas	40
2.3.2 El mercado regulador del trigo	42
2.3.3 El comité regulador del mercado de subsistencias	43
2.3.4 La Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora	45
2.3.5 La Compañía Exportadora e importadora Mexicana	45
2.3.6 La CONASUPOSA y la actual CONASUPO	48
2.4 FUNDAMENTO LEGAL Y ESTRUCTURA JURIDICA DE CONASUPO	48
2.4.1 Estatutos orgánicos de CONASUPO	53
2.5 ANTECEDENTES HISTORICOS DE CONASUPO	53
2.5.1 Conformación de CONASUPO	56
2.5.2 Importancia de CONASUPO	59
2.6 OBJETIVOS DE CONASUPO Y FILIALES DE ORIGEN	59
2.7 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL SUBSIDIO Y PUNTOS RELEVANTES DEL DECRETO DEL 31 DE MAYO DE 1996 SOBRE EL SUBSIDIO A LA TORTILLA DE MAÍZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO	62

CAPITULO TERCERO**REPERCUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL SUBSIDIO
PARA LA ELABORACION DE TORTILLA DE MAIZ PARA
CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO**

3 IMPORTANCIA DEL SUBSIDIO	65
3.1 IMPACTO SOCIAL	66
3.1.1 El subsidio generalizado	67
3.1.2 El subsidio selectivo	69
3.1.3 El precio como parámetro de medición	71
3.1.4 Precios de básicos y su influencia inflacionaria	72
3.2 IMPACTO POLITICO	73
3.2.1 Partidos políticos	74
3.2.2 Posición oficial	77
3.2.3 Sector obrero	79
3.3 IMPACTO ECONOMICO	81
3.3.1 Industriales de la masa y la tortilla	92
3.3.2 Iniciativa privada	94
3.3.3 Amas de casa	95

3.3.4 Productores agrícolas	96
3.3.5 Reacciones por el aumento de precio	98
3.4 PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DEL SUBSIDIO	99

CAPITULO CUARTO

CAUSAS Y EFECTOS DEL DECRETO QUE CONTROLA EL SUBSIDIO A LA TORTILLA DE MAIZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO DEL 31 DE MAYO DE 1996

4 CAUSAS Y EFECTOS DEL DECRETO	101
4.1 Del padrón único CONASUPO	102
4.1.1 De la determinación de los techos físico mensuales	103
4.2 LA TARJETA ELECTRÓNICA COMO MEDIDA DE APOYO DEL CONTROL DEL SUBSIDIO	106
4.2.1 Del Sistema Electrónico	110
4.2.2 De la distribución y abasto	110
4.2.3 De la Coordinación Interinstitucional	113
4.2.4 De los aspectos administrativos	114
4.3 EFECTOS DEL DECRETO	116

	PAG.
4.3.1 Los Comités Estatales de seguimiento del abasto	117
4.3.2 Participación de la Industria	118
4.4 PRINCIPALES ILICITOS COMETIDOS EN CONTRA DE CONASUPO	119
4.4.1 Delitos que se presentan con mayor frecuencia, como consecuencia negativa de las lagunas del decreto del 31 de mayo de 1996.	121
4.4.2 Fraude Específico	122
4.4.3 El delito contra la Economía Pública, delito contra el consumo y riqueza nacional	124
4.4.4 Falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a la autoridad	124
4.4.5 Cohecho	124
4.4.6 Peculado	126
4.4.7. Enriquecimiento Ilícito	127
4.4.8 Líneas de Investigación sobre presuntos ilícitos contra CONASUPO.	129
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFIA	151
LEGISLACION	154

INTRODUCCION

Con fecha 1 de octubre de 1998, se notifico la terminación del presente trabajo de investigación, pero desgraciadamente el 31 de diciembre del mismo año, sufre modificaciones el subsidio a la tortilla de maíz, pero este hecho aunque importante no es determinante, ya que este es únicamente uno de los muchos subsidios que existen en nuestro país y por la tanto, también deben de ser debidamente controlados y vigilados.

El presente trabajo de investigación sobre la administración y control del subsidio a la tortilla de maíz, tiene como objetivo despertar el interés de los estudiosos del derecho, sobre este tema, y al mismo tiempo aportar elementos que contribuyan a mejorar el marco legal en el que se fundamenta la canalización de dicho subsidio.

Durante muchos años, las normas para la aplicación del subsidio a la tortilla se mantuvieron intactas y los procedimientos de operación fueron rebasados por la dinámica constante a la que está sujeta la industria de la masa y la tortilla, así como por los nuevos sistemas modernos que se van incorporando en nuestros días a la economía. Con el tiempo se hacían más notorios los vacíos legales que propiciaron la inadecuada aplicación del subsidio, por lo que fue necesario revisar la legislación vigente en esta materia.

En el primer capítulo se trata de ubicar al lector para que descubra a través de la historia no solo de nuestro país sino en general en todo el mundo, el papel tan importante que ha desempeñado el maíz y sus

derivados entre ellos la tan importante tortilla de maíz, base importante de nuestra alimentación.

EL segundo capítulo trata el marco teórico conceptual para poder abordar neutro trabajo de investigación.

En cuanto al tercer capítulo se trata de una investigación hemerográfica, que aborda las repercusiones de la aplicación del subsidio, así como el impacto social, económico y político del mismo.

El cuarto capítulo, toca el aspecto fundamental de esta investigación ya que aborda la falta de un marco legal adecuado, lo que dio como consecuencia que durante muchos años los recursos económicos orientados al subsidio, se utilizaran indiscriminadamente, o se desviarán para otros fines. Se dieron casos, en los que los industriales eran los que determinaban los montos de subsidio a cobrar, sin que hubiera forma de comprobar que efectivamente se aplicaron con esta finalidad. La ausencia de sistemas de control y verificación, impedían conocer si la materia prima que se les vende a los molineros a precios subsidiados se utilizaba en la elaboración de tortilla de precio controlado, o se le daban otros usos.

Las Conclusiones retoman los aspectos fundamentales de los cuatro capítulos, a lo largo de los cuales se abordan desde los antecedentes históricos del maíz y su importancia en la alimentación de los mexicanos hasta su influencia en el desarrollo de una cultura como la nuestra. Se tratan también las causas que dieron pie a la necesidad de apoyar el consumo de alimentos, originándose así el establecimiento de determinados subsidios (como el de la tortilla). Igualmente se presenta lo concerniente a la creación de los organismos mediante los

cuales se han hecho llegar los apoyos a la población más necesitada, como la CONASUPO y empresas que la antecedieron, considerando las situaciones económicas y sociales de cada época.

En las páginas de este trabajo, se presenta información sobre las formas de aplicación del subsidio así como las causas que dieron origen a un decreto para establecer nuevos y más modernos sistemas de control para su canalización hacia quienes verdaderamente lo requieren, igualmente se describen cuáles son dichos sistemas y cómo operan. Se analizaron los efectos al entrar en vigor este ordenamiento legal, para lo cual se consideró el entorno político y social, así como el aspecto económico, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Se detectaron vacíos jurídicos para el cumplimiento de los mandamientos legales y se señalaron las "lagunas" del decreto, por lo que se hacen propuestas específicas para lograr una mayor efectividad en la aplicación de los ordenamientos de este instrumento legal.

A lo largo de este trabajo de investigación, se ofrece a los estudiosos de la materia, elementos de análisis que pretenden despertar su interés para que profundicen en el tema. Su originalidad se desprende de la falta de material bibliográfico y la actualidad del tema, pues éste se ha convertido en un asunto a tratar en el mismo recinto legislativo durante estos días, y se espera que el próximo año conozcamos cual será el destino del subsidio a la tortilla.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL MAIZ Y SU IMPORTANCIA EN LA ALIMENTACION DEL MEXICANO

1 Importancia del maíz en la época Prehispánica

Arqueólogos, historiadores y botánicos se han preocupado por investigar el origen del maíz no solo debido a la importancia que este cereal tuvo en el surgimiento y el desarrollo de las antiguas culturas americanas, sino porque en la actualidad el maíz se cultiva en casi todo el mundo como fuente de alimentación tanto para el hombre como para los animales, o como materia prima de productos industriales no alimentarios. Las investigaciones sobre el origen del maíz han trascendido al ámbito americano y se han dirigido igualmente hacia el inicio y los caminos de la difusión de este cultivo en otros países. Algunos investigadores han dudado del supuesto origen americano de esta planta, y han desarrollado hipótesis que apoyan un origen precolombino en el Levante o, mas lejano aún, en la India. Argumentan que si el maíz se hubiera difundido en Europa a través de los españoles, resulta por lo menos extraño que su cultivo haya tenido y tenga mas importancia en Asia menor, en los Balcanes (península balcánica la mas oriental de las tres grandes penínsulas mediterráneas de Europa, que abarcan Yugoslavia, Albania, Bulgaria, Grecia y Turquía europea) y en Italia que en España¹

¹ El origen del Maíz. publicaciones CONASUPO Y GRUMA, Coordinación Editorial Azabache, México, 1986, pagina 14.

Otras teorías se refieren a una planta de maíz cultivada en algunas regiones de Europa y de África antes de 1492, y explican la existencia precolombina del maíz en el viejo mundo suponiendo que hubo contactos previos a Cristóbal Colón, en lejanas épocas, entre ambos mundos, y sostiene que, o bien este grano fue llevado allá por incógnitos navegantes a su regreso de las costas americanas, o que se origino en el viejo mundo y fue traído a América por esos desconocidos conquistadores de los mares.

En el extremo de estas hipótesis hay quienes afirman que gracias a esos viajes interoceánicos no solo llegó a América la planta sino también la misma agricultura que los indios aprendieron de sus visitantes. No faltan, sin embargo, los investigadores cautelosos que argumentan que solo hallazgos documentales y estudios posteriores podrán despejar estas incógnitas.

Por lo pronto, Bernardino de Sahagún, en la segunda mitad del siglo XVI, consignó que en la diversidad de alimentos que tenían los indígenas, casi ninguno era semejante a los europeos, que no se encontró en estas tierras trigo, ni cebada, ni centeno, pero que, en cambio, había muchas clases de maíz.

De la misma manera, José de Acosta escribió, al finalizar el siglo XVI; “la cualidad y sustancia del pan que los indios tenían y usaban es cosa muy diversa del nuestro, porque ningún género de trigo se halla que tuviesen: ni cebada, ni mijo, ni panizo, ni esos otros granos usados para pan en Europa”²

² Sahagún, Bernardino de, Historia General de las Cosas de Nueva España, 2v., editorial Alianza, S.A. México, pagina 45.

Acosta aseguró que la mas importante de las semillas que los indios tenían era el maíz que en Castilla llamaban trigo de las indias y en, Italia trigo de Turquía. Dijo no saber por qué le llamaban así los italianos; solo apuntó que Plinio había mencionado en la antigüedad un grano llamado milio que había llegado a Europa de la india, pero que su descripción no concordaba con el mijo, como se llamaba en el siglo XVI al milho.

El herbario del alemán Leonhart Fuchs consigna, en 1542, al maíz como *frementum asiaticum* o *turkish korn* porque, según él, provenía de Grecia y de Asia menor, entonces ambas bajo el dominio turco por esos años. No hay ninguna explicación satisfactoria respecto al calificativo de turco que se le da al maíz, pues si bien los alemanes podían referirse a que se había llegado desde Grecia o desde Turquía a través de Venecia, esto no resulta coherente ya que el maíz tendría que haber llegado a Turquía desde España vía Italia, a menos que se acepte que llegó de la India en tiempos precolombinos.

El italiano Gian Battista Ramusio, que en 1554 se refiere al maíz como grano turco o como milho zaburro, dice que en las indias occidentales, es decir en América, se le conoce como mehiz y habla de él en estos términos: "la admirable y famosa semilla del maíz nacida en la India occidental, de la cual se nutre la mitad del mundo.

En las discrepancias que muestran los ejemplos señalados es evidente que los nombres de otros cultivos aplicados al de esta planta han sido fuente de confusión en los estudios de su origen y su difusión por el mundo.

Por otra parte, a pesar de que entre los americanistas había mayor consenso acerca del origen americano del maíz, hasta hace poco tiempo unos proponían la zona andina como lugar de origen, mientras otros le adjudicaban la sede a mesoamérica.

Las indagaciones acerca del origen geográfico del maíz han corrido parejas a las de origen botánico. Aquél lugar donde se encontrara la planta silvestre del maíz tendría las mayores posibilidades de ser también su sitio de origen. Pero a diferencia de cereales del viejo mundo, de los que si se han hallado sus posibles ancestros en estado silvestre, el del maíz permanece desconocido. Hay investigaciones sobre la domesticación del grano con base en hallazgos arqueológicos.³

En 1954 se hizo pública la evidencia más plausible del origen americano, y por lo tanto mesoamericano del maíz, al encontrarse en un estrato del valle de México el último interglacial polen fósil que difícilmente puede pertenecer a una planta cultivada, ya que por esas lejanas épocas el hombre quizá todavía no estaba en América.

Pero aún este descubrimiento no es definitivo para afirmar que el maíz se originó en mesoamérica y que de allí se difundió hacia el sur y hacia el norte del continente. Queda todavía la posibilidad de que haya habido otros focos de origen, por ejemplo la zona andina, pues razas híbridas halladas en mesoamérica hablan de la presencia de variedades que solo se han encontrado en Sudamérica

³ Zorrilla, Leopoldo, *El Maíz*, Museo de las Culturas Populares, México, 1987, página 29

1.1 El Dios del maíz

De cualquier forma, el hecho es que a la llegada de los europeos, el maíz podía encontrarse casi en cualquier parte del continente americano.

Las crónicas del siglo XVI dan razón de las diversas latitudes donde se cultiva esta planta y de algunas de las diferentes formas que los aborígenes tenían de comerla. De la zona andina hasta el río San Lorenzo en los límites de los Estados Unidos con Canadá, en toda esa enorme extensión, se cultivaba el maíz. Con razón se llamo a los americanos “pueblos del maíz” y a sus culturas “culturas del maíz”, en parangón con las “culturas del trigo” que florecieron en el mediterráneo y con las “culturas del arroz” que prosperaron en extensas regiones del Asia.

Sin embargo, ese nombre solo podía adjudicarse a los mesoamericanos, pues la densidad de los cultivos de maíz no era uniforme en el continente americano ni sus granos constituían el principal alimento de las diversas regiones ecológicas.

En mesoamérica, en cambio, el maíz cobró una importancia singular y sus orígenes se pierden en la noche de los tiempos.⁴

Miles de años antes de nuestra época, los seres humanos que vivían en grupos dispersos en alguna región del territorio que hoy es México, inventaron a sus dioses primigenios: el dios de la lluvia y la

⁴ Florescano, Enrique, y Alejandra Moreno Toscano, *Bibliografía General del maíz en México*, 3ª. Edición, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1987, página 113.

diosa del agua y de la tierra, los dioses creadores, los que sacaron al mundo del caos, vendrían después.

El hombre necesitaba en primer lugar a las deidades protectoras: al antiguo dios del fuego que le facilitó la manera de vivir y de trabajar, pues les dio el calor del hogar, al dios de la lluvia que permanecía sobre la tierra cubriéndola y fecundándola y que también lo protegía de las devastadoras tormentas, a la diosa dueña de todos los ríos, de todos los lagos y manantial, y en cuyo rostro crecía cuando era necesario para vivir.

Más tarde inventaron a la diosa que protegía todo aquello que la tierra daba de sí y que servía para vestir y alimentar a los humanos. Siglos después, y emparentado con ella, crearon al dios del maíz, al joven apuesto cuidador de las milpas. ¿Por qué del maíz?. Se ha dicho que los principales alimentos del mexicano antiguo eran el maíz, la calabaza, el frijol y el chile, y aunque esto es solo una manera figurada de decir las cosas, pues eran muchos más los productos que conformaban la dieta básica, el hecho es que no inventaron al dios del frijol, al dios del chile, al del amaranto o a cualquier otro, solo al dios del maíz, cuyo nombre en náhuatl era centeotl.⁵

Centeotl era un dios peculiar; ni dominaba ninguno de los elementos ni figuraba entre los más grandes. Simplemente era el maíz el cereal que más rendía y aguantaba plagas y heladas y podía crecer en las más diversas condiciones. Centeotl era dios de la más extraordinaria creación del hombre, ya que eso y no otra cosa es el

⁵ LeónPortilla, M. 1981, *Toltecayotl. Aspectos de la Cultura Náhuatl*, De. Fondo de Cultura Económica. México, página 147

maíz que comenzó a gestarse, hará unos seis o siete mil años antes de nuestra era. Tal vez el ancestro del maíz fue antiquísimo pasto silvestre ya desaparecido del que solo se conocen restos de polen fósil encontrados en un estrato del valle de México de 80 000 años de antigüedad, cuando el ser humano aun no poblaba el continente americano. Pasó mucho tiempo para que el hombre se estableciera en América y para que de la pesca, la caza y la recolección llegara a domesticar las plantas.

Sin dejar de analizar actos propiciatorios para que el dios del maíz no los desprotegiese, los antiguos mexicanos empezaron a seleccionar las mejores semillas, a cruzar variedades, a experimentar en diferentes lugares y condiciones, a utilizar con mas eficacia la tierra, a abonarla, a aprovechar lo que la naturaleza les enseñaba en relación con cultivos asociados, etc. Este proceso no se dio en poco tiempo y probablemente tampoco ocurrió en forma simultánea en todas las regiones ni antes de que se diera en otros cultivos. Lo que sí parece evidente es que de una planta silvestre hoy en día desconocida, obtuvieron el zea-maíz, como lo nombran los científicos.

Tuvo que pasar mucho tiempo antes de que el rendimiento que esta planta, permitiera al ser humano cruzar el umbral hacia una verdadera sociedad agrícola y comenzaran a aparecer aldeas permanentes que dependían cada vez menos de la caza y la recolección. Claro que no solo contaban con el maíz, tenían otras plantas domesticadas; varias clases de frijol, calabaza y chile. También cosechaban amaranto aguacate, y tal vez chía, tomate y cacahuate. Pero el maíz fue en cierto modo, la base de su ascenso hacia la civilización.

El maíz no puede sobrevivir sin la intervención humana. Si el hombre no deshojara la mazorca y la desgranara, no habría nuevas plantas pues las semillas, debido precisamente a la envoltura que las encierra, no caerían al suelo por sí mismas para germinar, si una vez sembradas las semillas nadie mantuviera a las pequeñas plantas libres de la maleza, ésta las devoraría, si no se cuidara a las plantas ya crecidas de plagas y animales depredadores, las mazorcas no madurarían, si a estas no se les protegiera de la lluvia intensa o del viento, se pudrirían. Y si una vez cosechado el grano no se supiera almacenar, la humedad y los insectos lo echarían a perder. De esta manera se puede ver cuan unido tenía que estar el hombre prehispánico al maíz, pues además de una planta que necesita de cuidados continuos para crecer y de que no se podía valer por sí misma para reproducirse, era una planta generosa que se adaptaba a muy diversos sitios, que daba cosechas suficientes para sobrevivir del hombre, que podía combinarse con otros alimentos para producir deliciosos platillos.

Los "Náhuas llamaban al maíz tonacayotl", nuestro sustento, lo que constituyen nuestra carne. En la raíz de su nombre genérico, centli, se encuentra la idea de uno (ce) y de lo completo (cen); ¿sería también por eso que en la idea antigua del universo cada rumbo correspondía a uno de los colores del maíz?. Lo que sí parece claro es que centeotl, dios del maíz, representó todos esos miles de años de esfuerzos que los hombres se tomaron para crear la maravillosa planta y que las fiestas en su honor tenían un sentido preciso en medio de otras festividades propiciatorias que dedicaban a chicomecoatl, la diosa de todos los mantenimientos a Xilomen, la

diosa de las mazorcas tiernas, y a Llamatecutli, la diosa de las mazorcas maduras.⁶

1.2 El Proceso De Aculturación

El maíz fue y sigue siendo fundamental en la alimentación de las culturas que se han desarrollado a lo largo de la historia en lo que se conoce como mesoamérica y donde actualmente se encuentran la república mexicana y algunos países de Centroamérica.⁷ Conforman una dieta balanceada en carbohidratos, proteínas, vitaminas y minerales traídos a América por los españoles, como los derivados de la gallina, el cerdo y la vaca. En esta tierra, el trigo, llegado con los españoles también, no pudo desplazar al maíz que continúa siendo parte fundamental de la alimentación del mexicano. Por esta razón, sigue ocupando cerca de la mitad de la superficie cultivada en nuestro país se siembra desde el nivel del mar hasta casi los 3000 metros de altura, tanto en los suelos profundos, como en los pedregosos de la península de Yucatán, o en los erosionados donde el tepetate aflora en la superficie. Se ha adaptado tanto al clima cálido húmedo del trópico como al clima templado frío del altiplano.

Se siembra en tierras de temporal y en aquéllas donde se dispone de humedad natural. También se puede sembrar con riego de punteo, que consiste en regar solo una primera vez y después en aprovechar el agua de lluvias.

⁶ Acosta, Joseph de, Historia natural y moral de las Indias, Edición preparada por Edmundo C'Gorman, con un prologo, tres apendices y un índice de materias, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, pagina 69.

⁷ Celis a. H. 1985, Porblematica de la producción de semillas híbridas de maíz en la mesa central de México,

1ª Reunión Nacional sobre Producción de Semillas 23-25 septiembre 1985, Chapingo, Mex. Pagina 5

Se puede decir que el maíz se siembra donde el mexicano lo ha querido llevar a lo largo y ancho del territorio nacional. El hombre ha adaptado la semilla a las diferencias ambientales de cada región y ha asociado el cultivo como el del frijol, el haba y la calabaza. En el proceso de producción agrícola, el hombre ha recurrido a la búsqueda y a la práctica de las mejores formas de conducir los cultivos. Antes de que la investigación agrícola se instituyera formalmente, el hombre había estado modificando sus formas de trabajo para hacer mas redituables los cultivos.

Los campesinos crearon y desarrollaron sus propias tecnologías. El cultivo del maíz generó experiencias de las que surgieron conocimientos tanto sobre la planta en sí como sobre las formas de cultivarlas. "Es importante considerar que muchos de los avances científicos y tecnológicos que se conocen en la actualidad, tienen como punto de partida la intuición y la práctica que relaciona al hombre con los procesos productivos.

Los campesinos han acumulado experiencias de las que surgieron conocimientos tanto sobre la planta y las formas de cultivarla. Es importante considerar que muchos de los avances científicos y tecnológicos que se conocen en la actualidad, tienen como punto de partida la intuición y la práctica que relaciona al hombre con los procesos productivos.

Así mismo han acumulado experiencias y conocimientos sobre el maíz a lo largo del tiempo, por lo que es importante que participen en la planeación y la ejecución de las investigaciones para el mejoramiento del cultivo.

1.3 La Tortilla De Maíz Base De La Alimentación Mexicana.

El maíz se aprovecha directamente o molido en forma de harina como alimento humano; o bien se procesa industrialmente para dar origen a diversos productos que pueden ser alimentarios o industriales. Pero cabe destacar que el 70% de su uso en el mundo es como alimento para ganado.⁸

Como alimento para el hombre, el maíz puede ser aprovechado directamente antes de que llegue a su estado de madurez en la mazorca, ya maduro el grano o cuando está seco. Generalmente el maíz se remoja en agua caliente y se muele para obtener una masa que se usa para elaborar atoles, tamales y galletas.

Molido el grano por el sistema industrial, en diferentes tamaños de partículas y extrayéndole el germen que tiene diferentes empleos industriales, se confecciona la harina de maíz con la que se cocinan diferentes platillos.

Al grano molido sin el germen se le llama polenta, en inglés, corn meal. Con la polenta se confecciona en Venezuela la "arepa", que es como la contraparte de la tortilla.

⁸ Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, 1986, Catalogo de tecnología disponible en Maíz, SAGAR, INIFAP, Méx. Pag. 63.

1.3.1. La Nixtamalización

El maíz es cocido con cal y se deja reposar de 12 a 14 horas, y después es lavado y molido, se obtiene así la masa con la que se palmean las tortillas que se cuecen en una superficie caliente llamada comal.

Este cocimiento en agua con cal recibe el nombre de nixtamalización y el agua de su cocimiento es conocida como agua de nejayote. El proceso no sólo desprende el pericarpio del grano, la parte más indigesta, sino que mejora su valor nutritivo. La nixtamalización es lo que ha dado origen en México a la industria de la harina de maíz nixtamalizado y a la tortilla.⁹

La tortilla fue sin duda la industrialización primitiva del maíz: un producto alimentario que tenía la versatilidad de acompañar a los demás alimentos y aún seca era comestible, no se descomponía y era también fácil de hidratar.

Fue tan hábil, exitosa y apropiada la creación de la tortilla, que ha perdurado hasta nuestros días, y su producción se ha ido modernizando para adaptarse a los niveles de progreso de las sociedades modernas.

Actualmente se vive en un mundo de alta tecnología; por ejemplo los sistemas de transporte, la farmacéutica, el proceso de alimentación enlatados o deshidratados. El hombre ha pasado de la señal de humo al satélite, del fuego a las microondas, de la leche

⁹ Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, 1986, Catálogo de tecnología disponible en Maíz, SAGAR, INIFAP, Méx, Op. Cit 1 pag. 102

fresca a la leche en polvo, y de la tortilla de comal a la tortilla de máquina autoatomizada, proceso que ha permanecido durante mucho tiempo.

1.3.2 El Posible Origen De La Nixtamalización.

La fabricación de la tortilla a partir del maíz seco(12 por ciento de humedad de conservación), puede explicarse de la siguiente forma:

El hombre prehispánico comenzó a guardar el grano de cada cosecha para trasformarlo en algo que pudiera comer. Así convirtió el grano duro y seco en una masa con la que debió hacer las primeras tortillas. Tal vez el primer sistema que empleo para “echar” las tortillas fue moler el maíz directamente y obtener un polvo (la harina) al que, si agregaba agua, podía amasar y formar una pasta que se cocía fácilmente y con la que se podía hacer tortillas. Sólo que debió sorprenderse al ver que su “polvo” se descomponía con facilidad (se arranciaba) y adquiría mal olor al cabo de tres o cuatro días.¹⁰

La causa de esta descomposición es la oxidación de las grasas del germen debido a las enzimas que producen la ranciedad. Por supuesto que para estos primeros experimentadores prehispánicos, la solución de molido directo para preparar su alimentación no era lo mas indicado y por eso trataron de encontrar otra manera de preparar la masa con la que elaboraban las tortillas.

¹⁰ Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, 1986, Catalogo de tecnología disponible en Maíz. SAGAR, INIFAP, Méx. Op. Cit. 1 pagina 40

El molido en seco solamente se puede hacer si se remueve la punta del maíz, puesto que es donde el germen aloja el aceite y las proteínas que se oxidan. Tal vez por eso mismo, los indios venezolanos creían que los dioses del mal se encontraban alojados en la punta del maíz.

Al experimentador prehispánico no le quedaba otra posibilidad que la del empleo del fuego para romper los granos por cocción y desprender la punta. Mas adelante descubrieron que la ceniza producida por la leña utilizada para cocer los alimentos les seria de gran utilidad, porque la ceniza, óxido de sodio y potasio, mezclada con agua se convierte en una "lejía" alcalina que ablanda y destruye la cáscara del grano. La cáscara protege al grano en situaciones normales de la humedad ambiental, evitando así que germine, pero es un elemento sumamente indigesto.

Sin lugar a dudas, cuando se descubrió la cal viva o apagada (quemando piedra caliza con madera para producir óxido de calcio), que en presencia del agua forma el hidróxido de cal o cal hidráulica, se encontró el primer elemento químico que se probó en la nixtamalización; empleo que subsiste hasta nuestros días.

En la actualidad existen productos químicos que podrían ser más eficientes para disolver o permeabilizar la cáscara; pero ya estamos acostumbrados al "sabor de no sabor" de la tortilla, que produce la cal cuando se cuece con maíz. Por ello generalmente, por la "falta de sabor", no se come sola, pero se combina con todos los alimentos. Si presenta un sabor ajeno es rechazada; la tortilla debe saber a tortilla.

Luego de que el maíz se limpiaba, se cocía con la cal, se dejaba reposar en agua caliente durante la noche y al día siguiente se limpiaba y se hacía la masa usando el metate, que como sabemos es un molino prehispánico de piedra volcánica. Elaborada la masa, se palmeaba y se hacían discos de diámetro y espesor variable, las tortillas se cocían en una superficie de barro caliente llamada comal.

Se volvió un rito la fabricación del nixtamal. Cada noche se preparaba, se dejaba reposar el maíz, y por la mañana se molían los granos en el metate. La masa alcanzaba para hacer dos o tres veces al día las tortillas, que pasaron a ser indispensables en el acompañamiento de casi toda la alimentación del mexicano. Son llamadas vulgarmente “la cuchara del mexicano”.¹¹

La tortilla se come con todo, inclusive se le atribuyen usos medicinales: mientras que la masa sirve en forma de atole, tanto para nutrir a los enfermos como para curar la diarrea, la tortilla húmeda sobre el vientre disminuye los dolores de estómago espasmódicos. Se requeriría de mucho espacio para hablar de los usos de la tortilla.

1.3.3 La Importancia Del Maíz Como Base De La Alimentación Mexicana.

México es el único País del mundo donde la distribución de Maíz procesado para el consumo humano, además de constituir la base de su dieta, cuenta con establecimientos especializados como Molinos de Nixtamal y Tortillerías, donde concurre cotidianamente la población hasta dos o más veces al día para adquirir un solo

¹¹ Fernández de Oviedo, Gonzalo, Sumario de la natural historia de las Indias, edición, introducción y notas de Jose Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pagina 160.

alimento. Esto habla de su papel jerarquía dentro del abasto y del papel estratégico que tiene dentro de las políticas sectoriales desarrolladas por el estado.

En el cumplimiento de esta importante tarea de garantizar el abasto de productos básicos para la población, la tortilla desempeña un papel predominante.

De acuerdo con la información más reciente, el consumo per cápita de maíz vía tortilla de la población mexicana, va de 250 a 300 gramos diarios, situación que supera el consumo per cápita de cualquier otro producto alimentario del país.¹²

El mercado de la tortilla en México alcanza un volumen superior a los 10 millones de toneladas anuales, y el valor real del mercado supera los 9 mil millones de pesos, lo que lo coloca entre las cinco industrias más rentables del país.

Los grupos hegemónicos relacionados con la industria de la tortilla son; por un lado los propietarios de tortillerías y molinos de nixtamal y por el otro las empresas harineras. Ambos son importantes debido al significado que el proceso Maíz-Tortilla tiene como factor de desarrollo económico y evolución social. El acceso a este producto de toda la población se da bajo el marco regulador del estado, específicamente dentro de su política económica de subsidios.

¹² Torres Salcido, Gerardo, et. al. Maíz-Tortilla, Políticas y Alternativas, México, 1997, ediciones UNAM, 29. Pag. 26.

La importancia del Maíz en la dieta del mexicano, obligó formalmente al Gobierno Mexicano a garantizar su abasto a la población desde mediados de los años sesenta. En razón de lo anterior, el Gobierno Federal ha venido subsidiando el consumo de tortilla de maíz por tanto conducto de CONASUPO, como a través de la industria harinera del país. Dando así cabal cumplimiento a lo que establece el art. 28 último párrafo de nuestra Constitución Política.

CAPITULO SEGUNDO

EL ESTADO, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y CREACION DEL ORGANISMO DESCENTRALIZADO DENOMINADO CONASUPO, ASI COMO EL FUNDAMENTO LEGAL DEL SUBSIDIO PARA LA ELABORACION DE TORTILLA DE MAIZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO

2 Generalidades del Estado, Concepto y Antecedentes históricos.

El concepto de estado como acepción jurídico política de una sociedad sobre determinado territorio, fue primeramente utilizada por Maquiavelo en su libro "el príncipe" dicho concepto a finales de la edad media produjo modificaciones en la organización política y social europea, concentrándolos poderes y privilegios de los señores feudales y de los gremios en un monarca correspondiendo a los juristas medievales forjar el concepto de estado alrededor de dos nociones una era la *societas* (corporación) y otro el de soberanía, contemplando las *civitas* como un mero conglomerado de individuos.¹³

Posteriormente este concepto fue estudiado por diferentes filósofos y juristas entre los que destacan Jean Bodin, que estudio acerca de la soberanía del Estado, Hobbes que estudio sobre la formación política del estado, Locke quien comenzó en el estudio de la división de poderes del estado, Hume quien realizó ensayos sobre política y

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Méx. 1994, Pagina 1320

moral y Juan Jacobo Rousseau, quien comenzó los estudios del estado con base en las reglas del contrato social, Grocio, quien comenzó en el estudio de las instituciones del derecho privado romano, aplicándolas a las relaciones que surgían entre estados. De tal suerte que con base en estudios realizados en la jurisprudencia dogmática se creo la base para la teoría del estado, creando así los conceptos de ciencia del estado, así como la teoría general de Estado

Sin embargo fueron los griegos quienes concibieron a la polis-ciudad, como un complejo de problemas jurídicos, de tal suerte que los romanos identificaron a la unión de personas o complejo de cosas en una totalidad denominada universitas término que se aplicaba en derecho publico o privado, el cual era para el derecho un ente o corpus que se distinguía perfectamente de los individuos.

2.1 Elementos del Estado

Es importante señalar que los elementos principales del Estado son tres los cuales son gobierno, población y territorio de los cuales se desprenden los elementos relativos a la unidad del Estado entendida como una unidad artificial constituida como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos sujetos a dichas normas, el poder del estado que implica una relación de subordinación y dominio entre el que manda (el estado) mediante disposiciones y reglas comunes y los que obedecen (la población), de tal forma que un individuo otorga su voluntad y obediencia al Estado siempre que se encuentre en una posición de subordinación surgiendo así el concepto de soberanía, la cual se representa cuando la instancia creadora entre una posición de subordinación, surgiendo así el concepto soberanía, la cual se representa cuando la instancia

creadora del derecho de la comunidad, de tal suerte que cuando la instancia creadora del derecho no recibe la autoridad de nadie mas, cuando se trata de una instancia suprema y fuente ultima del derecho de la comunidad de tal suerte que cuando la instancia creadora del derecho adquiere el carácter de suprema comunidad jurídica, adquiere la calidad de estado independiente, la cual descansará sobre un sistema de reglas o normas las cuales constituyen el aparato coercitivo el cual esta encaminado a provocar un determinado comportamiento de los individuos, haciendo que dejen de hacer algo que es considerado valioso para la sociedad.

2.1.2 Tipos De Estado: Absolutista, Liberal Y Social De Derecho

Ahora bien el estado ha tenido diferentes formas de manifestarse en atención al tiempo, y a la época en que se ubica, regulando de forma específica las relaciones de los particulares frente a él.

Inicialmente el Estado se mostró con un corte absolutista en donde en el centro y pináculo del poder se encontraba el monarca el cual tenia como su nombre lo indica el poder absoluto sobre todas las cosas y bienes que se encontraban en el estado, caracterizándose por la soberanía del Estado la irresponsabilidad en su actuación así como la indemandabilidad de que gozaba. En ese momento el modelo económico existente era el feudalismo que económicamente estaba explicado a través de las enseñanzas de Sto. Tomas y San Agustín, quienes en esencia señalaban al soberano como ser embestido de un derecho natural divino.¹⁴

¹⁴ Porrua Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Porrua, S.A., México, 1973, pag. 146.

Posteriormente surge el estado guardián el cual centra su atención en el capitalismo, de quien emanaba la producción y existencia de un libre mercado del cual solo se hablaría en la medida que se sugerirá la libertad de los sistemas económicos y políticos, su legitimación la obtiene a través del contrato social como la expresión de un acuerdo entre burgueses y trabajadores que implicaba el reconocimiento jurídico y organizativo de la libertad de la igualdad.

Mas adelante y con el fin de resolver las controversias el Estado debió abandonar su función de guardián para intervenir en su regulación, logrando su legitimación a través del positivismo, surgiendo así el estado de bienestar, el cual reconoce ya amplios derechos de los individuos y la intervención estatal se planifica a fin de obtener un amplio desarrollo industrial, comenzando las crisis de legitimación financiamiento y sobreproducción.

A partir del nacimiento del Estado guardián surgen diversas pugnas y luchas entre quienes están en poder y pretenden estar, lo cual trajo consigo la implantación de la democracia y el reconocimiento de los derechos de los particulares frente al Estado, surgiendo así el Estado liberal que se caracteriza por un dejar hacer y un dejar pasar, cuya evolución lo va llevando al Estado a que ahora su actuación en nombre de sus representados esta encaminada a obtener el bien común surgiendo así el Estado de derecho.

El estado de derecho se contrapone con todo poder arbitrario absoluto o totalitario, este concepto fue utilizado por primera vez por Roberto Von Mohl en 1839, sin embargo también fue contemplado por el constitucionalismo liberal burgués al cual se le identifico como un ideal político en el cual el estado se estimaba que

este tipo de Estado tenía por objeto satisfacer las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica, durante esta época los postulados del Estado de derecho sentaron sus bases como primer lugar en la distribución y control del ejercicio del poder, la supremacía de la constitución estableciendo las competencias entre los órganos titulares del poder estatal, al sometimiento de la administración a la ley, la vigencia el control judicial, así como el establecimiento de derechos y libertades fundamentales instrumentando as garantías constitucionales y la aplicación de las normas jurídicas a fin de obtener el bien común, esta teoría evoluciona hasta el siglo XIX, influyendo incluso en lo denominado constitucionalismo siendo ejemplo mas claro de ello la constitución de 1857.¹⁵

Las primeras manifestaciones del Estado de derecho, surgieron en la declaración de independencia de las trece colonias de América del 4 de julio de 1776, cuyo texto expreso la igualdad de todos los hombres, ya que nacen iguales con los mismos derechos, así como las declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1879, que ocasiono la caída de la monarquía instituida, ahora bien aunados a los principios señalados, fueron dos pilares los que sentaron las bases para el surgimiento del estado de derecho, en primer lugar el principio de la división de poderes que permite la instauración de un sistema de pesos y contrapesos a fin de lograr el equilibrio entre las fuerzas del poder, y en segundo lugar con el principio de legalidad el cual subordina el arbitrio de la autoridad a lo preceptuado por una ley. De tal suerte que la actuación de la autoridad se encuentra condicionada al respeto de los mandatos y prohibiciones que en la ley se contiene.¹⁶

¹⁵ Et. Al. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Méx. 1994, Pagina 1328

¹⁶ Idem, pag. 1329

La idea de Estado de derecho clásico evoluciona y hacia el denominado Welfare State esta política fue lanzada por Estados Unidos con el objeto de adoptar las necesidades jurídicas y políticas del Estado lanzando entre otras medidas, el reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia social propios de un Estado de bienestar, todo lo anterior a fin de armonizar los intereses individuales y los intereses colectivos redistribuyendo los bienes y servicios en busca de una justicia social de tal suerte que en el nuevo Estado de derecho social se requiere que el mismo cumpla además de los objetivos sociales los objetivos del Estado.

Así hacia de 1917 en nuestro país se consagraron en el ámbito constitucional diferentes derechos sociales en atención a la situación económica y social del país caracterizada por una población predominantemente agrícola carece de desarrollo industrial y virtualmente desprotegida.

Dichos derechos sociales se han ido transformando introduciendo nuevas disposiciones más explícitas en el texto constitucional a fin de lograr la materialización del bien común, de tal suerte que en el art. 25 constitucional se le confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral en consecuencia todo el desarrollo y todas las actividades tendientes a lograrlo están enfocadas hacia un punto, que es el bien común.¹⁷

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1998, art. 25

2.1.3 El Bien Común y La Justicia Social

El bien común se refiere a la armonización de los intereses individuales a fin de hacerlos colectivos, en la teoría del bien común se articulan dos acepciones la de bien que implica a los elementos materiales para las satisfacciones de las necesidades de las personas y de la norma que ordena su uso y destino y la idea de común o público que implica que el estado, no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares o individuales el bien común entonces implica el bien de los seres humanos en su conjunto de tal manera que en un primer momento se identifica con el bienestar económico que puede ser compartido o utilizado por las personas en segundo termino desde un punto de vista colectivo y distributivo organizando los bienes para un propósito común haciendo participe a los miembros individuales la prosperidad general y un tercer momento se establece cuando el bien común hace perteneciente a todos los miembros de la especie humana como individuales la prosperidad general y un tercer momento se establecen cuando el bien común hace perteneciente a todos los miembros de la especie humana como individuos.

De igual forma es importante señalar en el estado de derecho surge también el postulado de justicia social el cual implica los lineamientos que regulan las relaciones entre los individuos y la sociedad, este concepto fue inicialmente estudiado por Gandia y Gómez Hoyos, y Kleinhappl, quienes señalaron que justicia social es aquella que tiene por objeto la repartición equitativa de la riqueza superflua de tal suerte que conforme al esquema de la justicia social es aquella que tiene por objeto la repartición equitativa de la riqueza superflua de tal suerte que conforme al esquema de la justicia social

los bienes han de distribuirse a fin de alcanzar la uniformidad económica de los miembros de una sociedad, distribuyendo la riqueza, conforme a los cánones establecidos por la comunidad su economía y el derecho.

2.1.4 Funciones y Atribuciones del Estado

El estado a fin de lograr sus propósitos actúa de diversas maneras y en diversos campos y esa forma de actividad es lo que la doctrina le conoce como nombre de funciones, las cuales la doctrina las ha clasificado desde el punto de vista formal de la siguiente forma;

Función legislativa, la cual consiste en crear normas jurídicas de carácter general, impersonales y abstractas.

La función jurisdiccional a través de la cual el estado se manifiesta mediante una declaración concreta denominada por lo general sentencia y

La función administrativa, concebida en la realización de actos y manejo de elementos a fin de que se realicen los fines que tenía encomendados, estos fines son los propósitos que el estado pretende alcanzar encaminados todos al bien común.¹⁸

En ese entendido surgen las denominadas atribuciones del estado las cuales consisten en el contenido de la actividad estatal que se manifiesta en tareas o cometidos específicos las cuales según el maestro Sayagues son seis:

¹⁸ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, página. 37

Regulación de la actividad estatal

Cometidos esenciales

Servicios públicos

Servicios sociales

Actuación en el campo de la actividad de los particulares

Justicia

Sobresaliendo además los cometidos esenciales o tareas básicas que el estado debe efectuar a fin de asegurar su subsistencia, los cuales igualmente se clasifican en lo relativo a los servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades esenciales de la población, los de servicios sociales son aquellos que realizan a fin de mejorar la situación económica de los grupos sociales desfavorecidos, entre los que se traducen en los de previsión, asistencia y bienestar económico.

Remitiéndonos a lo establecido por nuestra constitución Política en el art. 25 constitucional. Que a la letra dice” Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general

2.2 Generalidades de CONASUPO y su fundamento legal.

Descentralización.- Para el diccionario de la lengua española, la palabra significa acción y efecto de descentralizar y esta última: “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado”.

La descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

Gabino Fraga lo define en los términos siguientes: “al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” y concluye “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos. Para Andrés Serran Rojas “ descentralizar no es independizar, sino solamente

dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control”.

2.2.1 Tipos de descentralización Administrativa.

En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de descentralización administrativa; por servicio y por región. La primera caracterizada por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos (comisión federal de electricidad, ferrocarriles nacionales de México, instituto mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.) Y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Por nuestra organización jurídico-política de gobierno, se impone referirse a tres entes: federación, estados y municipios, estos últimos son mas bien un caso de descentralización política y no administrativa.

En Francia, p.e., es distinto. Cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional. Limitado a su contenido esencial, dice laucadere, “el termino descentralización, evoca la idea de una colectividad local se administra ella misma, administra por si sus propios negocio.”

Admite por supuesto la descentralización por servicio, de prolífica tradición.

Típica descentralización administrativa lo es en México, la llamada por servicio; de la que se ocupan las siguientes líneas,

- Autonomía de la descentralización administrativa. Es de esencia a los organismos descentralizados su separación de la administración central, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de esta. Es una separación orgánica administrativa y técnica a la vez, que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la existencia jurídica a y patrimonio propio, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. Además, es necesario que políticamente así suceda y se respete.

En la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley así lo declara y otorga, pero con su texto lo desvirtúa y la política también a menudo le resta o la aniquila. Es difícil encontrar un organismo descentralizado autónomo. La observación que hicimos en otra ocasión al comentar el texto de la ley de control de 1965, se conservo cierta ante el texto legal de 1970 que le sucedió, y lo es todavía ante el de la ley federal de las actividades paraestatales y su aplicación: la descentralización se esta centralizando.

Aunque la nueva ley federal, proclama la "Autonomía de Gestión" para todas las entidades paraestatales, los severos controles a que las sujeta hacen pensar lo contrario. A los controles existentes hasta 1986, ejercidos por varias secretarías. Hacienda y crédito publico, desarrollo urbano y ecología, programación y presupuesto,

coordinadora de sector, se suma el de la contraloría general de la federación con dos graves instrumentos: el comisario publico propietario y las visitas y auditorias que podrá llevar a cabo sobre todas las entidades.

- Concepto legal de los organismos descentralizados. Primero se crearon los organismos descentralizados, siguiendo del derecho administrativo frances, y luego vino su caracterización general en la ley. Muy distinta esta de la que concibió la doctrina mexicana. Tres leyes con el mismo nombre, lcodep, se encargaron en principio, de fijar los requisitos, la de 1947 (do 31-xii-1947), la de 1965 (do 4-i-1966) y la de 1970 (do 31-xii-1970) tres requisitos exigieron sustancialmente, para que pudiera existir un organismo de4scentralizado:

- A) Que sea creado por la ley del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal
- B) Su patrimonio, constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y
- C) Su objeto o fines, sean la prestación de un servicio publico o social, la exportación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (que se recogen en el art. 2º de la ley de 1970).

Al entrar en vigor la Ley Organica de la Administración Pública Federal (DO 29-XII-1976) se agrego otro requisito que ninguna de

aquellas tres leyes previó: personalidad jurídica. Aunque el art. 45 original se reformó (DO 14-V-1986) se conserva la misma disposición, y dice: son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Es decir deben contar con "personalidad jurídica". Expresamente reconocida al crearse. Comentamos ya el desacierto en que incurrió la Ley Orgánica al expedirse y que se mantiene en la reforma de 1986, con esa norma. Para nosotros, "desde que se constituye, por ley o por decreto, el organismo descentralizado es ya persona moral, por el hecho mismo de su Constitución legal.

La cuarta ley de 1986, vigente suprimió requisitos que prevenía la ley de 1970. Mantiene los de creación de los organismos por ley o de decreto del congreso de la unión o por decreto de41 ejecutivo federal y que tengan personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 14, que remite a la loapf), pero omite señalar como se integra el patrimonio que las leyes anteriores hacían. Fija como objeto de los organismos: la fijación de las actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II, la prestación de un servicio público o social, y III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". Se suprimió como objeto lo relativo a la investigación científica y tecnológica.

Impropio que la ley federal (artículo 15) de consejo o instrucción al Congreso de la Unión o al Ejecutivo Federal sobre que elementos o datos acerca de los organismos debe contener su acto de creación, pues en caso de que no lo hagan, la ley no previene sanción alguna.

Ninguna de las tres leyes de control ni la Ley Organica de la Administración Pública Federal ni por ultimo la vigente Ley Federal para las Entidades Paraestatales, imponen como requisito la autonomía orgánica, técnica y económica para los organismos descentralizados. El único carácter que los separa de la administración central es su personalidad jurídica propia. Todo parece indicar que el legislador federal ha diseñado como organismo descentralizado, a un organismo publico, con personalidad jurídica propia, pero sin autonomía, un organismo que no este sujeto a la clásica relación de jerarquía administrativa, pero sí a la dependencia de controles excesivos y burocráticos.

- Régimen legal. Todavía es imprecisa la base constitucional para que el congreso de la unión, mediante ley decreto establezca un organismo descentralizado. En cambio, se tiene la certeza de que el texto constitución no prevé el apoyo para que lo haga el ejecutivo federal. Han resultado inútiles las iniciativas de la reforma constitucional para definir la situación.

En cambio el régimen legal de los organismos, ha resultado muy prolífico, además de la Ley Organica de la Administración Pública Federal de 1976 y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986, forman parte de ese régimen, la ley que los origina y las numerosas leyes administrativas que regulan el comportamiento y acciones (Ley General de Bienes Nacionales; de Ley de Obras Publicas; Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Publica Federal, Ley General de Deuda Publica, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.).

I. La Descentralización Administrativa es una forma de organización que adopta la ley, para desarrollar actividades que competen al estado o que son de interés general en un momento dado, las que realiza a través de organismos creados especialmente para ellos, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.

II. El Régimen Jurídico de la descentralización administrativa, que ahora en México se denomina administración pública paraestatal, corresponde en la doctrina a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. El hecho de que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados no significa que escapen del control y actúen independientemente.

La Descentralización Administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se asigna una limitada competencia territorial o que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

La Política de Organización y dirección de estos órganos debe ser ejercida siempre por autoridades distintas del poder central. En México los entes paraestatales han quedado sometidos a los centrales en materia básicas, como las relativas a cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación; sobre todo han

quedado obligados a coordinar sus políticas descentralizadas a las grandes políticas del sector administrativo del cual forman parte.

La Descentralización Administrativa no afecta la congruencia y el orden de la administración pública. No obstante que la figura de la descentralización tiene una justificación plena, la esencia de su actividad esta al alcance de ser dirigida y controlada por el ejecutivo y por los órganos centrales más importantes que conducen la administración pública.

III. En este sentido, se han establecido medidas de reforma hacendaria, consistente en la participación de las entidades federativas en los ingresos federales, con lo cual se ha pretendido contribuir a su fortalecimiento económico, en virtud de que muchas carecen de los recursos suficientes para cubrir sus necesidades. Esta participación ha dado origen a una coordinado mas efectiva entre la federación y los estados en materia fiscal a tal grado que estos ya han celebrado convenios relativos a la recaudación fiscal de ciertos impuestos federales.

Conforme al art. 73 constitucional se reconoce el principio de que las entidades federativas y municipios participen de ciertas contribuciones especiales, ya que la federación, los estados y municipios son sujetos activos y tienen potestad para establecer, liquidar y recaudar los impuestos, así como participar de ellos.

A través de los años en México, las formas directas de intervención estatal en el sector agrícola han sido principalmente;

- 1) La intervención gubernamental es directa en obras de irrigación
- 2) La constitución de bancos estatales
- 3) La construcción de caminos
- 4) El gasto público en investigación, educación y extensión agrícola
- 5) La inversión pública en la producción y comercialización de fertilizantes y semillas mejoradas
- 6) La regulación de los precios agrícolas por medio de CONASUPO-precios de garantía y de concertación
- 7) La electrificación agrícola por medio de la empresa estatal C.F.E.
- 8) Inversiones directas del estado en numerosas agroindustrias (ingenios azucareros, beneficiadoras de café, procesadoras de tabaco, despepitadoras de algodón, etc.)

2.3 La Crisis De La Agricultura Mexicana Y La Importación De Alimentos

Las políticas del estado hacia el campo han sido para fortalecer la agricultura comercial, en detrimento de la producción de granos básicos, lo cual se manifiesta en un aumento creciente y sostenido de las importaciones de alimentos.

La severa crisis de la agricultura que padeció el país, obligó a México a importar en 1988 alimentos por un valor de 4,016 millones de dólares. Confrontando esta cifra con el resultado de la reciente negociación de la deuda externa que representó para México un ahorro de 1,600 millones de dólares en sus pagos anuales de interés, se advertirá la dimensión del desastre agrícola de nuestro país.

Algunas variables del desastre agrícola se agravaron, por ejemplo las importaciones de alimentos que ascendieron a 4,750 millones de dólares en 1990, a 4,677 millones de dólares en 1991 y en 1992 ascendieron a 6,098 millones de dólares.¹⁹

En 1989 se importaron 6.7 millones de toneladas de productos agrícolas y 7.8 en 1990. Más grave aún fue que esas tendencias se situaron en el largo plazo. De 1980 a 1990 se importaron 78.5 toneladas de productos agrícolas.

Las importaciones de productos agrícolas de 1980 a 1989 representaron una salida de divisas de 14.2 millones de dólares. En solo la importación de maíz se gastaron 3.6 millones de dólares, en frijol 899 mil 600 dólares y en trigo 861 mil dólares, que representaron en términos relativos con respecto al total de los gastos en compras de productos agrícolas 25.4, 6.34 y 6.0%, respectivamente. Es decir tan solo la compra de estos tres granos básicos corresponden el 37.95% del gasto total, ante la población que demanda mas alimentos. El sector agropecuario Mexicano ha arrojado déficits constantes en los últimos 15 años en la balanza comercial, este es solo un efecto de la situación en que se encuentra el campo.

Por ejemplo, en México el peso relativo de las exportaciones agrícolas fueron el 63.2 % del total y para 1984 solo representaban el 9.2%, en cambio las importaciones agrícolas fueron del orden del 9% en 1986 y pasaron al 23% para 1988. En la década de los

¹⁹ CONASUPO. 1988, El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regularización. Documento Interno. México 1988.página 30

ochenta, el 20% del consumo nacional de maíz se compraba en el exterior

Esto ha colocado a México en el quinto país importador de maíz a nivel mundial, la explicación radica en que desde 1970 el país pierde autosuficiencia alimentaria en el grano.

Para satisfacer la demanda del maíz, México requería importar anualmente al rededor del 20 al 25% del consumo nacional, sin embargo esta situación ha cambiado ante la recuperación de este grano, según las fuentes oficiales.

Por otro lado se afirma que otras variables que nos muestra el desastre agrícola son por ejemplo, la cosecha per cápita de granos básicos para consumo humano (maíz, frijol, trigo y arroz), que resulto en 1988 inferior en un 34.9% a la cosecha 1981, nuestra producción per cápita de los diez granos principales incluido oleaginosas y sorgo en 1988 fueron inferior en un 33.5% a la de 1981.

Se considera que inculpar al ejido como el causante de la crisis no es correcto. Así se identifican las siguientes variables económicas como las causas de la crisis agrícola

- 1 El abrupto deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario, que ha provocado el desplome de la rentabilidad del sector social del campo, a grado tal que las inversiones agropecuarias realizadas en los últimos años no son suficientes siquiera para reponer los stocks de capital (maquinaria, ganado, circulante, etc.), Observándose una descapitalización del campo.
2. La brusca caída de la inversión pública de fomento agropecuario. Las inversiones anuales han resultado insuficientes para mantener

en operación la infraestructura hidroagrícola, la investigación agrícola, etc.

3. La brusca reducción del crédito agropecuario proveniente tanto de la banca comercial como de la banca nacional de desarrollo, originando el escaseamiento y encarecimiento del capital de trabajo en el campo.²⁰

Bajo estas características considera que la crisis económica que priva en el campo, es una crisis de rentabilidad y de inversión productiva cuya determinante general se ubica en las severas políticas de ajuste económico y estabilización que se han aplicado con particular ensañamiento sobre el sector agropecuario, reflejándose en la disminución brutal de la inversión estatal, restricción de la oferta monetaria y el deterioro de los términos de intercambio del sector que produce el paquete de bienes salarios que mayor incidencia tiene en el índice del costo de la vida obrera, sacrificando a la agricultura en aras de la estabilización económica.

Bajo estas consideraciones, el parque de tractores agrícolas disminuyó de 170,720 unidades en 1985 a 157,844 unidades en 1989, el consumo de fertilizantes declinó 14.5% en el mismo lapso. El empleo de semillas certificadas se redujo 28.8% entre 1982 y 1989 la aplicación de plaguicidas declino 19.8% entre el bienio 1981-82 y 1988-89, la liberación de insectos benéficos para el control de plagas descendió 54% en este lapso, etc.

La inversión de capital fijo estatal en el campo disminuyó de 67,470 millones de pesos en 1981 (a precios de 1980: deflactor del PIB) a

²⁰ Sánchez González, José Refugio, Diagnóstico y Análisis de la operación del programa de apoyo a la comercialización rural en el programa de compras, chapingo, Méx. Abril 1995, página 39.

solo 14,004 millones en 1988 y en 1989 sufrió una nueva reducción al solo autorizarse 13,635.5 millones, es decir, el 20.2% de la inversión ejercida en 1981. El desplome de la inversión pública en fomento rural hizo imposible ampliar la infraestructura agropecuaria previamente construida. Estimaciones de 1990 indican que alrededor del 25% de la infraestructura hidoagrícola se encuentra fuera de operación por falta de inversión de construcción.

La proporción del gasto en desarrollo rural pasó del 10% en 1983 al 7.5% en 1987, mientras que el crédito agropecuario disminuyó de 119,024 millones de pesos (precio de 1978) en 1980 a solo 50,695 millones en 1988, es decir, al 42.6% del crédito agropecuario ejercido en 1980.

Aunado a lo anterior, si le agregamos que lo que se produce en el campo mexicano en el período 1980-1992, se mantiene con los mismos volúmenes, mientras que el valor de la producción decrece. La pérdida del valor de la producción de granos en México en el sexenio de salinas equivale a N\$ 10,890 mil millones por año en comparación con el sexenio anterior.

Este es el panorama actual que se refleja en nuestro país en la agricultura, después de los 20 años que tuvo el llamado milagro agrícola mexicano de 1946 a 1965, el cual después disminuyó a un ritmo de 5.9% anual entre 1977 y 1981. Hasta nuestros días esta situación se ha agravado como se vera en los apartados posteriores, producto de las políticas agrícolas implementadas. Ante ello hoy mas que nunca el estado mexicano no debe retirar su papel rector de este sector lo que sin embargo se está llevando a cabo debido a las reformas al articulo 27 constitucional, la apertura económica, etc., a

consecuencia de lo cual el estado retira su papel de intervención y regulación.

De no atender este sector económico, importante para la soberanía nacional y sostenedor de las demás ramas económicas, se puede dar un fenómeno migratorio rural de incalculables dimensiones, bajo condiciones en las que tenemos un enorme déficit en la generación nacional de empleos, entre otras consecuencias, por ejemplo la disminución de la producción agrícola.

2.3.1 La Intervención Del Estado En La Determinación De Los Precios Agrícolas.

En México la intervención del estado en la regulación del mercado no es reciente, ya desde la época de la colonia los ayuntamientos destinaban fondos a la compra de alimentos que almacenaban y vendían a precios cómodos en épocas de escasez.

En esta época, los precios de los productos de primera necesidad y aun en la fabricación y venta de pan, no podría hacerse libremente, sino por el convenio con los ayuntamientos.

Con esta medida se trataba de contener la arbitrariedad del precio en que se vendía el pan en aquella época. Es decir, el objetivo de mayor importancia de las autoridades del régimen colonial era la conservación del precio justo, entendiéndose por tal el que fija el estado.²¹

²¹ Calderón, Francisco, Historia económica de la Nueva España... México, Fondo de Cultura Económica, 1988, página 88.

Después de la colonia, la intervención del estado en la regulación del mercado, se manifiesta de manera contundente en el plan sexenal del gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940). En este plan se incorporan mandamientos políticos en materia de precios, en donde se conoce que la elevación del tipo de vida se deriva no solo de una continua y vigilante defensa del salario de los trabajadores, sino además del mantenimiento de los precios de mercancías en un nivel conveniente.

Desde 1936 una serie de fenómenos de carácter económico se registran como alza de precios, debido principalmente a la circulación monetaria, tendencia que continúa en 1937 y que se agudiza en 1938 por efecto de la devaluación monetaria, aspectos a los que se suman los efectos de una producción agrícola de alimentos básicos deficitaria. Esta situación lleva a la administración Cardenista a establecer una política deliberada de intervención para la regulación del mercado, creando organismos reguladores a los que se suman los efectos de una producción agrícola deficitaria. Esta situación lleva a la administración CARDENISTA a establecer una política deliberada de intervención para la regulación del mercado, creando organismos reguladores a los que se encargó de fijar precios mínimos y máximos, comprar y vender ciertos productos fundamentales para la alimentación de la población de bajos ingresos. Con este propósito el estado crea los primeros organismos reguladores a los que después siguen otros con los que el gobierno se va adecuando a las mayores complejidades del mercado que devienen con el desarrollo económico, político y social del país.²²

²² Torres Torres, Víctor, *La intervención del Estado en la Agricultura Mexicana, (época actual y perspectivas)*, Chapingo, Méx. Nov. 1993 página 36.

2.3.2 El Mercado Regulador Del Trigo

Con el propósito de intervenir en la regulación del mercado de los principales alimentos básicos, el presidente Cárdenas ordena al 18 de abril de 1937 integrar una comisión de estudios con seis representantes, de los tres que representarían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional y de Agricultura y Fomento, y los otros tres productores de noroeste, norte y centro del país. Esta comisión sienta las bases para la creación del Comité Regulador del Mercado del Trigo que fue establecido por decreto el 22 de junio de 1937.

Este organismo fue creado con el objetivo de analizar el mercado nacional de este cereal, intervenir en su distribución, evitar alzas exageradas de su precio y para que procediera a realizar las importaciones necesarias que el país requiera a fin de combatir especulaciones y ocultamientos en años de escasez. La importancia del comité radicó en que el estado tomó en sus manos la acción reguladora que hasta entonces evitaba el pensamiento liberal, que postulaba que fueran las propias fuerzas del mercado privado las que determinaran sus causas y ajustes.

De acuerdo con esto, “la intervención del estado en la determinación de los precios agrícolas empieza a tomar forma en 1937 cuando se establece la política de precios mínimos de garantía para los productores de trigo y precios máximos al consumidor de este cereal, siendo el primer paso para regular el mercado de básicos”²³.

²³ Idem. Pagina 49

2.3.3 El Comité Regulador Del Mercado De Subsistencias

Este comité fue creado por decreto del 25 de abril de 1938, fue formado con representantes de varias secretaría de estado, de los bancos nacionales y de almacenes nacionales de depósito; que facultado para promover iniciativas sobre tarifas aduanales, impuestos subsidios, transportes, fletes, créditos y otros aspectos relacionados con los precios de las subsistencias; realizar operaciones de compra y venta dentro y fuera del país, y almacenamientos para regular los movimientos de los precios; Así como establecer expendios al público. Absorbió al comité regulador del mercado de trigo. Con este nuevo organismo el gobierno amplió su intervención marginal en el mercado, limitándose sin embargo, a las subsistencias consideradas como los alimentos de mayor consumo como son: maíz y masa, trigo y harina, arroz y garbanzo.

La política que en materia de precios aplicó el comité tuvo dos finalidades esenciales; proteger al productor garantizándole la compra de sus cosecha a precios remunerados y defender a los consumidores contra los precios altos. Por una parte sostenía una demanda ilimitada a precios mínimos en el campo y por la otra, una oferta en los centros de consumo. Con lo primero logró gradualmente una mayor estabilidad de los precios a que los campesinos realizaban sus cosechas obligando a los comerciantes a pagar precios cercanos al mínimo garantizado por el comité regulador. La intervención reguladora del comité se apoyó claramente en el desarrollo de organizaciones obreras y campesinas, en las ciudades dio preferencia a tiendas sindicales de la CTM,

cooperativas de consumidores, así como a la distribución del pequeño comercio.

En el campo dio prioridad a las diversas organizaciones de productores y aunque sobre el nivel de precios dejó intacta la estructura de intermediación.

Este Comité no solo se limitó a impedir que los precios subieran de una manera exagerada, sino que se propuso asegurar a los productores agrícolas, una precio remunerado para sus cosechas.

De esta manera pretendía de un lado, evitar que los productores agrícolas sufrieran recibiendo precios bajos por sus cosechas, y por otro lado, que los granos se vendieran al consumidor a precios elevados. Para proteger a los consumidores, el Comité fijó precios máximos al mayoreo para lo que estableció una oferta permanente. Estos precios el Comité los fijó dejando márgenes amplios a los intermediarios, para que continuasen en su actividad y para que operara la ley de la oferta y la demanda.

Con esto el Comité esperaba la competencia entre comerciantes, hacía que compraran los productos a un precio mayor que el mínimo de garantía y vendían a una precio inferior que el máximo fijado al mayoreo, con lo que se esperaba que hubiese pocos agricultores que vendieran al comité, que es lo deseable según la doctrina de la intervención marginal.

Este organismo reguló el mercado manipulando la cantidad y los precios de los productos agrícolas; con tal objetivo creó almacenamientos reguladores con compras internas y de

importación; estableció precios tope y una oferta permanente al mayoreo a dichos precios tope y distribuyó mercancías en su propio expendio a los precios oficiales al menudeo establecidos.

2.3.4 La Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora

Esta compañía fue creada el 18 de julio de 1943, con el propósito de regular los precios de los artículos de primera necesidad y de aquellos que sirvieran como materia prima, con el doble propósito de asegurar a los consumidores precios que se ajustaran en el mayor grado posible, a los precios rurales corrientes; así como para protegerlos de las fluctuaciones de los precios y de los especuladores. Este organismo regulador de precios de productos básicos buscó la participación de los comerciantes, considerando que así se alcanzaría un mayor equilibrio.

La compañía no logró proteger a los pequeños agricultores ni controlar los precios al consumidor, por lo que se consideró necesario constituir un organismo que adquiriera la producción agrícola.

2.3.5 La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA)

La compañía fundada en el año de 1950, la actuación de esta compañía se puede dividir en dos etapas.

Primera etapa 1950-52

En este período, la función principal de dicha empresa fue concentrar en su ámbito la mayor parte del comercio de los alimentos básicos, es decir, complementar en todo momento al comercio privado, para cuyo objeto se obligaba al productor a vender a la CEIMSA, y si esta vendía por fuera tenía que ser a precios inferiores a los de garantía, por lo que encontraron los productores los canales de comercialización cerrados, finalmente tenían que vender a la CEIMSA a precios de garantía en precios tope o máximos, con tendencia a ser precios fijos.

Esta situación la provocó la CEIMSA al buscar frenar el ascenso de los precios que provenían del exceso de la circulación monetaria y por la situación de déficit de alimentos que vivía el país, por cuyas razones crecieron 29% de 1950-51. Al tratar la CEIMSA de proteger a los consumidores contra esta alza, **subsidió al consumo** y mantuvo bajos los precios de garantía en perjuicio de los productores.

Lo anterior expuesto desalentó la producción, en vez de estimularla como lo requería la circunstancia de déficit que vivía el país, el que para satisfacer su consumo tuvo que importar cantidades considerables de maíz, trigo y frijol.

Segunda etapa de actuación de la CEIMSA (1953-1958)

En esta última etapa se llegaron a importar, según datos de la dirección de economía agrícola, un poco más de 80 000 tons. De maíz durante 1957 y 58. La CEIMSA continuó haciendo compras no

marginales y persiste la tendencia a reducir la distancia entre el precio de compras al productor y el precio de venta al mayoreo por la dirección general de precios de la Secretaría de Economía (actual SECOFI), en esta situación **se continuó manteniendo bajos y como tope a los precios mínimos de garantía en beneficio de los consumidores que siguen siendo subsidiados.**

La CEIMSA tiene como objetivo hacer eficiente y coordinada la promoción y la regulación del abasto de bienes de consumo básico.

En este periodo la empresa nunca anunció los precios de garantía con anticipación a la siembra para que sirviera de estímulo para la producción. La demanda ilimitada no llegó a los agricultores y las compras se hicieron con frecuencia a intermediarios. Inclusive se habilitó a comerciantes como compradores por cuenta de CEIMSA o de los bancos, lo cual solo benefició a los comerciantes.²⁴

²⁴ Idem. Pagina 67

2.3.6 La CONASUPOSA y la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Por los problemas anteriores y buscando enderezar el rumbo de la intervención estatal, se liquida la CEIMSA por acuerdo del 2 de marzo de 1961 y se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA) a la cual se le asignan las siguientes funciones básicas.

1. - Por si, o a través de terceros mantener los precios de garantía que expresamente autorice el ejecutivo federal para granos como maíz, trigo y frijol, y otros productos agrícolas.
2. -Constituir reservas reguladoras de productos básicos que suplan insuficiencias de basto directo y responda a demandas excepcionales.
3. -Compra, distribución y venta de subsistencias populares.

2.4 Fundamento Legal (Estructura Jurídica de CONASUPO)

Disposiciones Legales en las que se basa el Sistema CONASUPO

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Ley Orgánica del Art. 28 Constitucional en Materia de Monopolios.²⁶

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.²⁷

²⁵ Diario Oficial 05-II-1917

²⁶ Diario Oficial 31-III-1934

²⁷ Diario Oficial 27-VIII-1931

Ley de Navegación y Comercio Marítimo..²⁸

Ley General de Bienes Nacionales.²⁹

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal..³⁰

Ley Federal de Reforma Agraria..³¹

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.³²

Ley Organica de la Administración Pública Federal.³³

Ley que crea una Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México.³⁴

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.³⁵

El Fundamento Legal de la CONASUPO, lo establece el Decreto publicado en el diario oficial de la federación con fecha 1 de abril de 1965, por el que se crea el 23 de marzo de 1965 el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil del estado llamado CONASUPOSA.³⁶

Con fundamento en el artículo 89, fracc. I, y 123, apartado a, fracc. XXXI, de la Constitución Política de la República, en relación con el 2º de la ley para el control, parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; 25, fracción II del código civil para el Distrito Federal y aplicable en

²⁸ Diario Oficial 21-XI-1963

²⁹ Diario Oficial 30-I-1969

³⁰ Diario Oficial 31-XIII-1970

³¹ Diario Oficial 16-IV-1971

³² Diario Oficial 31-XII-1979

³³ Diario Oficial 29-XII-1976

³⁴ Diario Oficial 31-XII-1956

³⁵ Diario Oficial 28-XII-1963

³⁶ Diario Oficial 1-IV-1965

toda la República en el fuero federal; 17 de la ley orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; 1° fracciones I y VII, 9°, 17° y demás relativos de la ley sobre atribuciones del ejecutivo federal en materia económica; y 1° y 6°, fracc. VII y XVIII, 7° frac. XII y XVII, 8° fracc i y IV, 9° fracc. I, XII y XI y 16° fracc. V y VI de la ley de secretarías y departamentos de estado.

Considerando

I Que por ser de notorio interés público, a partir del año de 1934 el gobierno federal ha venido interviniendo permanentemente en la regulación de los mercados nacionales de aquellos productos agrícolas que por tradición se han considerado de primera necesidad para la alimentación popular, con los propósitos fundamentales de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano; desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los medios campesinos con fines de especulado; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en el mercado internacional, e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos de especificación adecuada a bajo precio.

II Que es evidente que el desarrollo político, demográfico y económico del país en los últimos 30 años, ha ido modificando nuestra problemática agrícola, y este fenómeno ha hecho necesario un constante ajuste de los procedimientos reguladores y de los instrumentos estatales que realizan esas funciones a partir del comité

regulador del mercado de las subsistencias, la nacional distribuidora y reguladora, S.A., la Compañía Exportadora Mexicana, S.A. y finalmente la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

III Que el poder ejecutivo federal, en ejercicio de sus facultades administrativas y tomando en cuenta los estudios sobre la situación que guarda y las tendencias que se observan y prevén en producción , mercados y reservas nacionales de maíz, trigo, frijol, arroz y otros renglones del campo destinados a la alimentación popular, ha decidido revisar los principios y prácticas conforme a las cuales se han venido ejecutando la regulación del comercio interior y exterior de esos productos agrícolas, y al mismo tiempo, reestructurar la Compañía nacional de Subsistencias Populares, S.A. que es el instrumento gubernamental que realiza la función intervencionista para dotarla de la personalidad, patrimonio y jerarquía necesarios para que cumpla con máxima eficacia las actividades y servicios que tienen delegados.

IV Que por otra parte las investigaciones y experiencias logradas en la preparación de alimentos de bajo costo y de alto valor proteínico y en la distribución y venta de subsistencias populares en las zonas proletarias de las grandes centros urbanos de México, D.F., y Guadalajara. Y en zonas rurales específicas como la Laguna, la región cañera de Morelos y la región henequenera de Yucatán, ya permiten planear programas y organizar servicios sociales similares en otras regiones que los requieren con urgencia.

Reformas al artículo 5º, 8º, en su fracción IV y 10º en sus fracc. VII y xi, del decreto del 23 de marzo de 1965. Que creó el

Organismo Público Descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Con fundamento en el artículo 89, fracc. I, y 123, apartado a, fracc. XXXI, de la Constitución Política de la República Mexicana, en relación con el 2° de la Ley para el Control, parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; 25, fracción II del código civil para el Distrito Federal y aplicable en toda la República en el fuero Federal; 17 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; 1°, fracciones i y VII, 9°, 17° y demás relativos de la ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; y 1° y 6°, fracc. VII y XVIII, 7° fracc. XII y XVII, 8° fracc. I y IV, 9° fracc. I, XII y XI y 16° fracc. V y VI de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Considerando

Que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, creada por decreto del Ejecutivo Federal del 23 de marzo de 1965, cumple una función comercial de productos agrícolas e industriales de importancia primordial para la población de menores recursos económicos.

Que es necesario fortalecer y coordinar la acción de los instrumentos de que dispone el estado para orientar el mejoramiento y la eficiencia del sistema comercial del país y asegurar el abasto de los consumos básicos.

Que la compañía nacional de subsistencias populares y sus empresas filiales, cuentan con la mayor parte de los medios comerciales, de almacenamiento y de producción del sector público para regular los precios de las subsistencias básicas e inducir mejoras en los procedimientos de su distribución y comercialización.

Que es necesario la estrecha coordinación entre las entidades de la administración pública paraestatal encargadas de esas tareas, con la secretaría de estado que tiene entre sus funciones la formalización y aplicación de la política comercial,

2.4.1 Estatutos Orgánicos De La Compañía Nacional De Subsistencias Populares

En el ejercicio de las atribuciones indelegables que le confiere la fracción VIII del artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en cumplimiento a lo dispuesto en los párrafos penúltimo y antepenúltimo del artículo de la misma Ley el Consejo de Administración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares formuló sus Estatutos Orgánicos. el cual se conforma de ocho capítulos y tres artículos transitorios.

2.5 Antecedentes Históricos de CONASUPO

En él en el punto 2.1. del presente capítulo se trata de ubicar el origen de CONASUPO de manera genérica, comenzando por la situación que prevalecía en nuestro país y el propósito del Estado para determinar la intervención del estado en la agricultura de nuestro país, así como determinar los precios Agrícolas, y como algunos otros aspectos globales que determinaron la creación del

actual Organismo Descentralizado. En el presente punto, pretendemos abordar el Origen de CONASUPO de una manera específica tal y como lo es ahora, ubicándonos a partir del 23 de marzo de 1965 que por decreto presidencial se reforma CONASUPOSA y se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO. Así se agregan nuevas funciones a este organismo paraestatal, como la importación, en caso de necesidades de consumo y exportar excedentes cuando la existencia de los mismos productos agrícolas y de cualquier otro artículo que requiera para el cumplimiento de sus funciones; promover la industrialización del maíz y frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación y enriquecimiento de los productos finales con concentrados proteínicos y vitamínicos que mejoren en sus cualidades nutritivas, promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuado para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares y finalmente, crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

En 1965 CONASUPO era el único mecanismo para evitar la caída de los precios ante grandes excedentes nacionales.

De acuerdo con las nuevas atribuciones, la CONASUPO ha venido fortaleciendo sus red comercial de venta al consumidor mediante las tiendas CONASUPO que tiene establecidas en el país, los programas asistenciales y creando varias empresas filiales como **TRICONSA**(TRIGO INDUSTRIALIZADO CONASUPO), **ICONSA**(INDUSTRIAS CONASUPO), **BORUCONSA**(BODEGAS RURALES CONASUPO), **DICONSA**(DISTRIBUIDORA CONASUPO), **LICONSA** (LECHE

INDUSTRIALIZADA CONASUPO), **MICONSA** (MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO), **ANDSA** (ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO), **FIDELIST** (FIDEICOMISO DE LIQUIDACION AL SUBSIDIO A LA TORTILLA), para responder a sus objetivos.

La CONASUPO, creada durante la administración del presidente Adolfo López Mateos (1959-1964), estimula la producción agrícola al aumentar los precios mínimos de garantía del frijol en 16.6% en 1961, en el precio de garantía del trigo (\$913/tons.) Esta política acompañada de otras acciones lleva al país a exportar alimentos en el período de 1964 a 1969.

Estas eran las condiciones a la posterior transformación de CONASUPO, durante la administración de Díaz Ordaz

El auge agrícola y la presencia de una oferta en exceso en relación con la demanda, presionó los precios a la baja, e hizo que muchos agricultores quisieran vender a CONASUPO. Esto explica las grandes compras de granos durante los años 1965-1969 que ascienden a 20% las de maíz, el 52.6% las de trigo y el 9% las de frijol. Estas compras provocaron que hubiera excedentes sobre todo de maíz, por lo que este organismo tuvo que exportar en el mercado internacional a precios inferiores que los internos. Esta problemática llevó a la CONASUPO a mantener fijos los precios de garantía en términos nominales hasta 1973.

Esta política resulta lógica y adecuada durante los primeros cuatro años de la actuación de este organismo transformado, puesto que lo que se busca era desestimular la producción, sin embargo, al no

revisarla y mantener los precios fijos durante una década, mientras que los precios de lo que compra la agricultura continuaba su tendencia a la alza, era lógico que se provocaría un fuerte desequilibrio entre la relación precios/costos agrícolas, que desalentaron la producción, fenómeno que se empieza a manifestar en 1970, cuando el país tiene que importar fuertes volúmenes de maíz para compensar la producción interna que empezaba a ser deficitaria. Así, el país pasa de exportar alimentos a importador. En pleno periodo deficitario las compras por el extranjero del maíz se reducen al 4% en 1975, año en el que se importa el mayor volumen de este grano durante la década de los 70's. Así las exportaciones durante el periodo de 1970 a 1980 descienden al 13.5, en comparación con las compras del periodo de excedentes agrícolas (20%),

Se entiende que el desequilibrio deficitario entre la oferta y la demanda, dispararía los precios rurales por encima de los de garantía. El organismo regulador controlaría el alza moderada de los precios, inyectando al mercado dosis marginales de sus almacenamientos formados con importaciones.

2.5.1 Conformación de CONASUPO

Desde sus orígenes, CONASUPO y las organizaciones sociales que han ejercido una interacción mutua, factor decisivo tanto para el desarrollo del organismo como para estos grupos, premisa que señala el rumbo de la historia, tomando cuerpo y estructura como primer antecedente institucional en el Comité Regulador del Mercado del Trigo, mecanismo regulatorio en el cual se marca la participación activa de los productores del campo. El 22 de junio de

1937 dio comienzo a nivel nacional la función reguladora mediante la fijación del precio del trigo, con el establecimiento de una reserva estratégica y la realización de importaciones cuando la producción nacional fuera insuficiente para garantizar el consumo. En 1938, al sustituir con el comité regulador del mercado de las subsistencias al trigo, se inicio la distribución de artículos de consumo necesario. Las violaciones y desviaciones realizadas en los expendios autorizados hicieron necesarios el establecimiento de expendios directos pertenecientes al comité. De este año data también la integración de los comités consultivos de los artículos de consumo necesario para analizar movimientos de precios de los productos básicos y propone la adopción de medidas adecuadas de control, así como la participación de los consumidores en los comités de vigilancia del comercio de artículos de primera necesidad para asegurar el cumplimiento de los precios legales, antecedente de los precios oficiales.³⁷

Correspondió al Comité Regulador del Mercado de Subsistencias implementar los precios rurales de protección, precedente de los precios de garantía, como un complemento de la reforma agraria, soporte del desarrollo agropecuario. El comité regulador del mercado del trigo y el comité regulador del mercado de las subsistencias iniciaron la coordinación de acciones con los Almacenes Nacionales de Depósito y los bancos nacionales de crédito agrícola.

Las características de un periodo de guerra conformarían a un nuevo organismo en 1941: Nacional Distribuidora y Reguladora

³⁷ CONASUPO, Descripción de Objetivos y Funciones, Documento Interno, CONASUPO México, 1997 pagina 87.

(NADYRSA), en la cual participaron como accionistas la Confederación Nacional Campesina, la Confederación de Trabajadores de México, la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, la unión nacionales de productores de azúcar y organismos de la banca de desarrollo y del sector privado. La fusión de NADYRSA a la compañía exportadora e importadora mexicana (CEIMSA) en 1949 permitió la vinculación de dos actividades paralelas, iniciadas ambas en 1937, la importación y la distribución a nivel nacional de productos y la exportación de los excedentes. En este año Banco Nacional de Comercio Exterior había constituido a CEIMSA para fomentar las exportaciones del sector agropecuario predominantemente social y en manos nacionales. El objetivo era independizar el ingreso nacional de los recursos provenientes de la explotación minera y petrolera, sectores caracterizados por su vulnerabilidad hacia los mercados externos y pertenecientes a inversionistas extranjeros.

En 1961, la compra de cosechas y la aplicación de los precios de garantía eran efectuadas por el banco nacional del crédito agrícola y por el de crédito ejidal; Almacenes Nacionales de Depósito tenía a su cargo el almacenamiento y control de granos y, además, se desarrollaban programas para mantener la acción reguladora de los precios en artículos de consumo básico. Fue entonces cuando se estimó oportuno crear una nueva institución, con estructura administrativa y recursos financieros adecuados, un órgano de servicio público que planificara, controlara y ejecutara a un nivel más alto, las intervenciones reguladoras en los mercados de compra y de consumo.

La compañía Nacional de Subsistencias Populares, Sociedad Anónima (CONASUPOSA, S.A.) como se llamó a esta empresa, amplió la distribución de los productos básicos a las zonas rurales, instaló las primeras Tiendas Campesinas con la CNC, en programas significativos como los realizados en la región de La Laguna en 1963 y, en la misma época, en las zonas ejidales de Morelos y Yucatán. Estas acciones aparecen en los considerandos que fundamentaron en 1965 la sustitución de CONASUPO S.A. por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, organismo público descentralizado que dejó de ser Sociedad Anónima, consolidando su efecto regulador sobre el mercado de productos básicos, objetivo primordial que ha perseguido las actividades de la Institución. (CONASUPO, 1988).

2.5.2 Importancia de CONASUPO

El organismo matriz fue responsable de coordinar las actividades de un sistema de filiales que se fueron liquidando a lo largo del tiempo y de acuerdo a las necesidades de la institución y actualmente es responsable de 32 Delegaciones que operan a lo largo y ancho del territorio nacional en cada una de las entidades del país.

2.6 Objetivo De CONASUPO Y Filiales De Origen

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares como organismo descentralizado del Gobierno Federal, tiene por objetivo el de intervenir en la regulación, promoción, comercialización, distribución y otros actos relacionados con los productos y programas sociales que le sean encomendados, de conformidad con las funciones y atribuciones conferidas por su decreto de creación,

así como ejercer las funciones que determine la legislación aplicable.

Para el eficaz cumplimiento de su objetivo, así como para la planeación, ejecución, regulación y evaluación de los asuntos y actos que le competen, CONASUPO contará con:

- I. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN
- II. DIRECTOR GENERAL
- III. UNIDADES ADMINISTRATIVAS

- OFICINA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL
- DIRECCIÓN DE COMERCIALIZACION
- DIRECCIÓN DE OPERACIONES
- DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
- SUBDIRECCION DE CONTROL AL SUBSIDIO Y SUPERVISIÓN
- COORDINACIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS
- CONTRALORÍA
- DELEGACIONES

La CONASUPO tendrá entre sus funciones y atribuciones conforme al artículo 3° del decreto de creación, planificar, organizar y ejecutar las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía, estableciendo los sistemas mas adecuados para realizarlas, promover la industrialización del maíz, etc.

En 1965, CONASUPO era el único mecanismo para evitar la caída de los precios ante grandes excedentes nacionales.

De acuerdo con las nuevas atribuciones, la CONASUPO fortaleció sus red comercial de venta al consumidor mediante las tiendas CONASUPO que estuvieron establecidas en el país, los programas asistenciales y creando varias empresas filiales como Trigo Industrializado CONASUPO (**TRICONSA**), elaboradora de pan, Industrias CONASUPO (**ICONSA**), procesadora de básicos, Bodegas Rurales CONASUPO (**BORUCONSA**), Distribuidora CONASUPO (**DICCONSA**), encargada de las tiendas CONASUPO, Leche Industrializada CONASUPO (**LICONSA**), que opera las lecherías, Maíz Industrializado CONASUPO (**MICONSA**), elaboradora de harina de maíz, Almacenes Nacionales de Depósito (**ANDSA**) y la Impulsora del Pequeño Comercio (**IMPECSA**) que surtía a pequeños comercios del ramo abarrotero, etc., para responder a sus objetivos.

2.7 Marco Teórico - Conceptual Del Subsidio Y Puntos Relevantes Del Decreto Del 31 De Mayo De 1996, Sobre El Subsidio a la Tortilla De Maíz Para Consumo Humano De Precio Controlado

Concepto de Subsidio.- Con el objeto de llevar a cabo los cometidos del estado se han implementado diversos mecanismos entre los que destaca el subsidio el cual consiste en estricto sentido en un acto administrativo que reconoce a los agentes privados de la economía a favor de una actividad productiva determinada, un beneficio de orden económico que es exigible frente al estado, conforme a las disposiciones legales o reglamentarias que ordenan su otorgamiento.³⁸

En la doctrina del decreto administrativo mexicano, no existe una definición del subsidio, lo cual coincide con diferentes países, dicha situación es igualmente compartida por la legislación mexicana, quien coincide al establecer únicamente los lineamientos elementales sobre los cuales se otorgara el subsidio, cuyo otorgamiento se regula a partir de dos vías, la del ingreso del orden impositivo y la del gasto publico o de carácter presupuestal, de tal suerte que inicialmente es en el estado mexicano prevé la erogación de subsidios los cuales deben sujetarse a reglas específicas, a fin de evitar la aplicación incorrecta de los mismos.

En el caso del subsidio al maíz el problema se presenta en virtud de que existe una insuficiente regulación jurídica en torno a la aplicación del mismo que entre otras irregularidades permite la corrupción por parte de los grandes industriales que acogidos por los

³⁸ Et. A. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Méx. 1994, pagina 3006.

beneficios del subsidio y por los funcionarios encargados de aplicarlo, lo cual vulnera el principio de legalidad propio del estado de derecho al actuar fuera de los márgenes permitidos por la norma, la legislación vigente para tal efecto de control del subsidio, debe ser modificada considerando para este propósito el bien común y la justicia social, lo que creara realmente un cumplimiento en la escénica misma del art. 28 constitucional, ultimo párrafo, que a la letra dice “se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias (siendo la alimentación de los mexicanos un rubro prioritario), Cuando sean generales (el subsidio a la tortilla de maíz ha sido general), de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilara su aplicación (cumpliéndose con el decreto del 31 de mayo de 1996, que faculta a CONASUPO. para el debido control y administración del subsidio a la tortilla de maíz) y evaluara los resultados de éste.³⁹

- El techo fisico global mensual, que determina el monto máximo de toneladas de grano de maíz para que vía harinización o molienda, sean el conducto del subsidio (art. 3º), es fijo. En consecuencia el volumen total de grano y harina es constante, en tanto no se modifique por la comisión de gasto financiamiento, según art. 5º.
- El decreto no aumenta las cuotas ni dotaciones, por lo tanto únicamente brinda alternativas para su pago y posibilita a los beneficiarios actuales a elegir entre recibir la dotación que ya tiene en físico o en efectivo.
- El decreto esta dirigido exclusivamente a industria harinera y molinera, y sus propósitos primordiales son:

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 28.

A).-Establecer controles más eficientes a los agentes canalizadores del subsidio.

B).-Reducir el impacto fiscal

C).-Hacer más transparente el mecanismo de subsidio

CAPITULO TERCERO

REPERCUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL SUBSIDIO PARA LA ELABORACIÓN DE TORTILLA DE MAÍZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO.

3 Importancia del Subsidio

La tortilla es parte importante de la dieta básica del mexicano, de modo tal que es escénica de la cultura popular, para millones de mexicanos la tortilla se constituye en su principal alimento, muchos la consumen como complemento de otras viandas. La tortilla es un producto de consumo cotidiano en todos los estratos sociales del país, su accesibilidad al consumidor nacional es histórica debido a su bajo precio, el cual ha sido subsidiado desde hace muchos años. Así, el subsidio tiene una índole histórica también en su orientación política y social.

Este subsidio que el Gobierno Federal otorga para apoyar a la población, en especial a la de menores recursos económicos, indudablemente tiene sus efectos en el ámbito social y en el político, generando diversas opiniones sobre la efectividad en su aplicación, entre los que destacan los cuestionamientos por su forma de canalización.

Se calcula que cada año se producen 9 millones de toneladas de tortilla y se estima que el consumo nacional diario es de 1.83 kilogramos por familia, datos oficiales indican que de la producción total de tortillas, del 55 al 70 por ciento se elaboran a base de maíz

nixtamalizado y entre el 30 y 45 por ciento con base en harina de maíz.*⁴⁰

3.1 Impacto Social.

Los recursos que se destinan para el subsidio a la tortilla están considerados como parte del gasto social del Gobierno, para apoyar los estratos de población de menores ingresos económicos. Actualmente el subsidio a la tortilla se caracteriza por la generalidad de sus beneficios, ya que estos llegan a toda clase de consumidores, lo que significa que una familia que vive en la colonia Del Valle con mayor poder adquisitivo, puede comprar un kilo de tortilla al mismo precio (subsidiado) que paga una familia de escasos ingresos que vive en Ciudad Nezahualcóyotl o en zonas populosas de Santa Fe.

En este sentido, el subsidio ha significado un apoyo considerable para las familias cuyos ingresos no son superiores a los dos salarios mínimos y además se constituye en un importante recurso de subsistencia, especialmente para quienes carecen de empleo y apenas logran reunir lo necesario para alimentos.

Otra peculiaridad del subsidio a la tortilla es que sus beneficios llegan principalmente a las zonas urbanas del país y se calcula que alcanza una cobertura de mas de 50 millones de personas. Se puede decir que la aplicación de este apoyo del gobierno mexicano para los que "menos tienen", se da en dos vertientes: **Generalizada y Selectiva.**

⁴⁰ *Sol de México*, p. 9, 17-VI-98

3.1.1 El Subsidio Generalizado.

Este esquema de aplicación actual consiste en el otorgamiento del apoyo a toda la población en general para que pueda comprar la tortilla a precio controlado. No se dirige hacia algún grupo o sector en especial y el beneficio económico, que es equivalente aproximadamente a un peso por kilogramo, es aprovechado por todos los consumidores sin importar clases sociales o nivel de ingresos que tengan.

Favorece tanto a restauranteros como a taqueros y comerciantes de todo tipo de antojitos que se elaboran con base en la tortilla subsidiada, a la cual tienen acceso sin restricción alguna. En este sentido, la orientación del subsidio ayuda por igual a quien lo necesita y a quien no requiere de tal subvención.

Los recursos destinados a mantener el subsidio a la tortilla han variado en los últimos años registrándose una considerable disminución en el monto global de estos durante el presente año; en 1996 el volumen subsidiado fue de 209,919 tons./mens el pago unitario llegó a \$1,648.77/tons. lo que representa un total de subsidio pagado de \$346,108,149.63 millones de pesos, para 1997 la cantidad alcanzó los 172,852 tons./mens, y el pago unitario por tons. \$977.84/tons lo que representaba la cantidad de subsidio pagado en pesos de \$36,245,173.58 millones de pesos, mientras que en 1998 lo programado es de 166,351 tons./mens. pagando el precio unitario por tons. de \$265,41/tons. que representara \$11,563,464.19 millones de pesos.

Dichos recursos han permitido al gobierno mantener el precio de la tortilla en niveles de 2.20 a 3.00 pesos por kilogramo, para que ésta se mantenga accesible para la mayoría de los consumidores.

La tortilla ha registrado movimientos en su costo durante los últimos años, el incremento más reciente en su precio ha impactado de manera importante en el poder adquisitivo de la población, sobre todo en los sectores que ganan el salario mínimo (3.00 pesos diarios), insuficiente para adquirir los productos de la llamada "canasta básica", entre los cuales está la tortilla, y en cuya compra se invierte más del 10% del llamado salario mínimo. Lo anterior si se considera que en promedio una familia de cinco personas consume por lo menos un kilogramo diariamente.

En el período enero-julio de 1998, el techo físico fue por un total de 1,263,100 ton. Y el volumen subsidiado fue de 1,202,244 ton. Lo que significó un subejercicio de 4.82% con respecto del autorizado, equivalente a 60,856 ton. aprox

En este lapso, el volumen subsidiado disminuyó 2.74% con respecto del mismo período en 1997, equivalente a 33,889 tons. aprox.

En el mes de julio se subsidiaron 166, 351 tons. de harina que representan el 92.5% del total autorizado. El volumen subsidiado ha venido decreciendo a lo largo del año, al pasar de 178,432 tons. En enero a 166,351 que equivale a un decremento del 6.8%. Ahora bien, la disminución del presente año con respecto a 1996, cuando los controles al subsidio eran incipientes, fue de -26.19% aprox.

El padrón CONASUPO al mes de julio de 1998 estuvo integrado por un total de 37,302 establecimientos de la masa y la tortilla activos. El total de cédulas canceladas desde su instauración a esta fecha es de 10,084 casos, representan el 27% del padrón actual. Estas fueron cancelaciones y bajas fundamentadas en las causales establecidas de rescisión. Se destaca que únicamente el 69.83% de las cédulas vigentes efectuaron operaciones en julio de 1998, cuyo número ascendió a 26,048. A esta fecha se atienden 22.24% más industriales que en el inicio del padrón en el mes de octubre de 1996.

Comparando el volumen subsidiado por empresa harinera MASECA ha venido perdiendo participación en el mercado, teniendo actualmente el 68,14% que comparado con el mes de enero cuando tenía 70.5% representa un decremento de 2.36 puntos.

3.1.2 El Subsidio Selectivo.

Cuando el Gobierno Federal se propuso cambiar las formas de aplicación del subsidio a la tortilla, para que éste beneficiara a quienes más lo necesita, en 1989 se estableció un sistema de compra de tortilla por medio de cupones que le permitía al trabajador comprar la tortilla a menor precio del vigente (ya de por sí subsidiado), la distribución de cupones se hacía por medio de la distribuidora CONASUPO "DICONSA", a las organizaciones que los solicitaban. Este sistema no duró mas de un año debido al manejo que se le dio a través de agrupaciones sociales y sindicatos, lo cual distorsionaba los objetivos de aplicación del subsidio, debido a que ambas organizaciones los repartían según su conveniencia y no precisamente a quienes los necesitaban. Así los cupones servían a

intereses de grupo y no llegaban a los estratos de población que los requerían.

Para evitar el manejo corporativo de los cupones, éstos se cancelaron y en 1990 surgió un nuevo sistema de aplicación del subsidio por medio de una Tarjeta Plástica que se otorgó a las familias de bajos recursos económicos. Su distribución se hizo con base en estudios socioeconómicos, a través de los cuales se comprobaba el nivel de ingresos de los solicitantes. Este esquema se ha modificado con el paso de los años y hoy existe un padrón de beneficiarios que se revisa periódicamente para que pertenezcan a éste, únicamente las familias que verdaderamente requieren el apoyo del gobierno para obtener tortilla. El manejo del programa está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dependencia que se encarga de verificar periódicamente que el citado padrón de beneficiarios esté actualizado. Por medio de este mecanismo, se distribuyen alrededor de 2 millones de kilogramos de tortilla diariamente a igual número de familias que reciben el alimento *sin costo* alguno. El presupuesto para su realización es de \$1460.000.000.00 (mil cuatrocientos sesenta millones de pesos para 1998).

Las familias que desean recibir este apoyo, deben llenar una solicitud en la que especifiquen el nivel de ingresos que tienen, entre otros datos, el número de personas que las integran. La información es verificada por el grupo de trabajo social adscrito a la SEDESOL. Las peticiones se van aprobando de acuerdo con el presupuesto y capacidad de atención del programa.

3.1.3 El Precio Como Parámetro De Medición

El precio subsidiado de tortilla junto con el de otros productos de consumo básico, ha servido durante muchos años de referencia para en la medición del índice inflacionario y como un elemento comparativo del poder adquisitivo del salario mínimo. Por ejemplo, se dice que en los cinco primeros meses de este año, el precio de la tortilla acumuló un incremento de 36.8 por ciento, que representa 3.1 veces la inflación esperada para todo 1998. El aumento incesante en los precios de la tortilla en 1997, reportó un incremento de 24 por ciento, en tanto que la inflación fue de 15.7 en el mismo periodo.

Datos del Banco de México señalan que el incremento del precio de la tortilla contribuyó con la tercera parte de la inflación en los primeros quince días de junio, con lo que el Índice Nacional de Precios al Consumidor aumentó 0.76 por ciento. Este incremento de los precios superó las expectativas de analistas que esperaban una alza de 0.53 por ciento en los precios en la primera quincena de junio. con ello se rompió además por segunda vez en el año, la tendencia a la baja en la inflación en términos anualizados, que se había iniciado en enero de 1996. El Banco Central indicó que de no haber ocurrido el alza en los precios de la masa y la tortilla, la inflación hubiera sido menor.⁴¹

De acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. En cuatro años el principal alimento del pueblo mexicano, como se considera a la tortilla, acumuló un incremento del 145.80 por ciento, mientras que los insumos que se utilizan para su elaboración como

⁴¹ *Crónica*, p. 16, 25-VI-96

la masa de nixtamal, la harina de maíz y renta, registran alzas de 137.49, 115.81 y 117.49 por ciento respectivamente en el mismo período.⁴²

3.1.4 Precios De Básicos y Su Influencia Inflacionaria

CONCEPTO	VARIACIÓN OBSERVADA (96)	VARIACIÓN ESPERADA (96)	IMPACTO EN EL INPC DE LA VARIACIÓN NO ESPERADA (PUNTOS PORCENTUALES)
Tortilla	24.4	11.0	0.24
Servicio Telefónico local	62.5	15.0	0.33
Tenencias y Seguro	47.1	15.0	0.32
Gas doméstico	29.1	12.8	0.29
Medicamentos	25.9	12.8	0.15

* 43

Sobre los efectos económicos que el aumento al precio de la tortilla a tenido para los trabajadores, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) opina que tal situación a cancelado las expectativas de una mejor nutrición en la mayoría de obreros que integran la fuerza laboral, quienes con un salario mínimo, en diciembre de 1994 podían adquirir 20.36 kilogramos de tortilla; en tanto que actualmente sólo pueden comprar 11.06 kilogramos con el salario mínimo que hoy es de 30.20 pesos diarios.⁴⁴

⁴² *Sol de México*, p. 9, 17-VI-98

⁴³ Fuente: *Banco de México Inf. anual 1997*

⁴⁴ *Financiero*, p. 12, 19-VI-98

Analistas del grupo financiero Banamex-Accival anticiparon que el incremento en el precio a la tortilla del 1o. de junio, repercutirá negativamente en 18 por ciento del total de la inversión prevista para junio. Aseguraron que tan sólo en los primeros 15 días del 6o. mes del año, el ajuste en los precios de este producto básico hará que el Índice Nacional de Precios al Consumidor llegue al 0.60 por ciento.⁴⁵

3.2 Impacto Político

A los sistemas de aplicación al subsidio a la tortilla se les a dado una connotación política desde hace muchos años, se dice que en su manejo a tenido que ver el partido en el gobierno porque con ello gana adeptos en cada época de elecciones. Sobre este asunto, las voces oficiales aseguran que en la aplicación del subsidio a la tortilla no hay un sentido político prueba de ello, afirman, es que los beneficios llegan a toda la población en general, sin importar filiación tendencia partidista o preferencia religiosa.

En este sentido, los distintos partidos que conforman el mosaico político de nuestro país han expresado su postura sobre el subsidio a la tortilla tomando como bandera de discusión este tema especialmente en etapa de elecciones.

La Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo de la Cámara de Senadores calificó de necesario que las autoridades federales, concretamente la Secretaría de Comercio, aclare si las modificaciones a los precios se deben sólo a mayores costos, a la reducción de los subsidios reales, o a la combinación de ambos

⁴⁵ *Ultimas Noticias Excelsior*, p. 3,1-VI-98

factores. En cualquier caso, demandó que se publiquen los precios, los costos, subsidios y utilidades de los establecimientos que integran esta industria para hacer los ajustes necesarios y que no sea el consumidor quien pague la ineficiencia de las empresas o el mal manejo de los subsidios.⁴⁶

3.2.1 Partidos Políticos

Asimismo, diputados de todos los partidos políticos coincidieron en señalar que es urgente reorientar el programa de subsidio a la tortilla para no otorgar beneficios a los consumidores que no lo necesitan.

El diputado PANISTA Felipe de Jesús Preciado pidió estudiar la eliminación del subsidio generalizado para que los recursos de este programa (que en este año ascienden a 1,740 millones de pesos) se asignen al Programa de Educación, Salud y Alimentación "PROGRESA" que coordina la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), agregó que se deben afinar los mecanismos para la aplicación de este importante subsidio.

Por su parte el diputado del PRD Luis Gutiérrez Cureño resaltó que no es justo que por igual se subsidie la harina, tortilla y maíz, tanto a los banqueros como a ejidatarios, u obreros o gente de bajos estratos sociales.

Sobre este tema el PRIISTA Manuel Angel Nuñez Soto se pronunció porque no desaparezca el subsidio a la tortilla, pero dijo que es injustificable que este sea generalizado, ya que hay personas

⁴⁶ *Financiero*, p. 12, 19-VI-98

con mayor poder adquisitivo en zonas residenciales, que compran la tortilla al mismo precio que las personas de bajos recursos económicos.⁴⁷

El Partido de Revolución Democrática (PRD), en voz del presidente de la Comisión de Fomento Económico de la Asamblea Legislativa, Roberto Rico Ramírez, opinó que el aumento a la tortilla “Es una afrenta porque hace más pobres a los pobres y más ricos a los ricos”, según el diputado PERREDISTA millones de mexicanos no están de acuerdo con esta política “que sólo está beneficiando a las grandes corporaciones y pone contra la pared a la población en general”. Explicó que su Instituto Político hará todo lo que este a su alcance para que las autoridades no pretendan incrementar unilateralmente el costo de los productos incorporados a la canasta básica, ya que lo único que provocan es el descontento de la población.⁴⁸

Por su parte el Diputado Rosalio Hernández (PRD) lanzó una enérgica condena en contra del Secretario de Comercio, Herminio Blanco, por autorizar el aumento al precio de la tortilla y sostuvo que al Gobierno Federal le falta voluntad política para tener un mayor y más efectivo control de precios. Dijo que el nuevo aumento constituye un duro golpe en contra de la población particularmente contra la de menores recursos económicos, por que el producto representa su principal alimento. Se pronunció por que los salarios mínimos se incrementen de acuerdo con la inflación. Señaló que afecta a cerca de 5 millones de mexicanos que apenas sobreviven con ingresos de un salario mínimo. Dijo que la fracción perredista mantiene su postura de que los salarios básicos se vayan ajustando al

⁴⁷ *Sol de Medio Día*, p. 10, 20-IV-98

⁴⁸ *Afición*, p. 6, V-30-98

incremento de precios que se registra periódicamente en los productos de la canasta básica, precisó que la propuesta del PRD para recuperar el poder adquisitivo es que se instale una escala móvil de salarios sujeta a una revisión mensual, o por lo menos 4 veces al año.⁴⁹

Ante el alza de 30 centavos al precio de la tortilla, otros legisladores PERREDISTA piden que el Secretario de Comercio, Herminio Blanco y el titular de PROFECO, Roberto Campa Cifrian, comparezcan ante la Cámara de Diputados para explicar por qué determinaron el aumento al alimento básico, si es una medida inflacionaria. José Luis Gutiérrez Cureño, integrante de la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios de la Cámara Baja, señaló que la comparecencia se hace necesaria por que el aumento a la tortilla es unilateral y busca eliminar el subsidio a este producto.⁵⁰

Por lo que toca a los legisladores del PAN, Jesús Preciado y Javier Castello, puntualizaron que el incremento es “Un duro golpe al bolsillo de la clase de menores recursos del país”, aseguraron que insistirán en que se den mayores subsidios a diversos artículos que satisfagan las necesidades básicas de 40 millones de mexicanos en extrema pobreza

En coincidencia con Diputados del PRD, Leonardo García Camarena, legislador PANISTA criticó el aumento del precio de la tortilla y dijo que el nuevo aumento constituye un duro golpe en contra de la población.

⁴⁹ *Novedades*, p. 10, 30-V-98

⁵⁰ *Novedades*, p. 14, 31-V-98

La Diputación del PRI calificó de preocupante que en menos de un año se registraran ya dos aumentos en el precio de la tortilla y se pronunció por acelerar los trabajos legislativos para establecer una nueva política de subsidios dirigida a los principales productos de la “canasta básica”.

3.2.2 Posición Oficial.

En virtual respuesta a la proposición de diputados PANISTA, en el sentido de eliminar el subsidio a la tortilla, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), Ing. Romárico Arroyo Marroquin, aseguró que no habrá ninguna modificación al sistema de subsidios a la tortilla y se mantendrá para beneficio del interés popular.⁵¹

La Secretaría de Comercio, en coincidencia con la CONCAMIN, organización a la que están afiliados los industriales de la masa y la tortilla, señaló que la política de subsidio debe ser dirigida, para beneficio de los grupos sociales en extrema pobreza. El Secretario de Comercio (SECOFI), Herminio Blanco, dijo que en lo que se refiere a la tortilla, se reconocen los aumentos de los costos que enfrentan los microempresarios del ramo (maíz, renta, gas y electricidad) y las reducidas utilidades que tienen. Señaló que el consenso que ha habido entre los tres partidos representados en la Cámara de Diputados, es que los subsidios hay que dirigirlos mejor para que no sean generalizados y cumplan con el objetivo de los subsidios, que es el de llegar a la población que realmente lo necesita, como el de la tortilla. Se tiene que ir disminuyendo ese subsidio para

⁵¹ Sol, p. 3-18-IV-98

encaminarlo a programas específicos donde lleguen a las familias que verdaderamente lo requieren.⁵²

El precio de la tortilla se ha modificado en dos ocasiones durante 1998: En enero cambió de 1.90 a 2.20 pesos por kilogramo y el 2 de junio anterior, pasó de 2.20 a 2.60 pesos por kilogramo. En relación a dichos aumentos la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial informó que los objetivos del ajuste son:

1. Brindar viabilidad económica a la industria de la masa y la tortilla, que emplea a más de 160,000 trabajadores directamente.
2. Mejorar la capacidad de producción de más de 40,000 establecimientos del ramo y preservar la fuente de empleo de más de 160,000 personas que dependen de esta actividad para subsistir.
3. Dirigir con mayor eficiencia los recursos (del subsidio) destinados a la población de menores recursos, mediante el fortalecimiento de programas de combate a la pobreza como los son: El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), El Programa de Tortilla sin Costo (FIDELIST) y el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA).

Explica la dependencia que en los últimos años el precio oficial de la tortilla se ha rezagado, afectando a molinos, molinos-tortillerías y tortillerías, que en su mayoría son microempresas familiares que operan en condiciones precarias. Dicho rezago ha inhibido la inversión necesaria en los establecimientos afectando directamente el empleo. Puntualiza que los aumentos registrados son el mínimo

⁵² *Diario de México*, p. 7-27-V-98

indispensable para que la industria esté en condiciones de absorber los aumentos y los costos de producción y, en especial de las materias primas subsidiadas, aclara que el reciente aumento de precios a la tortilla permitirá disminuir los subsidios generalizados para incrementar subsidios dirigidos a los sectores mas desprotegidos de la población.⁵³

3.2.3 Sector Obrero

El Sector Obrero reaccionó de inmediato ante el incremento al precio a la tortilla, y como son tradicional sus líderes expresaron su inconformidad, reclamaron a las autoridades por el aumento y se pronunciaron en favor de la protección del poder adquisitivo del salario de los trabajadores, ya que reconocen que es insuficiente lo que ganan para subsistir. Pero no pudieron evitar que el kilo de tortilla, ahora cueste más.

Sobre lo que calificaron de “Nuevo atentado contra la economía de los trabajadores”.⁵⁴

En su oportunidad el presidente colegiado de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) Francisco Hernández Juárez, afirmó que el incremento en un alimento básico como es la tortilla es un nuevo golpe que reciben las familias en menos de un año. Señaló que es inaceptable el ajuste en el precio de la tortilla ya que eso contradice al gobierno que pregonaba no tolerar aumentos en los precios de los básicos. Por su parte, Enrique Aguilar Borrego, dirigente de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, declaró que la clase

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

⁵³ Boletín de la Dirección de Comunicación Social SECOFI, 28-V-98

⁵⁴ Sol de México, 10-VI-1998

trabajadora se niega a que haya aumentos como en la tortilla por que su economía no es suficiente para adquirir la canasta básica.⁵⁵

Al opinar Alejandra Barrales Magdaleno, Secretaria General de FESEBES, sobre este aumento, dijo que debe subsidiarse a los sectores que más lo necesitan por que el incremento es un duro golpe a la economía familiar.⁵⁶

Organizaciones Integrantes del Congreso del Trabajo (CGT, CRT, CROM y COR) rechazaron el alza indiscriminada al precio de la tortilla, dijeron que se trata de una "Acción Criminal" en contra de la economía de las familias obreras, ante lo cual demandaron al gobierno una revisión del sistema de comercialización para evitar alzas arbitrarias.⁵⁷ El Congreso del Trabajo señaló que el aumento a la tortilla fue hecho sin consultar a la clase obrera y, por lo tanto, "solicitaran a SECOFI retardar el aumento". Enrique Aguilar Borrego, presidente de la Comisión de Honor y Justicia de este órgano, manifestó que el secretario de Comercio, Herminio Blanco, no consideró las repercusiones que tendrá para el trabajador el alza en el precio de uno de los productos básicos más importantes en la dieta de las clases populares.⁵⁸

Líderes de la CROM, COR y CTM expresaron su malestar por las desproporciones que existen entre precios y salarios, principalmente por que un kilogramo de tortillas representa casi el 10 por ciento de un día de salario mínimo. Manifestaron su desacuerdo por los incrementos mensuales en diversos artículos que repercuten

⁵⁵ *Ovaciones*, p. 1, 30-V-98

⁵⁶ *El Día*, p. 1, 30-V-98

⁵⁷ *Universal*, p. 2, 30-V-98

⁵⁸ *Afición*, p. 6, 30-V-98

severamente en el gasto familiar como: Energía eléctrica, agua potable, teléfono, gas, gasolina, etc. dijeron que sigue siendo el trabajador quien tiene que apretarse otra vez el cinturón para apoyar al gobierno en los problemas económicos.⁵⁹ Reynaldo Orozco Ramírez, representante de la CTM demandó que es urgente que se detenga la escalada de alzas de los productos de la canasta básica, especialmente en lo que respecta a la tortilla.⁶⁰

Alfredo Pantoja, secretario general del Sindicato de Obreros Libres del Distrito Federal y Bertha Lujan, dirigente del Frente Auténtico de los Trabajadores en el D.F., dijeron que el aumento a la tortilla representa otro golpe a la de por sí débil economía de los trabajadores, opinaron que de no detenerse la escalada inflacionaria en los precios de los básicos, obligará a los trabajadores a “robar para vivir”, porque el salario mínimo “es una miseria”.⁶¹

El Consejo Nacional de los Trabajadores (CNT), manifestó su oposición al aumento al precio a la tortilla y acordó la movilización sistemática contra ajustes de básicos y llamó a una acción concertada del sindicalismo nacional para luchar por un aumento emergente de salarios.⁶²

3.3 Impacto Económico

Para poder analizar los efectos de la aplicación del subsidio en este momento histórico en la economía de nuestro país, debemos analizar algunos antecedentes importantes en los que el Banco Mundial a

⁵⁹ *Sol de México*, p. 6, 31-V-98

⁶⁰ *Sol de Mediodía*, p. 1, 1-VI-98

⁶¹ *Sol de Mediodía*, p. 1, 1-V-98

⁶² *Excelsior*, p. 4, 1-VI-98

desempeñado un papel muy importante por las políticas de préstamo que maneja y las repercusiones en la economía mexicana.

Las funciones del Banco de México:

Actualmente el banco mundial (BM) se ha convertido en una institución de peso en el concierto internacional. De acuerdo con la evolución de la economía internacional, el banco ha ido adecuando y desarrollando sus propias funciones y extendiendo progresivamente su radio de influencia. Al comienzo fue un modesto organismo que favoreció la reconstrucción en la posguerra de los principales países capitalistas. Posteriormente se dedicó a financiar el proceso de crecimiento de los países subdesarrollados. En cierto momento acometió además un concepto más trascendente de la pobreza y del desarrollo, con base en consideraciones económicas, sociales y políticas. Finalmente, el banco alcanza responsabilidades globales inherentes a la crisis internacional, en la cual las soluciones contra el subdesarrollo tratan de entrelazarse con las salidas de capitales productivos financieros internacionales y su reflejo en la estructura de poder en el sistema de naciones.

El BM se ha configurado repetidamente como la imagen de un banco que actúa, por lo general, siguiendo con fidelidad los lineamientos trazados por FMI, las instituciones del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods (NEW HAMPSHIRE, USA) estuvieron asociados a la creación y origen del FMI, así como también involucro la coacción del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la primera de las instituciones que luego con la Cooperación Financiera Internacional (CFI), la Asociación Internacional (AIF) y el Centro Internacional de arreglo

de diferencias relativas de inversiones (CIADI) constituyeron lo que hoy se denomina Banco Mundial, originada en 1944- a la condición previa de los países de pertenecer al FMI para ser miembros del Banco Mundial y a sus íntimas circulaciones institucionales (reuniones anuales conjuntas, misiones compartidas, etc.)

El Banco Mundial ha venido proponiéndose nuevos cometidos en materia de desarrollo económico. Las nuevas funciones han estado formalmente referidas a los países subdesarrollados: satisfacción de necesidades básicas o ataques a la pobreza, desarrollo energético y ajustes estructurales en sectores manufactureros y de exportación. Estas dos últimas funciones se han destinado especialmente a los países subdesarrollados con cierta base industrial. Estas funciones constituyen aspectos que articulan las fuerzas productivas de dichas naciones con el desarrollo industrial de los países centrales.

Por ello se observa que los préstamos del Banco Mundial se caracterizan por su destino sectorial. Desde esta perspectiva se puede observar que el peso relativo más importante lo tiene el concepto de infraestructura, ello continúa absorbiendo el 54% de todos los recursos que el BM destina a América latina. La agricultura y la industria, por su parte, ha triplicado su participación relativa en los préstamos, los procesos económicos de los países en vías de desarrollo, entre ellos México, ha sido un componente de la estructura política internacional y a actuado detrás de, o acompañando los esfuerzos de estabilización y ajuste estructural o internacionalización del FMI.

Los préstamos para ajuste estructural son una muestra acabada y explícita del BM de influir globalmente en la política interna de

diversos países, tendiendo generalmente a nivelar la balanza de pagos.

Las políticas de ajuste estructural se clasifican en cuatro categorías:

1. Políticas comercial y de precios, liberalizar el comercio a la vez que bajar e igualar las tasa de protección efectiva, seria una forma de alcanzar mayor eficacia del sector industrial. La revisión del sistema de precios se estima indispensable para favorecer la producción agrícola y minera.
2. Política de inversiones publicas. El banco plantea la necesidad de revisar las inversiones publicas para establecer sus prioridades en función de la marcha de la estructura de precios internacionales y de los recursos disponibles.
3. Política presupuestal. Se recomienda para reducir el déficit fiscal, la disminución drástica de los gastos improductivos, por ejemplo **los subsidios al consumo.**
4. Política de Empresas Publicas. Mejorar sus niveles de rentabilidad y eficacia. Reforzar una movilización más eficaz de los recursos.

Económicamente el BM propicia un nuevo reordenamiento del Sistema Productivo Internacionalizado, articulando la expansión de la Banca Internacional.

Los condicionamientos del banco mundial en México

Para México las políticas económicas recomendadas por el BM han sido muy verticales, principalmente en el sector agropecuario; por ejemplo, las condiciones impuestas por el banco para el otorgamiento en 1988 de un préstamo de 300 millones de dólares destinados al sector agropecuario fueron a un extremo tal que se propuso como condiciones para el préstamo las siguientes medidas:

1. **La Reducción de las Empresas Paraestatales** del sector específicamente la privatización, desincorporación o liquidación de 15 empresas paraestatales, así como seis ingenios azucareros, lo cual se llevo a cabo con la política de desregulación económica y desincorporación de empresas paraestatales, iniciada desde 1989.
2. **Liberación de las importaciones, específicamente la “Reducción de las cuotas de importación de productos agrícolas y agroindustriales, a un equivalente al 5% de la producción nacional”**, así como el gobierno mexicano no debe imponer restricciones cualitativas a las exportaciones por motivos de abastecimiento del mercado interno.
3. **Liberalización de precios. Para 1989 los precios de garantía regidos por este esquema (excepto maíz y frijol), serán fijados en un rango entre 90% y 125% del nivel de los precios internacionales, ajustados solamente por costos de transporte, procesamiento y calidades diferenciales.** Actualmente con la política de procampo los precios de los principales productos agrícolas se fijaran con sus referendos internacionales.

4. **Racionalización de CONASUPO**, que comprendió la liquidación de la paraestatal TRICONSA, el mantenimiento del monopolio importador por CONASUPO solo para leche y frijol y la renunciación o cierre de quinientas tiendas operadas por DICONSA.
5. **Privatización de la distribución de fertilizantes y costos de los mismos**, es decir, el costo de ellos deberá incrementarse o dicho de otra manera se deberá eliminar los subsidios. Esta restricción orillo al estado a la privatización de las plantas de la paraestatal FERTIMEX, posteriormente una entidad comercializadora de estos insumos.
6. **Política financiera**. El precio del crédito - tasa de interés - debería incrementarse.

En la firma del pacto de solidaridad económica se establecieron con mayor claridad estos lineamientos: Regulación de los principales instrumentos de política estatal hacia el sector agropecuario, restricción del presupuesto y de la intervención estatal en la agricultura, reajuste y venta de paraestatales, estancamiento de los recursos destinados al sector en materia de crédito y seguro, congelamiento de los precios de garantía a niveles de 1987, liberación de los precios de los principales insumos, etc. Las consecuencias no se hicieron esperar por un lado se profundizó la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y por otro lado se abono el terreno de la diferenciación cada vez mayor de los productores.

Ante estos condicionamientos, resulto abrumador por el hecho de que por trescientos millones de dólares se haya cedido de la política

económica sectorial a una entidad internacional que responde a intereses generalmente insensibles a las necesidades estructurales de los países en desarrollo. Esto resulta más preocupante todavía si recordamos que en el sector productivo afectado se concentran tantas desigualdades sociales, y dadas condicionantes planteadas por el B.M. es de lógico lo que ha ocurrido y las desigualdades se han acentuado.

Esta situación que empezó a vislumbrarse y a acentuarse mas tarde, debido a que se fueron precisando los principales ejes de la nueva política agrícola ante la liberación de la economía, sobre todo por la necesidad de firmar un nuevo préstamo por 500 millones de dólares con el BM. Cada una de las recomendaciones de dicho organismo se han venido aplicando puntualmente, sobre todo aquellas referidas a la disminución de la participación estatal en el sector, la liberación de precios, la *eliminación de subsidios*, la puesta en marcha de la apertura comercial y la anulación de gravámenes a las importaciones, etc.

Otro ejemplo claro, de los condicionamientos del crédito se reflejo en lo siguiente: a mediados de 1991, con motivo de la firma de un crédito por 400 millones de dólares para el sector agropecuario, la SAGAR y SHCP, informaron al BM que la estrategia del régimen consistiría en apoyar el proceso de cambio estructural, mediante las siguientes acciones: eliminación de las distorsiones y rigideces institucionales que frenan la capacidad productiva del campo; creación y fomento de nuevos esquemas de producción y distribución; establecimiento de un ambiente propicio para que fluyan mayores inversiones. Bajo este esquema el estado dio un cambio a la política agropecuaria que se venía dando desde el

sexenio anterior, lo cual dio origen a que la SAGAR sea hoy en día una instancia únicamente de apoyo administrativo y normativo, cuando anteriormente proporcionaba la asesoría técnica a los productores.

Así también el estado propicio la iniciativa de la ley de reforma al artículo 27 constitucional en 1991, implementándola a principios de 1992, en la cual intervinieron diferentes corrientes de acción además de los lineamientos del BM, como las presiones de E.U del TLC.

En febrero de 1990, el BM publicó un documento donde se sugiere al estado mexicano introducir profundas modificaciones neoliberales en nuestra legislación agraria, las cuales fueron incorporadas mas tarde en el proyecto de reforma:

Legalizar el arriendo de las parcelas ejidales, “los ejidatarios deberían ser libres de alquilar o arrendar sus parcelas a otros ejidatarios o agricultores privados”⁶³.

Legalizar la venta de las parcelas ejidales al interior de los ejidos los ejidatarios deberían estar autorizados a vender sus parcelas dentro del ejido; en tanto que las ventas no impliquen forasteros, la integridad del ejido estará preservada.

Legalizar los contratos de asociación y arriendo de las tierras de uso común de los ejidatarios, “las restricciones en el uso y administración de las tierras comunales de los ejidos deberán

⁶³ Torres Torres, Víctor, tesis “La intervención del estado en la agricultura mexicana época actual y perspectivas, Chapingo, Mex. nov. 1993, pag. 47 Op. Cit.

enmendarse para permitir el arrendamiento, la inversión privada y las asociaciones”⁶⁴.

Consolidar los latifundios ganaderos autorizando el cultivo de sus tierras “para los agricultores privados, el tamaño de su propiedad debe variar solamente de acuerdo con la calidad de sus tierras, las restricciones al tamaño de los ranchos ganaderos deben ser claras, así como la proporción de esos ranchos que pueda usarse para cultivar.

El documento de la institución financiera internacional “sugirió” al gobierno mexicano incluso la forma política de llevar a cabo el proyecto agrario de reforma. Así, se observa claramente los lineamientos que ha impuesto el BM a México en donde, desde luego, han sido reforzadas mediante los habituales instrumentos de coacción que esta institución suele aplicar para disciplina a los gobiernos del tercer mundo: el condicionamiento de sus préstamos.

El 28 de septiembre de 1993, México acaba de concretar un nuevo programa por 1800 millones de dólares para proyectos ambientales, la mayoría de ellos fueron condicionados a aplicarse en la frontera con EUA, serán canalizados por el BM en 3 años. Es claro que este préstamo fue dado a raíz de las negociaciones del TLC, específicamente de los acuerdos paralelos y que en ellos este implícito las condiciones bajo las cuales debe de aplicar dicho crédito.

⁶⁴ Pag. 96, Op. Cit.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID ha orientado sus actividades a la reforma del sector público, las políticas privatizadoras y la reorganización y transformación del sector financiero de los países latinoamericanos, pretendiendo fortalecer la actividad privada y alcanzar un equilibrio macroeconómico que propicie un entorno favorable para las inversiones potenciales y el incremento sostenido.

Los créditos globales del BID de carácter multisectorial se otorgan al sector privado de forma mucho más directa, concentrándose en un pequeño número de empresas de mayor tamaño.

Según las tesis del BID, sin las reformas anteriores, no es posible emprender una sólida orientación del desarrollo económico de los países latinoamericanos.

En México, las condiciones de los créditos proporcionados por el BID no han sido tan fuertes como los realizados por el FMI y el BM. Esta institución financiera, ha tenido poca injerencia en la economía nacional.

CONASUPO hasta 1982 logró abastecer el grueso del consumo de los principales centros urbanos con maíz y trigo subsidiado, a fin de evitar que el pan y la tortilla se vendieran a un precio superior que el oficial. Asimismo, en este año se restringe el comercio privado, pues el margen de comercialización entre el precio mínimo y el máximo es bastante reducido. Esto ha generado una fuerte carga económica para el estado en última instancia, pues el exagerado proteccionismo a los consumidores ha llevado a un inadecuado manejo de los

precios mínimos de garantía, que se mantienen bajos para no impactar el consumo y, consecuentemente se desalienta la producción, cuando debería ser lo contrario.

El problema del efecto de los precios rurales sobre los del consumidor y la pesada carga para el estado de los subsidios al consumo, fueron argumentos que se esgrimieron en las discusiones para no subir los precios de garantía a niveles adecuados, esto se dio en plena etapa deficitaria para que al fin se estableciera una política de estímulo a la producción.

La fijación de precio de garantía sirve para proteger al campesino productor y estimular la producción de ciertos bienes que no corresponden con los precios a que CONASUPO vende los productos a los consumidores.

Esta diferencia entre los precios de garantía y los precios de venta explican como se distribuyen los esfuerzos del estado en forma de subsidio tanto a los productores como a los consumidores para proteger el nivel de ingresos de las clases populares, esta diferencia explica como el salario mínimo que crece más rápido que el precio de la tortilla compraba 18.6 kg. en 1965, 30.3 en 1974, 41.3 en 1983, 36.6 en 1985.

Esta importante transferencia de recursos ha tenido como resultado un gran déficit en CONASUPO, dentro del gasto público, que representaron el 1% en 1977 y 3.2 en 1984.

3.3.1 Industriales De La Masa Y La Tortilla

Otro líder de los industriales, Nazario Palomera, presidente de la Asociación Nacional de Propietarios de Molinos de Nixtamal y Tortillerías del Valle de México, insiste en que el subsidio a la tortilla debe modificarse para que éste llegue efectivamente a quien lo necesita.

Las Empresas Harineras como MASECA, la industria más importante en la producción de harina de maíz en México, en voz de su Director General Dr. Eduardo Livas Cantú, consideró que sería inconveniente eliminar el subsidio al precio de la tortilla, por que de 2.20 que cuesta actualmente, aumentaría a 3.50 pesos y los sectores sociales más desprotegidos no podrían adquirir este alimento básico. Rechazó que las tortillerías ubicadas en barrios y colonias populares tiendan a desaparecer, ya que son pequeñas empresas familiares y nunca perderán su tradición. El objetivo sería aplicar el subsidio solamente a la población que lo requiere.⁶⁵

Para Jorge Marín, presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), es necesario liberalizar la tortilla, porque en una economía de libre mercado no se puede tener precios controlados.⁶⁶ La Confederación Patronal Mexicana (COPARMEX) se manifestó también al respecto, su líder Gerardo Aranda Arozco, expuso que estos apoyos deben llegar a quienes viven en la miseria quienes no tiene la posibilidad de comprar tortilla a diario.⁶⁷

⁶⁵ *Uno mas Uno*, p. 19, 29-IV-98

⁶⁶ *Nacional*, p. 37, 27-V-98

⁶⁷ *Universal*, p. 19, 27-V-98

Los industriales no perdieron la oportunidad de opinar sobre el aumento al precio de la tortilla y muchos de ellos se manifestaron insatisfechos porque según dijeron, el incremento fue insuficiente.

Sergio Celorio, representante de los productores e industriales agrupados en el Club Cadena-maíz-tortilla, señaló que el aumento a la tortilla (del 1o. de junio) no partió de las necesidades de los industriales, sino que la Secretaría de Hacienda no quiso incrementar el presupuesto a CONASUPO para comprar maíz subsidiado y como ya no se podía sostener el subsidio le piden a la SECOFI que incremente el precio de la tortilla, para que después CONASUPO suba el costo de la tonelada de maíz y se haga de recursos.

Los industriales de la tortilla coincidieron en que el incremento de 40 centavos (de 2.20 a 2.60) no resolverá el problema de los costos de producción por que hubo un aumento de 300 pesos en la tonelada de maíz, al que se suman los costos de otros energéticos: Nazario Palomera, presidente de la Asociación de Propietarios de Molinos para Nixtamal y Tortillas, y Sergio Celorio, Club Cadena-Maíz-Tortilla.

Los productores de tortilla señalaron que se debe dejar que el precio del producto lo determine la ley de la oferta y la demanda.⁶⁸

Por su parte la Alianza Nacional de Productores de Masa y Tortilla manifestaron su desacuerdo con el aumento del precio del alimento por la posibilidad de que se desaliente el consumo y aumente el desempleo en el sector, el presidente de esta organización, Carlos

⁶⁸ *Crónica*, p. 12, 30-V-98

González Hernández, afirmó que con el incremento el gobierno trata de solucionar problemas presupuestales.⁶⁹

3.3.2 Iniciativa Privada

Los representantes de la **iniciativa privada** han expresado su inconformidad por el aumento a la tortilla, al que calificaron de "Irrisorio" y se dijeron desilusionados por que una vez mas no fueron escuchadas sus demandas de liberar el precio del alimento básico. En su oportunidad, Jorge Marín Santillan (CONCAMIN) y Gerardo Aranda (COPARMEX), sostuvieron que es "irracional" y absurdo que en una economía de libre mercado prevalezca el control de precios, opinaron que el aumento al precio de la tortilla nunca va a ser suficiente, pues aunque representa una ayuda y un ligero respiro para la industria, significa finalmente una continuidad a un problema que no se va ha resolver con precios controlados.⁷⁰

Sobre este asunto, Arturo Lomelí Escalante, presidente de la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor (AMEDEC), denunció que hay una cascada de precios en productos básicos a consecuencia del incremento en la tortilla, gasolina y energía eléctrica, indicó que de acuerdo al monitoreo realizado en 87 productos básicos en tiendas de autoservicio privadas, del gobierno y la central de abasto, así como en el pequeño comercio, los precios están tan desorbitados que en ciertos productos hay variaciones de entre un 100 y un 500 por ciento. En estos días el poder adquisitivo del salario mínimo ya ha perdido más del 73 por ciento con respecto a los últimos 10 años, concluyó.⁷¹

⁶⁹ *Jornada*, p. 6, 31-V-98

⁷⁰ *Novedades*, p. 10, 10-V-98

⁷¹ *Cuestión*, p. 1, 1-VI-98

Adán Rivera, Presidente de la Asociación Nacional de la Industria de la Transformación (ANIT), calificó de irresponsable el incremento en el precio de la tortilla y aseguró que el aumento en este producto básico sólo beneficiará a los especuladores del ramo “como la empresa MASECA”. Sostuvo que el incremento generó descontento entre los grupos más vulnerables del país.⁷²

3.3.3 Amas De Casa

No podía faltar la reacción de las principales afectadas: Las **amas de casa**, quienes en una encuesta realizada por el periódico El Día opinaron que el alza en el precio de la tortilla es una injusticia y la mayoría condenó la autorización de la SECOFI para aumentar el costo del alimento. Por ejemplo: La señora Laura González (ama de casa); dijo que “no es justo que el gobierno nos quiera tener en la miseria, mi esposo es obrero y gana el mínimo, ahora en lugar de comprar un kilo tendremos que comprar medio”. Cristina Núñez (ama de casa), igualmente opino que; “no es justo, indicó que cada día aumentan mas los precios en los productos básicos indispensables y dijo que el aumento sí afecta la economía de su hogar”. Otras señoras comentaron que, “no se puede dejar de comer tortilla, quizás se pueda dejar de comprar un par de zapatos, un pantalón o una camisa pero no se puede dejar de comer, podremos no consumir carne, pero la tortilla la comemos aunque sea con sal”.

Guadalupe González dijo que la gente que más consume este producto es la que pertenece a la clase baja y media y hay que esperar a ver como reaccionan”. Jorge Sánchez (taquero) expresó

⁷² *Ultimas Noticias de Excelsior*, p. 3, I-VI-98

que aunque el aumento fue de sorpresa no subirían el precio de los tacos, lo venderán al mismo costo pero con una tortilla. Cecilia Portal y Juana Guerra (vendedoras de tacos de canasta) dijeron que tendrán que subir el precio de los tacos y se quejaron: “el gobierno busca una política como la de Salinas, hacer de los mexicanos los más pobres con salarios miserables”.

Otros consumidores representados por la Unión y Movimiento de Colonias (UMOCOL), condenaron el aumento al precio de las tortillas. Alma Angelina Navarrete, líder de esta organización, dijo que no es posible que una ama de casa o un trabajador que gana 26 pesos diarios por jornada, se vea en la obligación de gastar la cuarta parte de su salario, si necesariamente tiene que comprar tres kilos de tortilla que solamente les alcanza para comerlas con sal o chile.

Con base en un sondeo realizado por el periódico El Día, el 95.8 por ciento de familias de clase media y baja rechazaron el aumento (de 2.20 a 2.60 pesos. La encuesta se practicó a una muestra de 120 personas, de las cuales únicamente el 4.2 por ciento estuvo conforme con el incremento.⁷³

3.3.4 Productores Agrícolas

El aumento a la tortilla también generó la reacción de **trabajadores agrícolas**. El presidente de la Unión Nacional de Productores de Maíz (UNPM) dijo que el incremento de 40 centavos al kilogramo de tortilla no significa ningún beneficio para los productores de maíz, y aseguró que a finales de este año se eliminará el subsidio generalizado a las tortillas, por lo que se dejará a la oferta y

⁷³ El Día p. 9, 2-VI-98

demanda el precio del comestible, Reveló que en octubre se dará a conocer un nuevo aumento que podría ubicarse entre 2.90 y 3.00 pesos por kilogramo. Abel Castellanos, presidente de este organismo perteneciente a la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR), calificó de positivo el aumento al precio de la tortilla y se pronunció en favor de la liberación de éste y la reorientación del subsidio para beneficiar a quien realmente lo necesita.⁷⁴

Otros dirigentes de organizaciones campesinas opinaron también sobre el subsidio, dijeron que éste le cuesta al Gobierno Federal un gasto anual promedio de 5 mil millones de pesos, pero lejos de controlar el precio del alimento, se ha constituido en la principal fuente de ingresos del *oligopolio* del grupo industrial MASECA, “como parte de una política que margina a los productores de cubrir la demanda nacional de maíz”. Para el dirigente de la Unión General Obrera, Campesina y Popular, Margarito Montes Parra, la sola resignación de recursos del subsidio a la tortilla hacia los productores, “haría posible la autosuficiencia alimentaria”, lo que abatiría los costos de los alimentos en general.

Por su parte, el líder de la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), Ignacio Iris Salomón, cuestionó el hecho de que a diferencia de molineros y tortilleros que reciben una cuota limitada de maíz subsidiado, las compañías harineras reciben un subsidio mucho mayor sin límite alguno. Criticó que los recursos que el Gobierno Federal canaliza al consumo de maíz se utilicen para favorecer a empresas privadas, a

⁷⁴ *Novedades p. 11, 1-VI-98*

las que prácticamente se les asegura un mercado cautivo y sin riesgos, además de un abastecimiento seguro a bajos costos.⁷⁵

La politización de este tema ha sido tal, que ahora todos opinan, tal y como lo ha hecho Abel Castellanos líder de la Confederación Nacional de Propietarios Rurales "CNPR", manifiesta estar en favor de que se reoriente parte de los recursos que se destinan al subsidio de la tortilla, a fin de que los productores de maíz reciban mejores precios por sus cosechas. Por su parte el Secretario de la Federación de Industriales de la Masa y la Tortilla, Lorenzo Garza afirmó que para solucionar los problemas de los productores de maíz, es necesario que el gobierno autorice la liberación del precio de la tortilla.⁷⁶

3.3.5 Reacciones Por El Aumento De Precio

El aumento al precio de la tortilla, autorizado por la Secretaría de Comercio para aplicarse a partir del 1o. de julio de 1998, generó reacciones de diversos sectores de la sociedad, y también fue aprovechado por agrupaciones políticas para hacerse notar ante la opinión pública haciendo múltiples planteamientos sobre este asunto, pero sin llegar a un punto concreto que evitara que el precio del alimento pasara de 2.20 a 2.60 pesos por kilogramo.

Los Senadores, de la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios Básicos instaron a la Secretaría de Comercio (SECOFI) a controlar el valor de la tortilla, conforme a una estricta planeación de costos del maíz y la harina, pidieron

⁷⁵ *El Día* p. 11, 30-V-98

⁷⁶ *Novedades*, p. 6, 2-V-98

además la creación de mecanismos de supervisión sobre el destino de los subsidios.⁷⁷

3.4 Propuestas Y Perspectiva Del Subsidio

Sobre el subsidio a la tortilla también se han planteado algunas **propuestas** para su manejo y aplicación, en este sentido, los cinco partidos políticos representados en la Cámara de Diputados proponen *redimensionar el otorgamiento de los subsidios a la tortilla* para que lo paguen a su costo real las clases privilegiadas, mientras que a la población de menores recursos económicos se les venda a bajo precio, e inclusive se aumente la distribución gratuita del alimento en zonas marginadas, así lo expuso el secretario de la Comisión de Comercio de la Cámara, Manuel Argel Núñez.⁷⁸

Los líderes de tortilleros y molineros del país manifestaron su intención de reunirse con legisladores de la Cámara baja para proponerles un *Plan de reorientación de subsidios de la tortilla*, así lo dio a conocer el presidente del Club Maíz-Tortilla, Sergio Celorio.

La **perspectiva** del sistema actual de aplicación del subsidio a la tortilla indica que éste tiende a modificarse, de acuerdo a lo señalado por Abel Castellanos, líder de la Unión Nacional de Productores de maíz, quien aseguró que con la *focalización* del subsidio que se llevará a cabo el próximo año, se terminará prácticamente con todos los apoyos generalizados. Anunció que en octubre o noviembre próximos podría registrarse un nuevo aumento al alimento que

⁷⁷ *Jornada*, p. 25, 1-17-98

⁷⁸ *Diario de México* p. 4, 30-V-98

llegaría hasta 3 pesos, indicó que con la conclusión del precio controlado podría cotizarse hasta en 3.40 pesos. Aclaró que el aumento no significa beneficio para los industriales, ya que solo es útil para el sector público, porque le permite disponibilidad presupuestal.⁷⁹

Aseguró que el precio de la tortilla será liberado antes de enero próximo, y consideró que los tres últimos incrementos han sido con la intención de acercar a su costo real el precio del maíz, que oscila entre los 3.00 y 3.60 pesos el kilogramo. El dirigente aseguró que el precio del alimento, antes de su liberación, puede registrar un nuevo aumento a mediados de octubre o noviembre de este año.⁸⁰

Consideró que la liberación del precio de este producto y el retiro del subsidio generalizado son necesarios, pero advirtió que la medida debe ir complementada con un incremento de la subvención directa a la población más marginada.⁸¹

Por su parte, el Secretario de Comercio, Herminio Blanco confirmó que paulatinamente se retirará el subsidio generalizado a la tortilla, con lo cual se ajustará poco a poco el precio del producto, pero subrayó que el Gobierno Federal mantendrá el apoyo a las familias de más bajos ingresos.⁸²

⁷⁹ *Sol de México* p. 9, 30-VI-98

⁸⁰ *Sol de México* p. 9, 30-VI-98

⁸¹ *El Día* p. 9, 2-VI-98

⁸² *Diario de México* p. 5, 13-VI-98

CAPITULO CUARTO

CAUSAS Y EFECTOS DEL DECRETO QUE CONTROLA EL SUBSIDIO A LA TORTILLA DE MAÍZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO DEL 31 DE MAYO DE 1996.

4 Causas y Efectos Del Decreto

Con la aparición de la crisis de 1994, el equilibrio de las Finanzas Públicas empezó a tomar una importancia capital, por ello los subsidios generalizados empezaron a ser seriamente cuestionados, particularmente el del maíz que mostraba signos de agotamiento. En los medios oficiales y en los correspondientes a Organismos Internacionales empezó a darse un consenso de la necesidad de crear reformas a los mecanismos vigentes, que propusieran la sustitución del subsidio generalizado por el dirigido, con el doble objeto de beneficiar a la población que realmente necesita esta transferencia de recursos y además lograr una eficiencia en el gasto que haga consistente la política social con la política económica.

Así el 31 de Mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que Establece un "*Subsidio a la Tortilla de Maíz para Consumo Humano de Precio Controlado*", dejando atrás la Legislación vigente hasta esa fecha.

En términos generales, el objetivo de este nuevo decreto es otorgar un subsidio con cargo a recursos presupuestarios del estado en favor de la población consumidora, que será canalizado a través de las industrias harineras y molineras del país; observando reglas y criterios de selectividad, transparencia y temporalidad para evitar la administración costosa del subsidio, de tal manera, que los recursos beneficien y efectivamente lleguen a la población objetivo, identificada con precisión tanto por grupo como por región del país.

4.1 Del padrón único CONASUPO

Avanzar en la instrumentación del Sistema de Control Integral del Otorgamiento - Comprobación y Pago de este Subsidio, no ha sido tarea fácil, y ha significado en el tiempo el consenso de los organismos gubernamentales involucrados en su administración primero, para el diseño de estrategias y planes de acción y; segundo, su adecuada y rápida implementación.

En la fase preoperativa fue necesario llevar a cabo una depuración y actualización del Padrón de Industriales de la Masa y la Tortilla a nivel nacional, convalidándolo para crear un Padrón Único.

Este Padrón lo constituyen a la fecha 38,613 industriales, con una demanda potencial de Maíz a satisfacer vía subsidio del orden de 4'397,660 toneladas anuales, de las cuales el 51% corresponde a Maíz-Grano y el 49% a Maíz-Harina.

Una de las primeras acciones derivadas del Decreto fue la creación de un "padrón único de molinos, molinos-tortillerías y tortillerías".

lo que significó que por primera vez en muchos años se contara con un registro confiable de este sector productivo.⁸³

El padrón se elaboró con fundamento en el Decreto, cuyo contenido establece los mecanismos de operación, control, asignación y aplicación del subsidio que otorga el gobierno federal para el consumo de tortilla. Para su elaboración fue necesario levantar un censo que permitiera conocer la ubicación de los establecimientos, su capacidad de producción, necesidades de insumos y área de influencia, posteriormente los industriales inscritos recibieron una cédula de registro que los acreditaba como integrantes del padrón.

Con la integración del padrón se inició el camino hacia un mayor control del subsidio, es decir, los industriales recibirían ahora, la cantidad exacta de materia prima que requerían para la operación de sus establecimientos. Ellos mismo plantearon sus necesidades de insumos y sabían que con este sistema los podrían adquirir en el lugar que les conviniera, sin que fuera requisito pertenecer a alguna agrupación para obtener su cédula.

4.1.1 De La Determinación De Los Techos Físicos Mensuales

Al iniciar la operación del Decreto del 31 de Mayo de 1996 se fijaron criterios para la asignación de los techos físicos mensuales por entidad federativa, basados en datos históricos de ventas efectuadas por CONASUPO y la participación relativa en el mercado de los cuatro corporativos harineros. Criterios que en poco tiempo quedaron rebasados al revelarse insuficientes, porque por un

⁸³ Subsidio a la harina de maíz, CONASUPO, documento interno, Dirección General, pag. 13

lado eran sensibles a la estrategia de venta de las empresas harineras, cuyo objetivo era obtener el máximo de beneficios con el mínimo de costos, lo cual lograban dirigiendo sus ventas a las zonas urbanas, a los industriales de mayor consumo o a sus clientes preferenciales dejando de lado una distribución y comercialización equitativa entre toda la industria, y por otro los criterios de asignación de dotaciones de maíz-grano a la industria molinera utilizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), ya acusaban rezagos, preferencias y distorsiones similares a las de la harina que favorecían el desvío de estas materias primas hacia otros usos, que solo beneficiaban a algunos grupos u organizaciones.⁸⁴

La problemática anterior se presentaba de manera generalizada en todo el Territorio Nacional, acentuándose en los estados de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, Chiapas y Distrito Federal entre otros.⁸⁵

El análisis y discusión de información proporcionada por algunas Delegaciones Estatales de CONASUPO hacia el Nivel Central de la propia Institución, durante la primera fase de implantación llevó a la complementariedad de los criterios utilizados para definir techos físicos con la introducción de variables de demanda de tortilla en función al consumo per-capita, a la canalización de este subsidio mediante otros mecanismos, básicamente a través de DICONSA y al autoconsumo de maíz en zonas rurales, que a la fecha conllevan una clara tendencia a armonizar los techos físicos estatales de harina que se retroalimentan con el mantenimiento y supervisión permanente del Padrón único.

⁸⁴ Instructivo para la aplicación del decreto del 31 de mayo de 1996, Oficina Técnica de la Dirección General, Gerencia de Supervisión y Evaluación, junio 1996.

⁸⁵ Idem.

Por lo tanto, en este sentido podemos asegurar que el camino seguido y los criterios establecidos para la determinación de la demanda potencial de tortilla y techos físicos autorizados por entidad federativa, ha dado resultados de manera generalizada, de igual forma para el caso de los techos físicos de maíz-grano a medida que se fue avanzando en las fases I, II y III previstas del Sistema de Tarjeta Electrónica CONASUPO.

Se debe señalar que en estados como Aguascalientes, Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas, Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua, México y San Luis Potosí entre los más representativos, se observa la concentración de gran parte de su techo físico estatal de harina autorizado en las grandes ciudades, sin que este fenómeno guarde la misma proporción al número de industriales o índice poblacional en zonas rurales provocando el desabasto o escasez de tortilla en aquellas de poca densidad poblacional.⁸⁶

Por otro lado fue notorio el hecho de que en la medida que se avanzó en el proceso de entrega de la tarjeta electrónica, las ventas reportadas por las empresas harineras, han sido por debajo de los techos físicos autorizados esto debido principalmente a los siguientes factores:

- Con la seguridad de abasto de materia prima, la industria molinera y tortillera ha mostrado una clara tendencia a disminuir sus inventarios.

⁸⁶ Idem.

- El control que ejerce la tarjeta electrónica, el procedimiento de supervisión en el proceso de Compra-Venta de materia prima y los mecanismos para el reconocimiento del apoyo de subsidio a empresas harineras, han reducido las prácticas preferenciales de acaparamiento o desvíos a otros usos.
- La estacionalidad y precio de la cosecha de maíz en el mercado libre, han favorecido la compra y utilización de esta materia prima de algunos industriales en sustitución de la harina.

4.2 La Tarjeta Electrónica Como Medida De Apoyo Del Control Al Subsidio

El primero de junio de 1997 CONASUPO implantó el Sistema Automatizado para el Subsidio a la Tortilla vía Tarjeta Electrónica, en razón de lo anterior como parte de la primera fase, se sustituyeron en 9 entidades de la República el uso de las Cédulas de Registro CONASUPO por tarjetas de plástico con un microprocesador para la obtención de harina de maíz subsidiada.

Extendiéndose en el mes de Julio a 12 entidades más y en el mes de agosto a las 11 entidades restantes. Habiéndose entregado al mes de diciembre de 1997 38,613 tarjetas electrónicas mediante los mecanismos y reglamentaciones predeterminadas por el nivel central de CONASUPO.⁸⁷

⁸⁷ Reglas para la participación de los industriales de la masa y la tortilla en la canalización del subsidio, en los términos y condiciones del decreto del 31 de mayo de 1996, que establece el subsidio a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado, CONASUPO, documento interno, 1997, México, D.F.

El avance en la entrega de las tarjetas electrónicas es del 96.1% debido a que en algunos estados de la República se han enfrentado a problemas tales como:

- Rechazo de algunos industriales, organizaciones o sus representantes al control del subsidio vía Tarjeta Electrónica.
- Desinterés o morosidad de industriales para recoger su Tarjeta Electrónica en tiempo y forma.
- Alta dispersión de la industria en comunidades alejadas de los puntos de entrega.

Entidades como Guanajuato, México, área Metropolitana, Michoacán, Chiapas, Durango y Puebla entre otras, han requerido de implementar programas agresivos de difusión o redefinición de puntos de entrega de la Tarjeta Electrónica en aras de concluir este proceso.

También en este caso, las estrategias diseñadas para la atención de problemas específicos tanto por el Nivel Central como en el ámbito delegacional auguran la conclusión de este proceso, recomendándose lo siguiente:

- En los casos de rechazo al estricto control o morosidad repetida por parte de los industriales se obtiene como consenso, el dar de baja definitiva del Padrón Unico de CONASUPO a los industriales bajo este supuesto, consecuentemente quedarán fuera de los beneficios que ofrece el subsidio, redistribuyendo la harina

y/o maíz entre los industriales de la zona o de nueva creación para evitar desabastos.

- Adicionalmente se deberán efectuar revisiones de supervisión de mayor profundidad a estos industriales a efecto de detectar sus fuentes de obtención de materia prima, consecuentemente identificando posibles acaparadores y/o revendedores del producto subsidiado.

Es importante resaltar que desde junio de 1996 hasta la fecha, se han generado cambios radicales en la conceptualización de los esquemas operativos y técnicos para el manejo de los programas sistematizados del subsidio a la tortilla, así como para mantener actualizado al personal involucrado en su operación.

Por su importancia se destaca la siguiente problemática que se ha enfrentado en este proceso:

- Facultades limitadas del nivel delegacional para modificar los consumos de las tarjetas activas, sin el trámite previo de autorización del nivel central, que representa tiempos prolongados de respuesta y de atención a la industria local.
- Imposibilidad del nivel delegacional para la reactivación inmediata de industriales suspendidos o incorporación de industriales por nueva creación, lo que también representa largos tiempos de respuesta o atención del nivel central.
- Retraso en la reposición o reparación de equipos (Terminal Punto De Ventas) y Tarjetas Electrónicas dañadas ó defectuosas.

- Los listados negros y grises enviados a las empresas harineras, difieren a los que procesan las delegaciones, debido a la inconsistencia de los momentos de corte y transmisión de información delegación-informática-área usuaria de nivel central.
- Imposibilidad del nivel delegacional para acceder a los archivos de consulta sobre avance de las operaciones de compra-venta entre industriales y harineras, para efectos de seguimiento y acciones de supervisión oportunas.

De todo lo anterior tiene conocimiento el nivel central de CONASUPO, que como ya se mencionó, ha venido realizando los ajustes técnico-operativos que se requieren. Sin embargo se recomienda complementariamente lo siguiente:

- Que se faculte a las delegaciones estatales para realizar los cambios a los consumos de los industriales inscritos en el Padrón Unico de manera automática, siempre y cuando no se rebase el techo estatal autorizado; en caso contrario que persista la autorización del nivel central.
- Que se proporcione a las delegaciones tarjetas electrónicas provisionales (5) para atender de manera inmediata los casos de extravío o daño de las personalizadas entregadas, las cuales serían activadas localmente en tanto se cuenta con la reposición.
- Se deben instituir los criterios para atender e incorporar al Padrón Unico estatal a los industriales de nueva creación, cuando este

hecho signifique ampliación de los techos físicos estatales autorizados.

4.2.1 Del Sistema Electrónico

Debido a que los anteriores sistemas de control del subsidio resultaban ya obsoletos, y se requería de mucho papeleo y tiempo para realizar todo tipo de trámites, surgió la necesidad de modernizarlos. Así, con la finalidad de simplificar trámites, agilizar y facilitar las operaciones de suministro de insumos a los industriales de la masa y la tortilla, además de asegurarles la entrega de sus dotaciones asignadas, CONASUPO puso en marcha un nuevo sistema de control operado a través de una tarjeta plástica, que cuenta con un microprocesador de datos ("Chip") que contiene el nombre del industrial, domicilio, capacidad de producción y dotación mensual de maíz o harina de maíz autorizada. Este nuevo mecanismo se puso en operación a partir del primero de junio de 1997 cuando se entregaron las primeras tarjetas a tortilleros y molineros, quienes actualmente compran su materia prima en la empresa harinera que más les conviene. Dicha tarjeta les permite a los industriales agilizar trámites y tener mayor control de sus registros contables de cada operación de compra de harina o maíz, la tarjeta se entregó únicamente a los integrantes del padrón CONASUPO.

4.2.2 De la Distribución y el Abasto

El control que ejerce la Tarjeta Electrónica en el mercado de la harina, ha reducido sensiblemente los problemas de abasto y distribución de esta materia prima; ya que las normas impuestas para

asociar la producción de una planta harinera con un mercado o zona específica, obliga a esta industria a atender verdaderamente su zona de influencia ya sea de forma directa o a través de sus agentes comercializadores.

Sin embargo, persisten algunos problemas que a medida que se consolidan los mecanismos de control adquieren mayor relevancia, como es el hecho que de manera generalizada en todo el País, se ha podido identificar que la industria de la masa y la tortilla además de atender el mercado de venta directa al público consumidor, atiende mercados adyacentes al mayoreo como son: las ventas a taquerías, restaurantes, grandes empresas maquiladoras o aquellas negociaciones que elaboran tostadas y frituras de maíz, que si bien los efectos en el abasto o volúmenes canalizados a este fin varían de intensidad de una entidad a otra, si crean presiones al control que ejerce CONASUPO; particularmente al momento de justificar techos físicos o definir las dotaciones individuales de los industriales que se encuentran bajo este supuesto, ya que las normas de operación del subsidio incluyen como causa de modificación a consumos de harina las ventas reiteradas al mayoreo, mas no definen claramente destinos y a partir de que volumen es mayoreo, además que este hecho no se incluyó en los convenios individuales.⁸⁸

En este sentido las propuestas son las siguientes:

- Los órganos de supervisión en sus visitas de inspección a la industria deberán identificar con mayor precisión el destino de la producción de tortilla; ventas de mostrador; taquerías y restaurantes, tiendas y abarrotes; reparto y otros.

⁸⁸ Idem.

- Estos factores deberán ser tomados en cuenta para la definición o adecuación de las asignaciones individuales, dando prioridad a los requerimientos de materia prima para ventas de mostrador.
- Se propone como un criterio mas a utilizar, el análisis del comportamiento mensual de ventas de la industria comprobadas a través del FIDELIST, de tal suerte que los ajustes a los techos individuales respeten este parámetro, ya que en este caso se tiene la certeza de que el subsidio llega a las clases más necesitadas.
- Las demandas de producto subsidiado que se deriven de la incorporación al Padrón Unico CONASUPO de establecimientos de nueva creación, serán cubiertas en primera instancia mediante la redistribución de los excedentes en las dotaciones que por estos factores presente la industria ya establecida.
- Que todo lo anterior sea sujeto de una amplia difusión en los medios de comunicación, además se recomienda que estos criterios se ratifiquen para su aplicación, en el seno de las Comisiones Estatales de Seguimiento al Subsidio.
- En los casos de conflicto CONASUPO-Industria el ámbito delegacional requiere del apoyo y asesoramiento jurídico especializado, por lo tanto la coordinación jurídica deberá emitir criterios generales de actuación en este sentido independientemente de asistir a las delegaciones que presenten mayor problemática.

En los estados donde la distribución y abasto contempla el maíz-grano, además de la coincidencia en esta problemática se destaca el hecho de que con la desincorporación de la infraestructura de almacenamiento de Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. de C.V. (BORUCONSA) gran parte de la red de distribución de maíz a la industria molinera se verá afectada y que sólo en algunos casos existen almacenes alternos de ACOSA, ALSUR, SERANOR o privados que cubran esta función.

Los estados que presentan mayores problemas en este sentido son: México, Michoacán, Morelos, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Durango, Tlaxcala e Hidalgo. Independientemente del efecto que esta situación tendrá en los Programas de Abasto y Distribución de CONASUPO que serán comentados por la Dirección de Operaciones; concretamente en el control del subsidio a la tortilla, este hecho repercute en un incremento en el costo a fletes para algunos industriales, en función de la ubicación de los centros que en la actualidad se ofrecen como alternativos. Consecuentemente se han venido inconformando ante las delegaciones de CONASUPO y la SECOFI tratando de justificar el incremento o violación al precio final de la tortilla.

4.2.3 De la Coordinación Interinstitucional

En septiembre de 1996 los órganos centrales de SECOFI, PROFECO y CONASUPO dispusieron que en cada entidad de la República Mexicana se constituyeran Comisiones de Seguimiento al Subsidio a la Tortilla, con la participación de sus delegaciones e incorporación de las autoridades estatales involucradas, además de

la participación cuando así se requiera de la industria harinera y molinera local.

Sin duda esta acción, permitió la rápida interpretación y adecuación de mecanismos de control a la problemática específica de cada entidad.

Con la instalación de las comisiones, los actores relacionados con todas las actividades de la industria de la masa y la tortilla, se han visto en la necesidad de reconvenir sus posturas para cumplir con el objeto del Decreto.⁸⁹

En estados como Guanajuato, Coahuila, Colima Hidalgo y Puebla se han generado diferencias profundas y ha sido complejo el proceso de conciliación entre los distintos intereses, pero en términos generales estas comisiones sesionan y trabajan regularmente en todo el país, no obstante se recomienda lo siguiente:

- Que se mantengan activas estas comisiones en cada estado y el nivel central de CONASUPO, ante problemas específicos, promueva con los Gobiernos de los estados, SECOFI y PROFECO, la participación activa y positiva de sus Delegados ó autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

4.2.4 De Los Aspectos Administrativos

El control y administración del subsidio en el ámbito delegacional ha significado la readecuación y redistribución de métodos y cargas de trabajo entre el personal; principalmente en las áreas comercial y

⁸⁹ Idem.

la de supervisión, sin que a la fecha se presenten problemas severos para el desarrollo eficiente de las funciones de control, registro y transmisión de información.

Sin embargo, las áreas de supervisión observan una limitada capacidad para cubrir completa y oportunamente los programas de verificación al total de industriales con sus recursos humanos actuales, ya que adicionalmente a las acciones requeridas en este Programa, se tiene que cumplir con la supervisión de los demás como los de Compras Nacionales, Almacenamiento de mercancías, Movilizaciones y Ventas.

Lo anterior implica que se reduzca el número de industriales verificados al mes, con el consecuente retraso en el mantenimiento y actualización a los registros del Padrón.

Esta problemática se acentúa en estados con un gran número de industriales y/o gran extensión territorial, además de marcada dispersión de la industria como es el caso de Jalisco, Chihuahua, Veracruz y Michoacán, entre otros.

En estos casos se hace patente la necesidad de reforzar el cuerpo de supervisores en entidades que así lo justifiquen, con personal contratado por tiempo u obra determinada, dedicado exclusivamente a la verificación de la industria de la masa y la tortilla.

Asimismo se plantea el considerar el apoyo de prestadores de servicio social, que con una adecuada capacitación, coadyuvarían a incrementar los logros en materia de cobertura de supervisión.

Esta opción se adecuaría a los estados pequeños o con un reducido número de industriales y concentración en grandes ciudades de la mayoría de ellos, como es el caso de Aguascalientes, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y Colima entre otros.

El requerimiento de estos apoyos sería solamente en tanto se concluyen los trabajos para la depuración del Padrón Unico y se lleva a los industriales a sus consumos reales de harina y maíz-grano y se armonizan los techos físicos estatales.

4.3 Efectos Del Decreto

Durante muchos años las autoridades gubernamentales confiaron en los industriales para canalizar a través de ellos el subsidio a la tortilla y confiaban en los reportes que éstos hacían sobre los volúmenes de harina de maíz de precio subsidiado que cada mes entregaban a los tortilleros. Las autoridades de SECOFI daban por buenos los datos y ordenaban el pago del diferencial, entre el precio real del producto y el precio de venta a los tortilleros, sin que fuera necesario corroborar la veracidad de la información.

Asimismo, si el molinero o tortillero aseguraban que el maíz recibido lo habían destinado en su totalidad a la elaboración de tortilla de precio controlado, también gozaban de credibilidad. Si bien había instrumentos legales, las autoridades gubernamentales se veían imposibilitadas para comprobar la información, ya que se carecía de un sistema de control y verificación efectivo, para conocer el destino que se le daba al maíz o, a la harina de maíz, además los recursos humanos no eran suficientes para la verificación de datos.

Fue a raíz de la aparición del Decreto del 31 de mayo de 1996, en el que se establecían las bases para controlar el destino del subsidio a la tortilla, que las autoridades pudieron crear sistemas más efectivos de control y supervisión del subsidio.

4.3.1 Los Comités Estatales de Seguimiento del Abasto

Ya conformado el padrón, se contó con información precisa del número de molinos y tortillerías que existen en el país y al mismo tiempo, se tuvieron las bases para establecer mecanismos de verificación y control más efectivos, con el propósito de vigilar que la harina de maíz y el maíz de precio subsidiado se destinen exclusivamente a la manufactura de tortilla de precio controlado. Adicionalmente, con la finalidad de prevenir problemas de escasez de insumos (harina y maíz) se formaron Comités Estatales de seguimiento del abasto, integrados por representantes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Gobiernos Estatales, CONASUPO y de los propios industriales.

Los Comités tienen la responsabilidad de resolver con celeridad los problemas que se pueden presentar en cuanto a escasez o desabasto ficticio, y agilizar en su caso, el suministro oportuno del insumo necesario para la elaboración de tortilla a las comunidades que así lo requieran.

4.3.2 Participación de la Industria.

Como resultado del trabajo conjunto realizado por las secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), los industriales harineros de MASECA, MINSA, HAMASA Y AGROINSA, mediante un convenio, aceptaron incorporarse al nuevo sistema de control del subsidio a la tortilla. En el convenio se estableció que a partir del primero de junio de 1997 los propietarios de molinos y tortillerías podrían adquirir sus insumos en las empresas harineras, utilizando la tarjeta electrónica que CONASUPO emitió para facilitarles la operación comercial.

Convinieron que en caso de detectarse el uso indebido de alguna tarjeta, ésta sería inhabilitada por CONASUPO, a través de un **Sistema Electrónico Computarizado** por medio del cuál la paraestatal tiene acceso permanente a la información de todas las transacciones, mismas a las que se les da seguimiento conforme a un programa de supervisión previamente diseñado para este fin.

Para realizar las operaciones de compra-venta de harina de maíz, las harineras obtuvieron una terminal electrónica denominada **punto de venta**, programada para leer las tarjetas, verificar que no estén inhabilitadas y que el usuario tenga saldo (de materia prima) a su favor. De esta manera los industriales dedicados a la elaboración de harina aceptaron los nuevos sistemas de control que CONASUPO implementó con base en el Decreto, mismo que dio fundamentos legales para que se instrumentaran mecanismos más rigurosos de control del subsidio a la tortilla

4.4 Principales Ilicitos Cometidos Contra CONASUPO.

Así, tenemos que como efecto inmediato del Decreto, surgieron: **sistemas más modernos de control** al subsidio, como la tarjeta electrónica, se logró la **racionalización del abasto de materia prima**, se establecieron métodos más efectivos de **verificación del uso de la materia prima**, para lo cual se integró el **padrón CONASUPO**, que se constituiría en un registro real de establecimientos dedicados a la elaboración de tortilla. Se puede ahora detectar desvíos de materia prima, también el nuevo sistema ha generado ahorro de recursos fiscales al hacer más óptimo el abasto y uso de materia prima. Se debe destacar que en estos días se ha logrado una mejor orientación de los recursos destinados al subsidio a la tortilla.

Al aceptar convertirse en canalizadores del subsidio, los industriales de la masa y la tortilla aceptaron respetar y acatar las normas y condiciones contenidas en el Decreto, además de los lineamientos implantados por CONASUPO, sin embargo, se ha podido detectar a industriales que han incurrido en conductas violatorias de estas disposiciones, por lo que en consecuencia, se han comenzado procedimientos para deslindar su responsabilidad y aplicar las sanciones procedentes; estos procedimientos en muchos casos no han podido llevarse a buen término por la inexistencia de políticas y normas específicas de los pasos a seguir al efectuarse dichas violaciones.

Entre otras se desconoce en el ámbito delegacional los pasos y procedimientos a seguir en:

- Presentación de denuncias ante la autoridad competente en caso de desvío o mal uso de las dotaciones individuales.
- Fundamentación legal de apercibimientos.
- Levantamiento de Actas Circunstanciadas.
- Soporte Jurídico para efectuar suspensiones o cancelaciones solicitadas por la PROFECO.
- Reducción de dotaciones de harina por venta de tortilla al mayoreo o a otros mercados (taquerías, restaurantes, Etc.).
- Procedimientos a seguir cuando alguna de las autoridades Federales o Estatales no actúe en el ámbito de su responsabilidad y se requiera aplicar sanción a industriales.

Por lo anterior se hace necesario dotar a las delegaciones de normas y políticas específicas, soportadas jurídicamente, de los pasos que se deben seguir y los elementos que se necesitan allegar cuando se requiera emprender acciones de este tipo.

De esta manera, resulta un imperativo dar mayor capacitación jurídica al personal de las delegaciones, responsable de la operación del programa de subsidio a la tortilla, debiéndose incluir a los propios Delegados, subdelegados y supervisores, para que no incurran en fallas técnicas al presentar denuncias o levantar actas con motivo de algún acto ilícito que tenga que ver con el manejo del subsidio.

Será necesario también hacer más óptimo el sistema de verificación de datos para detectar de inmediato cualquier desvío de materia prima, cierre de establecimientos o nuevas aperturas, para evitar así cualquier situación de desabasto. Se impone también la actualización permanente del padrón de molineros, así como la cancelación o renovación de tarjetas, en los casos que proceda.

Se deberá igualmente dar personalidad jurídica y facultades a los Comités Estatales de Abasto, con el fin de que éstos tengan la autoridad necesaria para proceder penalmente en contra de quienes cometan un delito derivado del mal uso de los recursos que el gobierno destina exclusivamente al consumo de tortilla.

Es importante que la información sobre procedimientos para la compra, venta y sobre el destino que se le debe dar a la materia prima que compran los molineros y tortilleros, a precios subsidiados, sea clara y constante, para que conozcan cualquier modificación en la normatividad respectiva. Asimismo, se deben dar a conocer las sanciones a las cuales se hacen acreedores quienes cometan un delito relacionado con el manejo del subsidio a la tortilla.

4.4.1 Delitos que se presentan con mayor frecuencia, como consecuencias negativas de las lagunas del decreto del 31 de mayo de 1996.

Estos delitos se contemplan en el Código Penal para el distrito federal en materia común y para toda la república en materia federal

- Fraude específico

- Delitos contra la economía pública, delitos contra consumo y la riqueza nacional
- Falsedad en declaración
- Cohecho
- Peculado

4.4.2 Fraude Específico

Para poder abordar el tema de fraude específico debemos entender primero el fraude y posteriormente nos vamos al de nuestro interés jurídico.

Art. 386 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El cual a la letra dice:

F r a u d e .

“Comete el delito de fraude el que engañando a uno y aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido”⁹⁰.

El delito de fraude se castigará con las penas siguientes:

⁹⁰ Art. 386 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

I.- Con prisión de 3 días a 6 meses o de 30 a 180 días multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de diez veces el salario,

II.- Con prisión de 3 meses a 6 años y multa de diez a cien veces el salario, cuando el valor de lo defraudado excediera de 10, pero no de quinientas veces el salario.

III.- Con prisión de tres a doce años y multa hasta de ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario.

Fraude Específico

Art. 387.- "Las mismas penas señaladas en el artículo anterior, se impondrán:

Fracc. XVIII.- Al que habiendo recibido mercancías con subsidio o franquicia para darles un destino determinado, las distrajere de este destino o en cualquier forma desvirtúe los fines perseguidos con el subsidio o la franquicia"⁹¹.

El delito de fraude específico es el más común, a raíz de que a partir del control del subsidio con el multicitado decreto, los industriales han buscado la forma de seguirse allegando de los recursos a que estaban acostumbrados antes del decreto.

Por lo que se han detectado numerosos casos de desvío del subsidio que encuadra entre otros delito en el fraude específico.

⁹¹ Idem.

4.4.3 El delito contra la economía pública, delito contra el consumo y la riqueza nacional.

Artículo 253 fracc. I, inciso h.-Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionarán con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días de multa, los siguientes:⁹²

Inciso h.- Distraer, para usos distintos mercancías que hayan sido surtidas para un fin determinado, por una entidad pública o por sus distribuidores, cuando el precio a que se hubiese entregado la mercancía sea inferior al que tenga si se destina a otros usos;

4.4.4 Falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad, art. 247.

Art. 247.-Se impondrán de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días multa:

Inciso I.- “Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad.”⁹³

4.4.5 Cohecho

Art. 222 comete el delito de cohecho:

I - El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

⁹² Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

⁹³ Idem.

II.-El que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones”⁹⁴.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o presentación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisiones públicas.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

⁹⁴ Idem.

4.4.6 Peculado

Art. 223 - Comete el delito de Peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa pertenecientes al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier otra persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el art. de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta o trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

4.4.7 Enriquecimiento Ilícito

Art. 224.- “Se sancionará a quien con motivo de su empleo cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos”⁹⁵.

⁹⁵ Idem.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haya figurado como suyos bienes que el servidor público adquiera en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de estas sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Hechos como los que enumeramos en los subcapítulos anteriores, se han presentado en varias ocasiones, solo para abreviar mencionaremos algunos casos prácticos y que en este momento se encuentran en proceso.

4.4.8 Líneas de investigación sobre presuntos ilícitos cometidos en contra de CONASUPO

En CONASUPO se han cometido actos ilícitos de diversa índole, de los mas sonados se menciona la importación de frijol chino no apto para consumo humano, faltantes de leche en polvo, irregularidades en la venta de filiales y la importación de maíz contaminado. Lo anterior a sido motivo de investigación por parte de los diputados de la LVI y LVII legislaturas, quienes han hecho las denuncias respectivas ante las autoridades correspondientes de los siguientes hechos:

- Importación de frijol negro de China, no apto para consumo humano, generando un daño patrimonial de Un millón 585 mil 193 dólares en mayo de 1989. Se señala que el frijol fue facturado a CONASUPO en 8'344,957 dólares, cuando tenía un valor de 2'629,900 dólares, lo que representa 6 millones de dólares menos. Entre las personas supuestamente implicadas en este delito se señalan a Raúl Salinas de Gortari, exdirector de planeación e Ignacio Ovalle Fernández exdirector general.

Las investigaciones han revelado que se suscribieron indebidamente contratos y convenios para la compraventa de frijol procedente de China, sin contar con la autorización del Consejo de Administración de CONASUPO. Así mismo no se acreditó la capacidad económica de la empresa proveedora California Panamá Holding, Inc. Aceptación extemporánea de las fianzas. A pesar de que el Gobierno Chino advierte que el frijol no es apto para consumo humano, se distribuye entre la población a través de IMPECSA.

Se señala que el frijol fue facturado a CONASUPO en 8'344.957 dólares cuando tenía un valor de 2'629,900 dólares, casi 6 millones de dólares menos. IMPECSA habría comprado el frijol con facturas de la empresa fantasma "Desarrollo Maderero Comercial". A pesar de que se inhabilitó del servicio público a los funcionarios Juan Manuel Pasalagua Branch (exdirector de Comercialización) y a Agustín Vargas (exdirector de Operaciones), no se les siguió proceso penal ni a ellos ni a ningún otro.

CONASUPO envió un reclamo a San Diego ante California Panamá Holding para exigir la restitución, aun que fuera parte de lo perdido. El representante de California Panamá Holding, Marco Antonio Barreño Arvizu, pactó con el representante legal de CONASUPO la entrega de un terreno en Ensenada, B.C. con un valor de 5 millones 548 mil 175 nuevos pesos.

De las acciones administrativas o penales se sabe que la entonces SECOGEF sancionó a Juan Manuel Pasalagua y Agustín Vargas inhabilitándoles del servicio público por 10 y 8 años, respectivamente. Los apoderados legales de la empresa

fletera Karana Line, de Jakarta Indonesia, Antonio y Humberto Vega Romano denuncian a CONASUPO ante la PGR y SECOGEF por negarse a pagar los 450 mil dólares del flete. El juez V de Distrito en materia civil de Salinas Cruz, Oaxaca, puerto de destino del frijol, ordenó el embargo del frijol y autorizó a la empresa naviera su venta.

Entre las personas supuestamente implicadas se mencionan a: Ignacio Ovalle Fernández, exdirector general de CONASUPO, Raúl

Salinas de Gortari, exdirector de planeación, Julio César Ruíz Ferro, exdirector de finanzas, Juan Manuel Pasalagua Branch, exdirector de comercialización, Agustín Vargas Durán, exdirector de operaciones, Teutli Otero, exdirector de la contraloría interna, Juan Audain, exgerente de comercio exterior, César Camacho Felix, exgerente jurídico, Juan Francisco Castellanos, exgerente comercial de Maíz, Frijol y arroz, José María Ortega Padilla, exdirector de Comercialización agropecuaria.⁹⁶

- Faltante de 9 mil toneladas de leche en polvo de importación, lo que significa un daño patrimonial de 81 millones de pesos en 1990. En este caso la leche “desapareció” al llegar al puerto de Tuxpan Veracruz, hecho que fue denunciado hasta 1992. De las personas supuestamente implicadas en este delito se mencionan a Ignacio Ovalle Fernández, a Raúl Salinas de Gortari y Jaime Serra Puche, exsecretario de Comercio. En este caso se detectó la desaparición de 9 mil toneladas de leche en polvo que llegaron al puerto de Tuxpan, Veracruz cargada en furgones de ferrocarril, en 36 barcos con un total de 105,000 toneladas.

Asimismo, se observó almacenamiento en contra de las normas, primero se desplazaba la leche recién llegada y se dejaba la que había llegado antes. Según una investigación del contralor interno de CONASUPO, Roberto Muñoz Leos, la leche había sido trasladada en carros de ferrocarril a una bodega al norte de la ciudad de México por gente del equipo de Raúl Salinas.

Pagos improcedentes por almacenamiento prolongado de leche en polvo en el recinto fiscal del puerto de Veracruz. No es sino hasta

⁹⁶ Línea de investigación No. 1, de la Comisión de Diputados que investiga a CONASUPO

1992 que el exdirector de CONASUPO, Javier Bonilla denuncia el robo a la PGR, sin embargo en esa dependencia se niega que se siga cualquier investigación al respecto. El exdirector Javier Bonilla habría pasado un reporte a Los Pinos de las irregularidades, pero no tuvo respuesta. El mismo Javier Bonilla declaró que el extravío se registró entre diciembre de 1991 y mayo de 1992. El exsecretario, Jaime Serra Puche, había pedido que el asunto no se publicara ni interviniera CONASUPO en la investigación, y había enviado una carta exonerando a Raúl Salinas de Gortari. Ni Asemex, la empresa aseguradora, ni Ferrocarriles

Nacionales de México habían pagado la leche extraviada, hasta que posteriormente, después de los reclamos hechos por la dependencia, CONASUPO fue resarcida del daño ocasionado.

Entre las denuncias que se hicieron se señala la que hizo el exdirector de CONASUPO Javier Bonilla en 1992, y previamente se hicieron las reclamaciones a Asemex y a Ferrocarriles Nacional de México, para que se pagara la leche extraviada.

Personas supuestamente implicadas, Carlos Salinas de Gortari, expresidente de la república, Jaime Serra Puche, exsecretario de Comercio y Fomento Industrial, Raúl Salinas de Gortari, exdirector de Planeación, Fernando López Ochoa, exdelegado de CONASUPO en Veracruz, Ignacio Ovalle, exdirector general de CONASUPO.⁹⁷

- Venta de la planta harinera de maíz MICONSA, de, Edo. de México, en menos de 4 millones de dólares, cuando su cotización era superior a 7 millones de dólares, con un daño patrimonial de 3

⁹⁷ línea de investigación No. 2 de la Comisión de Diputados que investiga a CONASUPO

millones de dólares en diciembre de 1990. Entre los presuntos implicados se señala a Raúl Salinas de Gortari y a Salvador Giordano Gómez exgerente general de MICONSA.

Según las indagatorias, se desincorporó el plan MICONSA - Atlacomulco, vendiéndose a poco menos de cuatro millones de dólares, pese a que su valor era superior a los siete millones de dólares. Previamente a la desincorporación se acordó capitalizar la empresa con 36,205 millones de viejos pesos, de modo que CONASUPO asumió los pasivos de MICONSA - Atlacomulco, Acta 294 del Consejo de Administración de MICONSA. En la subasta participó la empresa Abastos Especializados, firma creada por Raúl Salinas de Gortari y Carlos Alamán Bueno exdirector de MICONSA en esas fechas, utilizando como prestanombres a Víctor Gómez. Esta empresa fue creada para ser la intermediaria en la venta de la harina de maíz producida por las siete plantas de MICONSA. La subasta se realizó de manera irregular para eliminar a los otros postores, y permitir que Abastos Especializados ganara la subasta y pagara sólo 13,720 millones de pesos. Se celebró un contrato de maquila amañado, mediante el cual Abastos Especializados pudo ir pagando la planta de Atlacomulco Especializados impondría a MICONSA una sanción de 500 millones de pesos por mes cuando MICONSA no surtiera del maíz necesario para la producción de harina de maíz. En el contrato se estableció que MICONSA pagaría 380,000 pesos por tonelada de harina de maíz, cuando el presupuesto de MICONSA estipulaba que MICONSA sólo debería pagar 90,000 pesos por tonelada.

El excontralor interno de CONASUPO denunció hechos ante la Secretaría de la Contraloría, y posteriormente Carlos Alamán Bueno dejó de ser director de MICONSA.

Entre las personas que se mencionan como partícipes de este delito están: Raúl Salinas de, exdirector de planeación de CONASUPO, Carlos Alamán Bueno, exdirector general de MICONSA, Víctor Gómez, supuesto dueño de Abastos Especializados, Luis M. Arruti Pérez, exdirector de Finanzas de MICONSA, Jorge Segura Sendal, exdirector de Acopio y Comercialización de MICONSA, Alejandro Gardea Sánchez, exdirector de Asuntos Jurídicos y Laborales de MICONSA, Salvador Giordano, exgerente de MICONSA, Efrén Díaz Castellanos, exconsejero de la Secretaría de Programación y Presupuesto en MICONSA.⁹⁸

- Importación de maíz con aflatoxinas. Se presume que esta semilla contaminó la cosecha en el estado de Tamaulipas en 1989. Se estima que el daño patrimonial es de alrededor de 200 millones de pesos. Entre las personas supuestamente implicadas se mencionan a Ignacio Ovalle Fernández, Raúl Salinas de Gortari y Jorge de la Vega Domínguez exsecretario de la SARH.

CONASUPO adquirió de varias empresas estadounidenses la cantidad de 445,000 toneladas de maíz contaminado con aflatoxinas, que provocan cáncer en el hígado. Esta semilla contaminó la cosecha de este grano en el Estado de Tamaulipas, 500,000 toneladas. El 23 de agosto de 1989, el Delegado de CONASUPO en Tamaulipas informó que ese día serían incineradas o enterradas 105,000 toneladas del grano, no apto para consumo humano, con un

⁹⁸ línea de investigación No.3 de la Comisión de Diputados de investiga a CONASUPO

valor que rebasaba 38,000 millones de pesos, pérdidas que serían absorbidas por el Gobierno Federal a través de CONASUPO. Advirtió también que las 495,000 toneladas de la cosecha otoño-invierno en esa entidad habían sido afectadas por el hongo tóxico "aspergillus flavus", prohibió la comercialización del grano. En un comunicado del 24 de agosto del mismo año, la Secretaría de Salud, informa que se cuarentenaron en las bodegas de CONASUPO 500,000 toneladas de maíz; 40,000 en bodegas particulares y se destruyeron 5,000 pesos por tonelada.

En relación a este caso no se tiene noticias de denuncias, acciones penales o administrativas ejercidas, sin embargo, se menciona a Ignacio Ovalle Fernández, exdirector de CONASUPO, Jorge de la Vega Domínguez, exsecretario de la SARH y a Raúl Salinas de Gortari exdirector de planeación de CONASUPO, como presuntos implicados.⁹⁹

- Se detectaron irregularidades en la importación de granos provenientes de los Estados Unidos. Se sobrecotizaron por un total de 78.6 millones de dólares. los montos y los productos de varias transacciones comerciales de empresas mexicanas con empresas de EU fueron falsificados, entre 1987 y 1989, lo que pudo redundar en beneficio de unas y otras.

Se sobrecotizaron varias exportaciones de granos de los Estados Unidos hacia México por un total de 78.6 millones de dólares. Algunos exportadores norteamericanos sobrevaloraron los precios de venta por la cantidad de servicios posteriores hechos al importador. Se sobrestimaron los costos de flete que no fueron pagados. Se

⁹⁹ línea de investigación No.4, de la Comisión de Diputados que investiga a CONASUPO

incluyó un seguro marítimo en el precio de exportación. Se incrementó el precio de venta para cubrir pérdidas por una posible falta de pago de los bancos. En varias transacciones de ganado en las que participó Industrial de Abastos, México importaba ganado que antes había exportado a Estados Unidos. Por lo menos seis de las operaciones de exportación a México en las que se encontraron anomalías fueron realizadas por CONASUPO:

1- Operación 70248; importación de maíz amarillo por 2,653,791 dólares. Empresa exportadora, Bartlett & Co.

2- Operaciones 12283 y 63098, importación de maíz amarillo. Montos: 796,538 y 4'357,459 dólares, respectivamente. Empresa exportadora: Cargill Co.

3- Operación 61899, importación de sorgo en grano, Monto; 2'159,305 dólares. Empresa exportadora: Elders Grain Company.

4- Operación 61877: sorgo en grano. Monto, 1'904,597 dólares. Empresa exportadora: Elders Grain Company.

5- Operación 870224, importación de maíz blanco. Monto 2'159,305 dólares. Empresa exportadora; Elders Grain Company

En varias ocasiones los importadores mexicanos y/o sus agentes hicieron peticiones de retribución, mediante la sobrevaluación de los precios a razón de cinco dólares por tonelada métrica. Al cobrar la letra de crédito se le devolvían al importador o a su agente, 2.50 dólares por tonelada.

Sobre este asunto no se indica que acciones penales o administrativas se han llevado a cabo, ni quiénes son los presuntos implicados.¹⁰⁰

- Desvió de harina subsidiada en favor de empresarios, principalmente MASECA, de Roberto González Barrera. En este asunto no se especifica el daño patrimonial, pero se mencionan como supuestamente implicados a Ignacio Ovalle Fernández, Raúl Salinas de Gortari, Roberto González Barrera y Salvador Giordano Gómez.

En julio de 1990, se firmó un “Acuerdo de ejecución de un programa de ampliación de la industria productora de harina de maíz”, con el objetivo de “establecer y mantener una política de precios de venta que permita a la industria harinera obtener márgenes de utilidad acordes con el sistema actual”. Dicho acuerdo fue firmado por el Subsecretario de Comercio Interior, Eugenio Carrión, Roberto González Barrera, Presidente de MASECA, a nombre de la industria productora de maíz e Ignacio Ovalle Fernández, a nombre de Maíz Industrializado CONASUPO. Este acuerdo llevo a la reducción del volumen de maíz subsidiado que CONASUPO entrega a los molineros, de 2,571 millones de toneladas a un millón 600 mil, obligando a los molineros a comprar harina de las grandes empresas industrializadores. MASECA que antes recibía un subsidio directo para cubrir en 78 mil toneladas de maíz la diferencia entre precio de compra, fletes y almacenamiento y el precio requerido por el precio controlado de la tortilla, ahora los subsidios que recibe esta empresa cubren un millón 658 mil

¹⁰⁰ Línea de investigación No. 5 de la Comisión de Diputados que investiga CONASUPO

toneladas: más de 20 veces más que al principio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Además, el maíz de primera calidad era distribuido por CONASUPO a la empresa MASECA, en tanto el de calidad de tercera era entregado a los molineros para la nixtamalización e industrialización en tortilla. Los molineros organizados denunciaron en 1992 que las autoridades de comercio protegían al empresario Roberto González Barrera, dueño del Grupo Industrial MASECA, quien pretendía monopolizar el mercado de tortilla hecha a base de harina de maíz. Por protestar contra esto fue encarcelado el dirigente de los propietarios de molinos y tortillerías Nazario Palomera Aguilar, el 22 de marzo de 1992. Se le acusó de elevar el precio de la tortilla. Además, la Procuraduría Federal del Consumidor cerró cerca de 50 totillerías y aplicó multas por 1,700 millones de viejos pesos. Para 1992, MASECA abarcaba en 65% del mercado nacional de harina industrializada de maíz y acaparaba el 50% de los consumidores de tortillas. En diversas instancias los molineros rechazaron la política de la Secretaría de Comercio de obligarlos a adquirir harina en lugar de masa para la elaboración de tortillas. En 1995, el Gobierno Federal destinó 2,583 millones de nuevos pesos al subsidio de la industria harinera del maíz, pero más del 90% de esta cantidad se quedó en las empresas MASECA y MINSA.

El gobernador de Guerrero, José Francisco Ruíz Massieu le habría negado a Raúl Salinas de Gortari y a su socio, Roberto González Barrera, el contrato para la construcción de una planta industrializadora de maíz en ese estado. Se ha denunciado, también que mediante las plantas de MICONSA en Atlacomulco y en

Guerrero se desviaba harina de maíz subsidiado a empresarios, principalmente a MASECA, de Roberto González Barrera.

(Aclaración): De 1988 a la fecha MASECA ha crecido de 11 a 18 plantas industriales, y su capacidad de procesamiento pasó, de 914 mil a un millón 985 mil toneladas.

Por estos hechos se ha presentado ante la Procuraduría General de la República, una denuncia para que se investigue quienes son los culpables de estas irregularidades, ya que se menciona como personas supuestamente implicadas a: Carlos Salinas de Gortari, expresidente de la República, Jaime Serra Puche, exsecretario de Comercio y Fomento Industrial, Ignacio Ovalle Fernández, exdirector general de CONASUPO, Raúl Salinas de Gortari, exdirector de planeación de CONASUPO, Eugenio Carrión, exsubsecretario de Comercio Interior, Roberto González Barrera, principal accionista, Grupo MASECA, Salvador Giordano, exdirector general de MICONSA, Carlos Alamán Bueno, exdirector general de MICONSA.¹⁰¹

- Posibles fraudes en la construcción de una planta de harina de maíz en Acapulco, Guerrero, en la que eran socios el gobierno del estado de Guerrero, CONASUPO a través de Miconsa. Aunque no se calcula el monto del daño patrimonial, se menciona que tuvieron conocimiento del caso el expresidente Carlos Salinas de Gortari, el exgobernador de Guerrero, Francisco Ruiz Massieu, la secretaria de la Contraloría General de la Federación María Elena Vázquez Nava, el exprocurador general de la República Enrique Álvarez del Castillo e Ignacio Ovalle, ex director general de

¹⁰¹ línea de investigación No.6 de la Comisión de Diputados que investiga a CONASUPO

CONASUPO. Se menciona el caso en el careo procesal que se celebró el 31 de mayo de 1995 en el penal de Almoloya de Juárez entre Raúl Salinas de Gortari e Ignacio Ovalle. Se presume que en estos hechos participaron: Raúl Salinas de Gortari, exdirector de planeación de CONASUPO, Carlos Alamán Bueno, exdirector general de Miconsa.¹⁰²

- Fraude de 60 millones de dólares en la comercialización de harina de maíz en 1990. Se señala que Carlos Alamán, exdirector de Miconsa autorizó que los gastos por concepto de venta de la harina de maíz producidas por las 7 plantas de Miconsa ascendieran hasta el 16%, cuando el presupuesto sólo autorizaba un gato máximo del 3% por este concepto. Se presume que las ganancias generadas por esta operación ilegal se distribuirían entre Raúl Salinas de Gortari, Carlos Alamán Bueno y otros funcionarios de MICONSA. Derivado de este hecho, se inhabilitó a Carlos Alamán por dos años para desempeño de cargos públicos. Se mencionan como supuestos responsables a: Carlos Salinas de Gortari, expresidente de la República, Raúl Salinas de Gortari, exdirector de planeación de CONASUPO, Javier Bonilla, exdirector general de CONASUPO, Carlos Alamán, exdirector general de Miconsa, Luis M. Arruti, exdirector de Finanzas de Miconsa, Alejandro Gardea Sánchez, ex director de asuntos jurídicos de Miconsa, Jorge Segura Senday, exdirector de acopio y comercialización de Miconsa, José Rodríguez, exdirector de contraloría de MICONSA, Eduardo Kanter, exdirector de la planta de Arriaga, Chis., de MICONSA, Salvador Pacheco, exdirector de la planta de Jaltipan, Ver., de MICONSA, Jorge Harlock exdirector de la planta de Los Mochis, Sin., de MICONSA, Othón

¹⁰² Línea de investigación No. 7 de la Comisión de Diputados que investiga a CONASUPO

Reyes, exdirector de la planta de Tlalnepantla, Méx., de Miconsa, Salvador Giordano, exsubsecretario de la SECOGEF.¹⁰³

Otros asuntos que son motivos de investigación:

1.-Robo de 18,500 toneladas de maíz propiedad de MICONSA-Monterrey procedentes de la planta de AGROINSA en Monterrey, salieron con destino a Guadalajara, pero en el camino se desviaron a las bodegas privadas "Astilleros", en Atotonilco, Jal.

2.-Irregularidades en la venta de ICONSA, que se vendió a 10 millones de dólares, cuando su precio real era de 25 millones de dólares. La empresa se vendió a los empresarios de Monterrey Julio César Villarreal y Policarpo Elizondo. Posteriormente cambió de nombre a AGROINSA.

3.-Fraude en el pago del trabajo de molienda de 27,000 toneladas de maíz propiedad de CONASUPO, entre abril y septiembre de 1990. La molienda la realizó la empresa AGROINSA y se le pagaron 380,000 pesos por tonelada, cuando se le debió haber pagado sólo 90,000 pesos por tonelada.

4.-Desvío de 33,109 toneladas de maíz amarillo importado a través del puerto de Veracruz de enero de 1989 a septiembre de 1990.

5.-Pago improcedente de renta de contenedores y almacenamientos en el recinto fiscal de Veracruz, por 2,532 millones de pesos.¹⁰⁴

¹⁰³ Línea de investigación No. 8 de la Comisión de Diputados que investigan a CONASUPO

¹⁰⁴ Línea de investigación de la Comisión de diputados que investiga CONASUPO (otros asuntos)

Otros ilícitos

Huellas de lavado de dinero en la CONASUPO.

Millonarias transferencias entre la CONASUPO y una empresa fantasma denominada California Panamá Holding, Inc., son investigadas por la Procuraduría General de la República (PGR) como una línea mas que probaría la relación entre Raúl Salinas de Gortari y el narcotraficante Juan García Abrego.

Fuentes allegadas a la PGR revelaron que fue comisionado un equipo especial de agentes para indagar actividades de funcionarios -del actual y del anterior gobierno-, así como de empresarios que pudieran estar relacionados con el lavado de dinero en la paraestatal.

En una nueva lista de personas sujetas a averiguación, a la cual tuvo acceso El Financiero, figuran Carlos Hank González y Carlos Hank Rohn, Gustavo Espinosa Carbajal, Arturo Martínez de la Mora, Marcelo González Álvarez, Jaime Portilla Olvera, Pedro Garza Zavaleta, José Jaime Villegas Lucero y Simón Javier Muñoz.

Este grupo se suma a otro que encabeza Raúl Salinas y que lo integran Salvador Giordano, Juan Manuel Pasalagua, Ignacio Ovalle, José Córdoba Montoya y los hermanos Ceja Martínez (Justo fue secretario particular de Carlos Salinas, y Rafael, desde hace siete años es gerente de la Regional Norte de Distribuidora CONASUPO, con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas)

Las transacciones con la California Panamá son una muestra más de la habilidad de Raúl Salinas para realizar negocios mediante la

infraestructura de CONASUPO, de la cual fue Director de Planeación.

Empresarios amigos de Raúl Salinas de Gortari, suscribieron convenios con California Panamá entre 1989 y 1990, a través de la cual se adquirieron supuestamente diez mil toneladas de frijol chino. sin embargo, las autoridades consideran que exfuncionarios de CONASUPO crearon aquella empresa para triangular operaciones de compraventa, que bien pudo servir para lavar grandes cantidades de dinero.

La empresa creada para apoyar el consumo de los mexicanos más desfavorecidos no escapó a los largos tentáculos del clan Salinas, pues fue utilizada para blanquear millonarias sumas de dinero a través de empresas fantasmas.

Prueba de ello son las cuentas especiales de Bancomer-Monterrey que CONASUPO utilizó en operaciones con Humberto García Abrego, cerebro financiero del cártel del Golfo, cuando en 1992 Raúl Salinas de Gortari era director de Comercialización de la paraestatal.

La cuenta especial de la paraestatal era la 517790-2 en tiempos en que Gabriel Palacios Hernández era responsable de la delegación Regional de Tamaulipas de CONASUPO. En ese entonces se emitieron los siguientes cheques:

El número 176174 por la cantidad de 320 mil 291 nuevos pesos; cheque 1755601 por 444 mil 991 nuevos pesos; y el cheque 1756051 por la suma de 359 mil 105 nuevos pesos.

De la cuenta especial 429518219-1 se emitió un cheque por 69 mil 497 (nuevos) pesos, aseguró el diputado Manuel Beristáin, del Partido Acción Nacional (PAN), a El Financiero.

En el proceso de la causa penal auxiliar número 121/95, contra Humberto García Abrego como responsable de la comisión del delito de lavado de dinero, se ventilaron las relaciones comerciales entre CONASUPO y Graneros Continentales, S.A., almacenes Nacional de Depósito, Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. y Nunatex.

Humberto, hermano de Juan García Abrego, jefe del cártel del Golfo, aunque no pudo comprobar la procedencia lícita de tres millones 468 mil 667 nuevos pesos, fue absuelto en segunda instancia.

Esto es ya cosa juzgada; sin embargo, habría que investigar todas las operaciones de comercio de la delegación de CONASUPO en Tamaulipas, pues es de gran importancia debido a su cercanía al cártel del Golfo, refiere el diputado Manuel Beristáin.¹⁰⁵

Robo de maíz subsidiado.

La Policía Judicial capitalina detuvo a 75 sujetos, entre ellos bodegueros, choferes y macheteros, que participaban en el robo "hormiga" de maíz subsidiado de la CONASUPO que provenía del Silo Almacenadora del Sur "Miguel Alemán", ubicado en el

¹⁰⁵ El Financiero, pp 1 y 28, 27-V-98

municipio de Tlalnepantla, estado de México, cuya actividad venían desarrollando desde hace dos años.

Según las investigaciones de la PJ, se estableció que el grano era sustraído de los costales que cargaban en dicha almacenadora y en el trayecto hacia diferentes bodegas de la paraestatal, los camiones desviaban su ruta a una bodega clandestina, ubicada en la calle Tula número 45, en la colonia Industrial Vallejo.

En dicho almacén clandestino el grano era extraído mediante un instrumento llamado “pluma” que al insertarlo en un costal abre el tejido del mismo sin dañarlo, por que al llegar a su destino final no se percataban del robo del grano.

De cada costal de un peso de 75 kilogramos, los trabajadores extraían cinco kilogramos de maíz y comercializaban en 85 pesos cada costal, dicha operación la realizaban tres veces por semana y el grano era enviado a San Francisco del Rincón, Guanajuato, mientras que el dinero obtenido era repartido entre los choferes y macheteros.

La captura de los responsables se debió a que agentes judiciales detectaron la descarga del grano en la bodega clandestina mencionada, en la que sus propietarios, Fausto Arreguí Rojo y Julio Cesar Ramírez Elizalde, ofrecieron a los encargados del operativo 30 mil pesos y un vehículo Volkswagen, modelo 1992, para evitar su detención.

Durante el operativo se aseguraron cinco mil toneladas del maíz subsidiado y diez camiones, entre ellos seis Kenworth, un Ford y tres tractocamiones Dina.

Los 75 detenidos quedaron a disposición del Ministerio Público de la Coordinación General de Investigación de Robo a Vehículos, el cual en las próximas horas enviará un desglose de la averiguación previa CRV/243/98-06 y a los probables responsables a la Procuraduría General de la República por la comisión de los delitos contra el consumo y la riqueza nacional, así como peculado y otros.

Cabe señalar que la procuraduría capitalina dejará un desglose de la averiguación previa en contra de Fausto Arreguí Rojo y Julio Cesar Ramírez por el delito de cohecho.

Desde la madrugada de ayer los camiones asegurados aparecieron en fila afuera de la 50 agencia investigadora del Ministerio Público ubicada en la avenida Arcos de Belén.

Hasta el momento no se ha establecido el monto del quebranto económico en contra de la paraestatal o de los molineros afectados, toda vez que el hurto del grano se llevó a cabo durante más de dos años.¹⁰⁶

¹⁰⁶ El Día, p.18, 18-VI-98

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación se concluye oficialmente el 1 de octubre de 1998, siendo otras las condiciones que prevalecían en este momento en nuestro país se concluyó en los siguientes términos:

Primera: Los Subsidios se encuentran Consagrados en el artículo 28 último párrafo de nuestra Constitución Política, que a la letra dice y a efecto de ser mas clara y precisa para el lector “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando éstos sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta. Considerando este último párrafo de nuestra Carta Magna, el Gobierno Federal ha venido subsidiando el consumo de tortilla de maíz, tanto por conducto del precio en grano que CONASUPO vende a la Industria Molinera, como a través de la harina de maíz.

Segunda: Con en propósito de mantener un adecuado control y procurar que el subsidio llegue realmente a la población se debe de establecer una muy estricta supervisión por parte de FIDELIST.

Tercera: De acuerdo al artículo 1º del Decreto que “Establece un subsidio a la tortilla de harina de maíz de precio controlado” publicado en el Diario Oficial de la Federación al 31 de mayo de 1996, la industria molinera está considerada como agente canalizador del subsidio.

Cuarta: El artículo 6° del mencionado Decreto señala que el subsidio será enterado a la industria molinera ya sea en efectivo o mediante entregas físicas de maíz, a través de CONASUPO quien deberá establecer los controles necesarios PARA UNA ADECUADA SUPERVISION Y EVALUACION”, sin embargo es evidente que esta responsabilidad le corresponderá a FIDELIST.

Quinta: Los Molineros que a la entrada en vigor del Decreto recibían dotaciones de maíz de DICONSA, de acuerdo al registro de SECOFI y por parte de CONASUPO actualmente le corresponde a FIDELIST.

Sexta: Se deberán mantener los criterios que se han venido utilizando para los techos físicos de harina pero se deben generalizar para las fases de control de maíz-grano y masa.

Séptima: Con la identificación de marcadas incidencias en el subejercicio de los techos físicos estatales, FIDELIST debe encargarse de la aplicación del subsidio su redistribución a entidades federativas deficitarias.

Octava: Para la determinación de los techos físicos de las entidades federativas las fluctuaciones que se deriven de la estacionalidad de las cosechas de maíz en cada entidad federativa, correlacionando este impacto con las dotaciones individuales.

Novena: Las delegaciones en donde el control del subsidio además de la harina implica maíz grano, prevalecen el hecho que la facultad de asignar y autorizar dotaciones de maíz-grano descansa en las delegaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

(SECOFI), esto se convierte en una limitante más para FIDELIST, en virtud de que, por un lado no es posible el mantenimiento efectivo del Padrón Unico y por otro, las acciones para modificar y redistribuir dotaciones para llevar a cada industrial a sus consumos reales e inclusive para sancionar, requieren del consenso y voluntad de la SECOFI.

Décima: Que el Organismo responsable de la aplicación del subsidio negocie el que las entidades federativas se encarguen de administrar las dotaciones de maíz-grano como ya lo hacen con las dotaciones de harina.

Décima primera: Se debe fortalecer la participación de los representantes de SECOFI, PROFECO y Representantes de Desarrollo Económico de las entidades federativas en el Comité de Control al Subsidio que se celebra en todas las delegaciones de CONASUPO, para resolver los problemas que se presenten en cada entidad con relación al subsidio para la elaboración de tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado, e ir implementando las medidas necesarias de control de acuerdo a las características específicas de cada entidad federativa.

Décima segunda: Se debe mantener una estrecha vigilancia de los funcionarios públicos que manejan las dotaciones para que no condicionen a los industriales en las asignaciones ni tengan la posibilidad de extorsionar o aceptar dádivas a cambio del desempeño de sus funciones.

Décima tercera: El presente trabajo de investigación representó un gran esfuerzo para recabar la información, debido a que no existe

material bibliográfico y la mayoría de las fuentes fueron tomadas de los informes y trabajos realizados por CONASUPO, así como de las experiencias o de material hemerográfico, por lo que se considera que esta investigación es únicamente la pauta retomar posteriormente el tema y profundizar en él, aunque con toda la dialéctica que vive nuestro país, será necesario adecuarlo a las circunstancias políticas de ese momento histórico.

BIBLIOGRAFIA.

1. Acosta, Joseph de, Historia natural y moral de las indias, edición preparada por Edmundo O'Gorman, con un prólogo, tres apéndices y un índice de materias, Fondo de Cultura Económica, 1962, México
2. Celis A, H. 1985. Problemática de la producción de semillas híbridas de maíz en la mesa central de México, En memorias de la SOMEFI, 1a. reunión nacional sobre producción de semillas 23-25 septiembre, 1985, Chapingo, Méx.
3. Compañía nacional de subsistencias populares, 1975. Orientaciones generales de política. Documento interno. CONASUPO, México.
4. Compañía nacional de subsistencias populares, 1988, el mercado de las subsistencias populares. Cincuenta años de regularización. Documento interno. CANASUPO, México.
5. Compañía nacional de subsistencias populares, 1997, descripción de objetivos y funciones, documento interno. CANASUPO, México.
6. De. Piña, Rafael, diccionario de derecho, ed. Porrúa, 1983, México, D.F.
7. Diccionario enciclopédico, ed. Olimpia, México, 1996.

8. Diccionario, Sinónimos y Antónimos, ediciones Alba Libris, S.L., España, 1996.
9. El origen del maíz, maíz industrializado CONASUPO S.A. de C.V. y grupo MASECA, S.A. de C.V., ed. Azabache.
10. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, ed. Porrúa, 1992, México, D.F.
11. Informe de labores, Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 1996-1997, SAGAR, México, 1997,
12. Programa agropecuario y de desarrollo rural 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, SAGAR, 1997.
13. Sánchez González, José refugio; tesis profesional “ diagnóstico y análisis de la operación del programa de apoyo a la comercialización rural en el programa de compras otoño-invierno 92-93; Chapingo, Méx. Abril 1995.
14. Tena Ramírez, Felipe, derecho constitucional mexicano, ed. Porrúa, 1991, México, D.F.
15. Torres Salcido, Gerardo; maiz-tortilla, políticas y alternativas, ed. Colección alternativa, UNAM, 1997.
16. Torres Torres, Víctor; tesis profesional “la intervención del estado en la agricultura mexicana (época actual y perspectivas)”, Chapingo, Méx. Nov. 1993.

- 17.El Origen del Maíz, publicaciones CONASUPO y GRUMA, coordinación editorial Azabache, México, 1986.
- 18.Fernández de Oviedo, Gonzalo, Sumario de la natural historia de las Indias, edición, introducción y notas de José Miranda, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- 19.Florescano, Enrique, et. al., Bibliografía General del Maíz en México, 3ª. Edición, INAH, 1987.
- 20.León Portilla, M. 1981, Toltecayotl, Aspectos de la Cultura Náhuatl, Fondo de Cultura Económica, Méx. .
- 21.Sahagún Bernardino de, Historia general de las cosas de la Nueva España, 2ª. Edición, ediciones Alianza.
- 22.Subsidio a la Harina de maíz, CONASUPO, documento interno, Dirección General.
- 23.Zorrilla, Leopoldo, et. al., El Maíz, México, Museo de las Culturas Populares, 1987.

LEGISLACION

1. Código Fiscal de la Federación, ed. Porrúa, 1998, México, D.F.
2. Código penal en materia común para el Distrito Federal y en materia federal para toda la república, ed. Porrúa, 1998, México, D.F.
3. Código de procedimientos penales para el Distrito Federal, de. Porrúa, 1998.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Porrúa, 1998, México, D.F.
5. Estatutos orgánicos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares
6. Diario Oficial de la Federación, viernes 27 de diciembre de 1996, acuerdo por el cual se fijan precios máximos de ventas de masa y de la tortilla de maíz
7. Diario Oficial de la Federación, jueves 1° de abril de 1965, decreto por el que se crea el organismo publico descentralizado compañía nacional de subsistencias populares

8. Diario Oficial de la Federación, viernes 31 de mayo de 1996, decreto que establece un subsidio a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado
9. Instructivo para la aplicación del decreto del 31 de mayo de 1996, oficina técnica de la dirección general, gerencia de supervisión y evaluación, junio, 1996
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ed. Porrúa, 1998, México, D.F.
11. Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Porrúa, 1998, México, D.F.
12. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ed. Porrúa, 1998, México, D.F.
13. Normas para la determinación y pago de subsidio a la venta de harina de maíz nixtamalizado, CONASUPO, documento interno, 1998, México.
14. Reglas para la participación de los industriales de la masa y la tortilla en la canalización del subsidio, en los términos y condiciones del decreto del 31 de mayo de 1996, que establece el subsidio a la tortilla de maíz para consumo humano de presión controlado. CONASUPO, documento interno, 1998, México, D.F.