



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

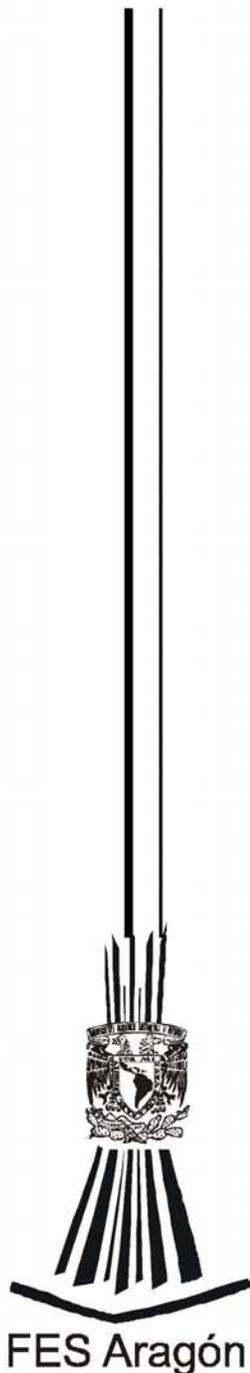
LA LECHE FACTOR ESTRATÉGICO DE DESARROLLO EN EL ESTADO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
JOSÉ LUIS VILLALOBOS LÓPEZ

ASESOR: LIC. ALEJANDRO PÉREZ NÚÑEZ



FES Aragón

SAN JUAN DE ARAGÓN ESTADO DE MÉXICO, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A DIOS POR DARME LA OPORTUNIDAD DE CULMINAR
Y REALIZAR ESTE SUEÑO TAN DESEADO.**

A la **Universidad Nacional Autónoma de México,**
Facultad de Estudios Superiores Aragón, le
agradezco que como una madre esperó con los
brazos abiertos, para que uno de sus hijos regresará a
cumplir con su realización.

A mi **MADRE LUZ ANTONIA LÓPEZ GARCÍA,** a
quien le agradezco que con sus consejos y desvelos,
me guió y a quien con su confianza fortaleció y creo
en mi la esperanza de lograr mis objetivos y alcanzar
la meta deseada, **Madre te quiero**

A mi **PADRE MARTIN VILLALOBOS OLIVARES,**
quien en todo momento me ha enseñado con su
ejemplo de lucha y perseverancia, a no desistir de mis
sueños, me enseñaste los dos caminos de la vida y hoy
te digo gracias.

A mi **ESPOSA LIDIA AMPARO ATLITEC,** a quien en
forma especial agradezco el apoyo brindado, el
esfuerzo y el saber que siempre has creído en mi y
me has demostrado que tengo la mejor esposa que
Dios me pudo haber dado, gracias te amo.

A mi **HIJA LIDIA AMPARO VILLALOBOS ATLITEC**, por ser la luz de mi vida y el aliciente de superación, desde que tu llegaste creaste en mi la confianza, la esperanza y el saber que debía crecer para brindarte mis esfuerzos. Te dedico con todo mi amor el presente trabajo y le agradezco a Dios que lo disfrutes y que estés a mi lado, bebe te amo.

A mis **HERMANO, GRACIELA, ELSA ROSALBA, MARTÍN ALFREDO, A MIS SOBRINAS Y SOBRINOS**, les agradezco el apoyo y la confianza que siempre han tenido en mi y espero que el presente trabajo los llene de alegría toda vez que este triunfo se los dedico por todos los momentos felices que he tenido y por la familia que Dios me dio.

A mis **TIOS SALVADOR MADRID NUCHE y FELICITAS LÓPEZ**, quienes me impulsaron y confiaron, gracias por permitirme ser parte de un proceso de crecimiento personal y profesional.

A mi asesor **LIC. ALEJANDRO PÉREZ NUÑEZ**, por la paciencia y apoyo en la realización del presente trabajo de investigación

Gracias **Lic. ACACIA MARTINEZ DE ESCANDON**, por la confianza, apoyo e impulso brindado para la realización de tan anhelada meta.

Gracias al **Lic. FRANCISCO JAVIER MADRID LINO**, a quien otorgo un sincero agradecimiento por contribuir en mi formación profesional desde el inicio de mi carrera, y por compartir sus conocimientos y permitirme ser parte de su equipo de trabajo.

A mi **PRIMO SALVADOR MADRID LOPEZ**, quien ha sido parte importante en mi desarrollo personal y profesional.

A todos los **PROFESORES** que me impartieron clase en esta **H. Universidad**, gracias por transmitirme sus conocimientos.

A todos **mis compañeros y compañeras de trabajo** en Liconsa, S.A. de C.V. y en especial a los **Licenciados Jesús Fernando Tapia Arriaga, Alejandro Morales Villalvazo, Carlos Hernández Lagunes, Miguel Anzures Espinosa, Hugo Rolando Aquino, David Tonatihu Suárez González, Víctor Manuel González Pérez, Jesús Alfredo Sánchez Ramírez, Jaime de Santiago Delgado, Ignacio Hernández Galván, Víctor Manuel González Pérez, Salvador Cardoso Hernández, Julio Atlítec Pompa, Víctor Hugo González Zúñiga y Alejandro Peralta**, por el apoyo que siempre he recibido, gracias.

ÍNDICE

| | |
|--------------|---|
| INTRODUCCIÓN | I |
|--------------|---|

CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEORICO CONCEPTUAL

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. Concepto de Estado | 2 |
| 1.2. Fines del Estado | 8 |
| 1.3. Que entendemos, Que debemos de entender por Desarrollo Nacional y Desarrollo Sustentable | 12 |
| 1.4. Evolución Histórica | |
| 1.4.1. Prehispánico | 22 |
| 1.4.2. Colonial | 25 |
| 1.4.3. México Independiente | 28 |
| 1.4.4. México actual. | 30 |

CAPÍTULO SEGUNDO LA INDUSTRIA LECHERA EN MEXICO

| | |
|----------------------------------------------------|----|
| 2.1. Panorama Mundial | 34 |
| 2.2. Producción Nacional de leche de vaca | 34 |
| 2.3. Importación de leche | 40 |
| 2.4. Estructura lechera | 44 |
| 2.5. Participación del Estado en el rubro: LECHERO | 46 |

CAPÍTULO TERCERO MARCO JURIDICO

| | |
|----------------------------------------|----|
| 3.1. Artículo 4° Constitucional | 51 |
| 3.2. Artículo 25 Constitucional | 53 |
| 3.3. Artículo 26 Constitucional | 56 |
| 3.4. Artículo 28 Constitucional | 59 |
| 3.5. Ley General de Desarrollo Social | 65 |
| 3.6. Organización Mundial de la Salud | 67 |
| 3.7. Derecho a la Salud y Alimentación | 74 |

CAPÍTULO CUARTO
LA LECHE FACTOR ESTRATEGICO DE DESARROLLO EN EL ESTADO
MEXICANO

| | |
|----------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Autosuficiencia Alimentaria | 80 |
| 4.2. Producción de leche Nacional | 85 |
| 4.3. Disminución de Importación de Leche en nuestro país | 90 |
| 4.4. Mayor participación del Estado | 91 |
| 4.4.1. LICONSA | 94 |
| 4.4.2. DICONSA | 96 |
| 4.5. Rearticular Conasupo | 105 |
| | |
| Conclusiones | 106 |
| | |
| Bibliografía | 109 |

INTRODUCCIÓN

En la actualidad uno de los principales Programas del Gobierno Federal ha sido el de la alimentación, motivo por el cual se le dió continuidad al programa PROGRESA, (Programa de Educación Salud y Alimentación), creado en el sexenio pasado, y que ha llegado a casi todos los rincones de nuestro país.

Tomando en consideración que uno de los fines del Estado, es el bienestar de la población en general, en este caso en particular se hará el estudio de la alimentación que tienen los mexicanos.

Cabe señalar que para cumplir con el abasto alimentario el Estado ha creado diversos organismos como la ya desaparecida CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares). LICONSA (Leche Industrializada), por mencionar algunos, que si bien se ha hecho un esfuerzo por parte de la Administración Pública Federal, esto no ha sido suficiente, es por ello que a continuación se expone toda la problemática que tiene el Estado para llevar a cabo dicho cometido, caso concreto el de la leche.

Nuestro país se ha caracterizado por ser un importador de leche en las últimas tres décadas, principalmente de Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, pues la producción nacional no se ha incrementado de manera sustantiva.

Primeramente se habla de un marco conceptual: qué es el Estado, los fines que persigue y la evolución que ha habido en el aspecto de la alimentación, tocando desde la época prehispánica hasta la actualidad.

Posteriormente, se presenta un comparativo a nivel mundial de la producción de la leche, así como de la producción de leche en México, haciendo una reseña principalmente en los países desarrollados, la importación de leche que hace nuestro país, con el fin de satisfacer las necesidades que se tienen en cuanto a este producto.

En el capítulo tercero, se analiza el marco jurídico constitucional, que contempla el derecho que tiene el pueblo mexicano a tener una

alimentación sana, para ello se ven los principales preceptos legales, citando los artículos 4°, 25, 26 y 28 de la Constitución, así como lo señalado en la Ley de Desarrollo Social y lo establecido en la Organización Mundial de la Salud.

Y por último en el capítulo cuarto, se expone la problemática que existe en cuanto a la producción de leche, la insuficiencia de producción, la competencia desleal que enfrentan los productores nacionales en comparación con los extranjeros, toda vez que importamos leche a bajos costos, pero de mala calidad ó en el peor de los casos contaminada, así mismo se analiza la participación que debe tener el Estado para reactivar este sector importante para la sociedad.

CAPÍTULO PRIMERO
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1. Concepto de Estado.

Concepto es la expresión intelectual de un conocimiento. Cuando nuestro intelecto ha adquirido un conocimiento, lo expresa por medio del concepto. El conocimiento del Estado, cuando se obtiene por la mente, se expresa por medio de su concepto.

“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra u organiza con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”¹

El concepto de Estado y lo que significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. No obstante la enorme importancia que parece tener el Estado, sus tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su "naturaleza", origen, funciones y fines. Muchas son las disciplinas que se ocupan del Estado, algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social; otras, se le contrapone a sociedad. Unas veces se le equipara con la nación; otras con el poder. En este espacio el problema del Estado se aborda teniendo fundamentalmente en cuenta su aspecto jurídico. Esto no quiere decir que no existan otros aspectos importantes. No obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado. Una apropiada descripción del Estado, presupone un claro entendimiento de los problemas jurídicos que le son inherentes.

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para

¹ Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, Porrúa, México, 2000, p. 167.

entender el comportamiento de la comunidad política. Crea derecho, aplica una Constitución; contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; celebra tratados, es sujeto del derecho internacional, en suma, es titular de derechos y obligaciones. Las teorías que ven sólo los aspectos naturales -si esto es posible- no pueden explicar la unidad, la jurisdicción, la personalidad ni la representación; es decir, no explican cómo funciona. Aún más conceptos como poder, legitimación, soberanía y otros que se refieren al Estado, deben mucho de su significado a las normas jurídicas que presuponen.

“Para apreciar la importancia de las consideraciones jurídicas en el tratamiento del Estado, hay que tener presente que la teoría política y la teoría del Estado no son, tanto en su origen como en su forma, sino jurisprudencia dogmática. La jurisprudencia medieval no fue sólo la ciencia de la aplicación e interpretación del derecho, sino también la única teoría coherente del Estado. La teoría política fue jurisprudencia dogmática que trascendió la esfera del derecho y evolucionó como una filosofía del derecho y del Estado.”²

Erradicar las nociones jurídicas de la teoría política moderna, sería tan imposible como erradicar las palabras latinas de los idiomas modernos. Que el vocabulario de la teoría del Estado se encuentra impregnado de términos jurídicos, no es sino reflejo y consecuencia del largo proceso y evolución de la jurisprudencia. La teoría del Estado tomó sus conceptos de la jurisprudencia dogmática y fue con ese lenguaje que aprendió a hablar y decir frases articuladas.

Dentro de la teoría del derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e

² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Edit. Porrúa, Tomo III, México, 2003, p 813.

independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente, como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como (corporación territorial dotada de un poder de mando originario). La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos.

Sin duda los griegos concibieron a la polis como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado (*res publica*) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades. Con todo, correspondió a los juristas medievales forjar el concepto de Estado y la doctrina aplicable a éste. Los juristas construyeron la doctrina jurídica del Estado alrededor de dos nociones jurídicas fundamentales: la de *societas* (corporación) y la de soberanía. La *civitas* constituía, ciertamente, una agrupación de personas, sin embargo, esta agrupación no era un mero agregado de individuos. La *civitas*, para los romanos, constituía una *universitas*. La *universitas* era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada como formando una unidad, un todo.

Ciertas corrientes sociológicas sostienen que la interacción es el elemento que constituye la unidad política del Estado. Sin embargo, cuando el Estado es considerado como una unidad, el criterio de unidad es, sin duda, muy diferente al criterio de la interacción social. Individuos de diferentes Estados pueden tener un contacto económico o cultural que supone una interacción más intensa que la que puede darse entre los individuos de un mismo Estado. Cualquier solución positiva a este problema tiene que suponer la idea de una ficción jurídica o política. Los miembros de una misma comunidad política son, desde este punto de vista, aquellos a quienes se aplican las mismas normas jurídicas.

Otras corrientes sociológicas sostienen que la unidad del Estado descansa en la existencia de intereses comunes, tradiciones comunes, creencias comunes, ideología común, etc. Aunque las creencias comunes así como una ideología común, se encuentran presentes como, también, un mínimo de interacción no constituyen empero, *conditiones per quam* de la estatalidad. De hecho, intereses comunes, creencias comunes y tradiciones comunes en la sociedad son generalmente impuestos. El único elemento que los individuos

comparten en común es el sistema normativo al cual se encuentran sometidos, aun si no comparten intereses, creencias, ideologías o credos. Algo es, así, "común" a varios individuos en virtud de la fuerza obligatoria que las reglas sociales tienen sobre los individuos cuya conducta prescriben.

El Estado es generalmente entendido con una relación en la que alguien manda y otros obedecen. Sin embargo el concepto de dominio, de poder, presupone fundamentalmente aspectos normativos. Se puede formular el esquema del dominio social de la manera siguiente: X tiene poder sobre Y si, y sólo si, puede hacer que Y haga o deje de hacer algo.

“... para la elaboración del concepto del Estado hay que tomar en consideración elementos de diversa índole: por un lado datos reales, de hecho, obtenidos por la observación empírica y por la comparación entre formas históricas del Estado; por otro la depuración y síntesis de esos datos y el intento de penetrarlos e interpretarlos para lograr una clara representación mental de la realidad política; y finalmente, la apreciación valorativa de esa realidad que apunte, por lo menos, su dimensión axiológica.”³

Las relaciones de dominio o de poder no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros. Un individuo probablemente dará a su voluntad esta forma cuando se encuentre, o piense que se encuentra, en posición de reclamar obediencia. No todo dominio, sin embargo, es un dominio estatal, esto es, un dominio en virtud de autoridad en el que se den (la facultad de mandar y el deber de obedecer).

Normalmente se argumenta que el poder del Estado es un poder legítimo. Ahora bien, el poder se reclama legítimo únicamente si reposa en principios, reglas, tradiciones, que se presuponen válidos. El poder legítimo cambia si el sistema normativo por el cual este poder ha sido establecido es reemplazado por otro. La autoridad legítima es siempre aquella que manda de conformidad a un sistema normativo vigente en una comunidad determinada.

³ González Uribe, Héctor. Teoría Política, Edit. Porrúa, México, 2001, p. 153.

El fenómeno de la sustitución de la autoridad legítima es el que con más claridad muestra la significación normativa de la legitimación. Si el antiguo sistema jurídico, sobre el cual los actos del poder legítimo descansaban, deja de ser eficaz, y un nuevo sistema normativo lo sustituye, las autoridades del antiguo régimen dejan de ser la autoridad legítima. Pero si los revolucionarios fallan y el orden normativo que ellos tratan de establecer nunca es eficaz, entonces sus actos no son interpretados como actos legítimos del poder, sino como actos ilícitos, de conformidad con el sistema normativo aún en vigor. Una autoridad establecida, es la autoridad legítima, de *iure* si sus actos se conforman al sistema normativo de la comunidad.

Normalmente se afirma que el Estado es una entidad política autónoma y que posee una característica específica sin la cual es privada de su carácter de Estado: la soberanía. Es fácil observar que esta autonomía tiene un carácter normativo y puede ser descrita de la manera siguiente:

Una comunidad política es independiente si la instancia creadora del derecho es habitualmente obedecida por el grueso de la población, y no se encuentra en hábito de obediencia a ninguna instancia superior.

La soberanía es así la característica distintiva de una comunidad política independiente del Estado. Esta se presenta cuando la instancia creadora del derecho no recibe su autoridad de nadie más, cuando es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad.

Una determinada sociedad, por tanto, no es un Estado, por ejemplo, una organización política independiente, salvo que la generalidad de sus miembros se encuentren en un hábito de obediencia a un superior común determinado. Los individuos cuya acción es considerada como actos del Estado, son los superiores, los órganos del Estado, los gobernantes legítimos.

De lo anterior se infiere que la idea de autoridad únicamente tiene sentido en una comunidad más o menos centralizada, en la que se encuentra un superior común. Pensamos en una autoridad en un

superior, sólo en aquella comunidad donde el aparato de mandar ha alcanzado cierto grado de canalización.

El Estado, en tanto organización, hace que los individuos hagan o se abstengan de hacer ciertas cosas y lo logra a través del único método que posee: el derecho, estableciendo normas jurídicas.

Desde este punto, el Estado no es más que el orden jurídico que "organiza" la comunidad. El derecho, en este sentido, es un sistema de motivación de conducta humana. La función de motivación del derecho resulta, primordialmente, de la manera cómo el derecho ordena o prohíbe comportamientos a través de sanciones. La coacción es, así, ese elemento enormemente persuasivo que anula, o mejor, altera el cuadro de las motivaciones del comportamiento social de los individuos. La pena con la que el derecho reacciona contra ciertos actos, es la sanción, y a través de este acto un mal es infligido al individuo "responsable" aun en contra de su voluntad y si es necesario mediante el uso de la fuerza física.

El Estado no es una cosa, sino un compuesto cuyos componentes no son sino actos de individuos. Puede decirse que no existe Estado si éste no es la suma de actos individuales. Pero si el Estado no es sino un compuesto de acciones individuales, la organización estatal no es sino un compuesto de acciones individuales de las funciones que los individuos realizan en la comunidad. La organización estatal es la manera en la que tales funciones son arregladas.

El Estado protector, parte de la premisa de que el gobierno de un Estado debe de ejecutar determinadas políticas sociales que aseguren y garanticen el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos, como el de la sanidad, la educación y, en general todo el espectro posible de seguridad social.

El Estado gendarme, es aquel que tiene el control total de las actividades, económicas, políticas, culturales, entre otras, toda vez que cuenta con el apoyo del aparato represor que es el ejército y la policía.

Ahora bien, las necesidades que el Estado debe de combatir en la actualidad las dividimos en: básicas y sociológicas.

Las básicas dentro de estas se encuentra la alimentación.

La sociales, la urbanización, el derecho a la vivienda, a la salud, la educación el trabajo, son obligaciones que el Estado debe de procurar con el fin de que sus habitantes tengan un mejor nivel de vida.

1.2. Fines del Estado.

Siendo el Estado creación teleológica del hombre, es indiscutible que su estructura le determina a realizar por medio de sus funciones, la actividad necesaria, complementaria de la del hombre, para llevar a cabo la sociabilidad humana. Es decir, el Estado realiza, una serie de actividades, determinadas por la ley, en la esfera de sus atribuciones, que el hombre como tal no puede realizar, pero que están encaminadas a la satisfacción de las necesidades de éste.

“La doctrina de los fines del Estado e individuo. Si se rechaza al Estado conceptos fundamentales: Estado e individuo. creyendo que la justicia brota de manera espontánea e inmanente de los hombres, en virtud de ser éste, metafísicamente hablando, un valor trascendental, se adoptará una tesis anarquista; si, por el contrario, se niega totalmente ese valor humano, se caerá en las tesis estatistas. Es obvio, sin embargo, que las tesis intermedias salvan las desventajas de los extremos. ”⁴

El tema de los fines del Estado es uno de los más interesantes de la Teoría del Estado, y está en íntima conexión con los problemas relativos a la función social y justificación del mismo.

Los fines del Estado han sido clasificados, desde distintos puntos de vista, en objetivos y subjetivos, universales y particulares, mediatos e inmediatos, limitados e ilimitados.

⁴ Galindo Camacho, Miguel. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, México, 2001, p. 295.

Es indudable que los fines del Estado han variado a través de la historia, pero en decurso de la misma han existido dos posturas que, por antagónicas y por su importancia, merecen gran atención. Abordan el tema sobre la relación teleológica que existe entre el hombre y el Estado: a doctrina liberal individualista y la intervencionista de Estado y la estatista. La primera sostiene que el hombre es la base y objeto de las instituciones sociales, pero lo que el Estado representa solamente el papel de Estado policía constituido solamente como un medio para que el hombre pueda cumplir con sus fines. Esta concepción individualista pretende encontrar su fundamento en la autosuficiencia del hombre para la determinación de los cauces de la vida social y económica sin intervención del Estado que solamente desempeña el papel de vigilante. El estatismo que es el punto más avanzado del intervencionismo de Estado, sostiene, por el contrario, la necesidad de que todas las relaciones y actividades del hombre sean determinadas por el Estado, ya que el primero es incapaz de determinar sus relaciones económicas, sociales, culturales, etc. El liberalismo sostiene la necesidad de la libre empresa, de la libre competencia; la médula de su doctrina la constituye la propiedad privada; el estatismo en cambio, aboga por la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, o respetando la libre empresa, norma periódicamente la actividad productora.

Ambas doctrinas parten de supuestos falsos, y llegan, a conclusiones igualmente falsas. En efecto, la teoría individualista que representa un esfuerzo por limitar la acción del Estado, hoy en día se considera como una doctrina cuyo lugar es el archivo de la historia. El liberalismo está plenamente superado, pero esto no quiere decir que se abogue por la abolición de la propiedad privada, sino que se propone que el Estado intervenga, en la planificación económica mediante normas jurídicas que permitan la coexistencia de la propiedad privada de los bienes de consumo con la estatal de los bienes de producción, compartiendo el Estado y la empresa privada esta tarea productora, puesto que de otra manera se llegaría a un Estado absolutista, negador de los derechos fundamentales del hombre, violador de su libertad y tumba de su dignidad.

Los fines asignados al Estado a través de la historia han variado notablemente.

Sócrates, Platón y Aristóteles, máximos exponentes del pensamiento filosófico y político de Grecia, sostuvieron que el fin más importante del Estado, es el educativo.

La concepción romana de los fines del Estado, estuvo en relación directa con la conservación y seguridad del mismo.

Al principiar la Edad Media, durante el período de la Patrística, el Estado tenía como fin el de ser un medio por el cual el hombre se preparaba para vivir en la ciudad de Dios, ya que aquel era una institución temporal formada por el pecado original. Posteriormente, con la Escolástica se precisó como fin del Estado la paz, la tranquilidad social y bien de la comunidad.

Con la Escuela del Derecho Natural el fin del Estado se contrae a la tutela de los derechos naturales del hombre, de la libertad. En la concepción de Rousseau, el Estado era la síntesis de derechos: de la libertad e igualdad, seguridad, es decir garante de los derechos del hombre.

Para John Locke el fin del Estado lo constituye la tutela de los derechos naturales del hombre, que hoy conocemos con el nombre de garantías individuales o derechos públicos subjetivos y que son de libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Para Cristian Wolf, el fin del Estado lo constituía el perfeccionamiento del género humano.⁵

En México, el Derecho positivo, no ha seguido una dirección uniforme. La Constitución de 1857 adopta, en su artículo 1° la corriente *jusnaturalista*, pues reconocía que “Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales en tanto que la de 1917 sigue la, concepción *estatista*, pues de acuerdo con su artículo 1° “otorga” garantías. Es decir la primera reconocía derechos mientras que la segunda los “otorga”. En consecuencia, aquella admite la existencia pre-estatal de los derechos y ésta atribuye su creación al Estado.

⁵ Cfr. Galindo Camacho, Miguel. op. cit. p. 297.

No puede decirse que el Estado tiene un solo fin, pero sí se señalan los grupos en que han sido divididos.

a).- Los que tienden a la conservación de la unidad estatal y su seguridad;

b).- Los de beneficio para la comunidad social.

En efecto, uno de los fines que tiene el Estado es el de procurar por la conservación de la unidad estatal y seguridad del mismo, y la consigue el Estado protegiéndose en el exterior y en el interior, lo primero, lo hace a través del principio de no intervención y respeto de su soberanía. En el interior, el Estado procura su conservación y seguridad evitando actos subversivos, mediante la aplicación de las normas legales respectivas, por lo que el Derecho es el elemento mediante el cual el Estado consigue la estabilidad social. Se podría argumentar que la actividad que realiza el Estado para lograr la unidad estatal y la seguridad del mismo, no constituye propiamente un fin del Estado sino una condición indispensable de su propia existencia, ya que por fin del Estado debe entenderse aquel que el hombre le ha asignado y que éste, por sí mismo, no podría realizar. Sin embargo, *in genere* la conservación de la unidad estatal y la seguridad del mismo pueden ser considerados como fines del Estado.

Los fines que realiza el Estado para la comunidad son de variadas características y cuando surge la pregunta ¿para qué existe el Estado?, puede contestarse que existe para realizar las funciones que tiene como contenido una aspiración que el hombre, por sí mismo, no puede conseguir. En tales condiciones, el Estado existe para:

a) Procurar la paz y la armonía social.

b) Realizar la prestación de servicios públicos.

c) Procurar la educación de la población del Estado.

d) Procurar el mejoramiento integral de la misma.

e) Defender los intereses de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo.

f) Lograr la estabilidad social por medio de la aplicación del Derecho.

g) Llevar a cabo toda actividad que le asigne el hombre y que éste no pueda realizar.⁶

“Señala Hermann Heller, lo siguiente: desde que Aristóteles inició su política con la doctrina del fin del Estado, tal tema constituyó un problema fundamental para todas las doctrinas de la materia, y agrega que “estaba reservado al Romanticismo el combatir, por primera vez, la legitimidad de este modo de plantear el problema, afirmando que el Estado, como las plantas y los animales, es un fin en sí. A partir de entonces la cuestión del fin del Estado aparece desentendida por la doctrina, que la rechaza, por considerarla un problema ficticio, o superfluo, o bien por que lo estima de imposible solución.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público”.⁷

El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos. El bien público no sólo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras.

1.3. Qué debemos de entender por Desarrollo Nacional y Desarrollo Sustentable.

Existen varios ejemplos que ilustran la preocupación por la sustentabilidad del desarrollo:

⁶ Ibidem.. p.34

⁷ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, 35ª ed. Edit. Porrúa, México, 2002, p. 285.

Evaluación de los impactos que provocan estilos de desarrollo en el bienestar de las generaciones futuras.

Reconocimiento del rol decisivo que desempeña el capital o el patrimonio natural, mientras provee beneficios a la sociedad.

El concepto de sustentabilidad proviene de las ciencias biológicas, la forma de evaluar la conservación o depredación de un recurso consiste en incorporar criterios de trabajo a los patrones y características naturales de un recurso.

Los fenómenos exógenos son aquellos que operan al margen de los criterios de trabajo como los programas de protección de los bosques, de cierre de áreas de pastoreo y protección de esos recursos.

El enfoque de sustentabilidad se hace más complejo, ya que se suman criterios de trabajo que inciden en el manejo y uso de los recursos como participación ciudadana, políticas y de instituciones.

“La sustentabilidad ambiental depende de los sistemas de asignación de derechos de propiedad y tenencia de los incentivos económicos y sociales, del manejo de la economía y de los recursos, del rol del Estado, empresas y comunidades de distinto tipo y las personas”.

Los procesos de desarrollo afectan la calidad del medio ambiente como la contaminación del agua y del aire ya que disminuyen la capacidad de los ecosistemas para entregar a la comunidad bienes y servicios.”⁸

La base del desarrollo sustentable la constituyen estructura de incentivos, legislación, gestión y organización de actividades productivas.

⁸ Santoyo Cortés, Horacio V. et. al. Visión y Misión Agroempresarial, Edit. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1998, p. 57.

A partir de la conferencia Mundial en 1972 se ha avanzado, en el mantenimiento del patrimonio natural de la región, ésta pasa a ser un elemento fundamental en la determinación de los niveles de vida que es posible alcanzar.⁹

Se ha tomado conciencia que los recursos naturales y el medio ambiente son bienes de capital cuyo tiempo de duración excede el de la generación actual. Ya no se piensa en sólo explotarlos, sino en obtener el máximo de valor agregado sin dañar el acervo existente.

Las políticas ambientales tienen como objetivo la disminución de tasa de uso de recursos ambientales, debe de incorporar la dimensión ambiental a la económica la planificación a través de programas de ajuste estructural, programas de inversión, gasto público, políticas de educación y comunicación social.

Las políticas de inversión promueven la generación de inversión privada y pública, los recursos naturales y ambientales son formas de capital que son objeto de inversión.

Existe una correlación entre los efectos ambientales y económicos, ya que existe escasez progresiva de recursos naturales y bienes y servicios que provee el medio ambiente. Los recursos naturales se explotan como bienes de consumo y no de inversión; debe existir un equilibrio entre todas las formas de capital que forman el desarrollo económico y social.

La mejor forma de mantener el equilibrio entre las formas de capital es estimar los costos y beneficios del mejoramiento ambiental y actividades económicas y sociales.

Las grandes áreas de la política ambiental tienen un alcance que rebasa el ámbito económico local y sectorial. Existen tres grandes áreas de política ambiental de singular importancia:

- I. La generación de una conciencia personal y social y la educación
- II. La inversión sectorial y nacional
- III. La tecnología.

⁹ Ibidem. p. 58

“Las políticas nacionales de inversión constituyen la base del equilibrio dinámico entre todos los dogmas de capital que participan en el desarrollo.

Ellas promueven la generación de un clima que estimule la inversión privada y pública. Pero para que esto ocurra, es imprescindible reconocer que los recursos naturales y ambientales son formas de capital y que, como tales, son objeto de inversión.”¹⁰

Con la necesidad de estar al nivel de la competencia se hace la búsqueda para lograr el mejorar los procesos y la calidad productiva. Para estar competitivamente en los roles internacionales la tecnología juega un papel muy importante, es por eso que las naciones se ven en la necesidad de encontrar la mejor tecnología que brinde los más altos beneficios. Si a esto le aunamos la globalización creciente en las economías está de más mencionar qué importancia tiene la tecnología en las economías. Adentrando la misma en el sistema ambiental de las naciones se señalan dos ejemplos que aclaran más a fondo estos puntos:

Transformación productiva y conservación ambiental: empresas mineras de Chile.

El proceso de implantación de tecnología de control ambiental en las fundiciones de cobre muestran de que manera han interactuado los procesos de transformación productiva y los criterios de conservación ambiental en las empresas mineras. En los años ochenta es cuando Chile comienza a tener auge en este tipo de empresas es por eso que el país se ve en la necesidad de realizar inversiones que redujeran costos y mejoraran la eficiencia de los procesos productivos (mayor eficiencia = menor consumo energético).

Como no existía una conciencia ambiental y sólo se pensaba económicamente, la contaminación en los alrededores creció considerablemente teniendo problemas agrícolas y en comunidades cercanas, la población empezó a presionar por que se crearan

¹⁰ Sánchez, Víctor. La Agroindustria en México, Edit. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1996, p. 156.

políticas ambientales que regularan la tecnología de dichas compañías.

La ecoindustria, que abarca una amplia variedad de productos y servicios relacionados con el monitoreo, tratamiento, control y gestión de la contaminación industrial y doméstica, se desarrolló en los años ochenta y noventa, en respuesta a las reglamentaciones ambientales. Gracias a la aplicación relativamente temprana de estas reglamentaciones en los Estados Unidos, Europa y Japón, estas regiones entraron en competencia como productores y exportadores de productos y servicios ambientales. A medida que se desarrollaba el sector industrial, aumentó la sensibilidad ambiental y expandió la competencia y el comercio internacionales en la ecoindustria. Hay ahora una clara dimensión Norte/Sur en los patrones internacionales de desarrollo de la industria y su comercio. Las ecoindustrias se establecieron para ocuparse de la reducción y eliminación de los desechos, pero también han impulsado la producción menos contaminante.

Las políticas relativas al derecho de propiedad y a su control también influyen sobre la política ambiental, ya que también hay muchos casos donde el comportamiento de los agentes económicos y sociales dependen principalmente de los regímenes de propiedad. Cuando estos derechos no existen, o no son adecuadamente ejercidos por sus titulares públicos o privados, es imposible fiscalizar la explotación de un recurso natural, pues el uso se sentirá incentivado a agotar rápidamente la renta potencial del recurso, depreciándolo. Este hecho genera reacciones en cadena: cuando un agente explota un recurso, siempre habrá otros que seguirán su ejemplo, generándose así una carrera por capturar la renta potencial disponible de ese recurso. Lo habitual es que en la mayoría de los países tales derechos no existan respecto al agua de riego, la pesca marítima y la asignación de tierras.

“La participación ordenada del sector privado será clave en este proceso; para ello será necesaria la descentralización de la acción pública y el reforzamiento de la capacidad de gestión pública y privada. La continuidad de las actividades de carácter estatal es tan importante como su calidad.

En este sentido, el manejo de los recursos naturales por la única vía de los proyectos de inversión fracasará si dichos proyectos no cuentan con suficiente respaldo institucional. Los recursos naturales se manejan para servir a la población, que es el sujeto del desarrollo. Hasta ahora, a pesar del progreso alcanzado en los últimos decenios con un retroceso en los años ochenta, no se ha tenido éxito en la tarea de utilizar los recursos disponibles para erradicar la pobreza. Entre éstas y el medio ambiente existen influencias recíprocas, y se forma un círculo vicioso que es necesario romper. ¹¹

Uno de los desafíos más importantes de los países es lograr desarrollarse con un grado adecuado de sustentabilidad ambiental. Muchos esfuerzos no han prosperado por las evidentes contradicciones que se dan dentro de la modalidad de desarrollo prevaleciente en la región entre el crecimiento económico y el medio ambiente.

Para entender el problema, se necesita subrayar la historia ecológica de la región. De la disponibilidad de recursos naturales y bienes ambientales, en una región que genera ingresos y divisas, derivados en forma muy significativa de la explotación de sus recursos naturales, nace la necesidad de impulsar sistemas de contabilidad del patrimonio natural.

El desarrollo agrícola-rural es examinado especialmente, por su importancia para las economías de la región y dado el amplio impacto ambiental en el espacio. Para interpretar ambientalmente el desarrollo agrícola, se tiene que profundizar la dinámica del estilo de desarrollo predominante, motivada por lo que en los últimos decenios se ha llamado la "modernización del campo". Finalmente, concibe los principales factores que son críticos en la sustentabilidad ambiental, estableciendo una nueva categorización, que ha tenido una amplia difusión en la región.

La búsqueda de opciones y modelos de gestión que privilegien un desarrollo local sustentable, con énfasis en la participación comunitaria y la equidad como principios, caracteriza las distintas

¹¹ Calva, José Luis. et. al. La Agricultura Mexicana Frente al Tratado de Libre Comercio, Edit. Universidad Autónoma de Chapingo Mexico, 1995, p. 234.

etapas y productos del proyecto. La participación se define aquí como un instrumento más de gestión, que permite adecuar las acciones de desarrollo a los entornos sociales específicos de cada localidad, contribuyendo, de paso, a la más equitativa distribución de las mismas.

Para analizar la relación existente entre comercio y medio ambiente se debe verificar en que magnitud el crecimiento económico es el responsable del deterioro ambiental del planeta -aunado a la incipiente puesta en marcha de tratados bi o multilaterales en la región-, considerando también como las estructuras de comercio y las relaciones económicas entre naciones industrializadas y naciones en vía de desarrollo son responsables del deterioro del medio ambiente, investigando si están cumpliendo de manera real las normas ambientales, estudiando en que forma las medidas comerciales pueden alcanzar los objetivos ambientales y analizando cómo se puede proporcionar un medio ambiente sano manteniendo una expansión comercial continua.

En realidad no se puede asegurar que las reformas estructurales y las políticas económicas son la principal causa de los actuales niveles de desigualdad social en América, esta desigualdad tiene raíces muy profundas que están asociadas muy especialmente a la gran disparidad en la distribución del capital y de la riqueza, sin embargo, y pese a tener efectos positivos sobre el crecimiento, la liberalización económica y la globalización, han aumentado el desafío de obtener la equidad y la polarización del ingreso tenemos que aceptarlo. Por ello es preciso implementar distintas formas de crecimiento que permitan un mejor reparto de los beneficios, teniendo en cuenta que las disparidades sociales no son necesariamente un agregado del modelo organizacional implementado de la actividad productiva, sino una circunstancia de esta fase que engloba un trabajo de monumental envergadura.

Los países deben preparar un camino, donde se tome conciencia de los problemas económicos y sociales que los aquejan, buscando las herramientas necesarias para salir del estancamiento y niveles bajos de producción, de vida, de educación, de pobreza, de violencia, de degradación del medio natural y de otras externalidades que en realidad son las que afectan el crecimiento económico de estos

países, por ende, si no se implementan los correctivos correspondientes, en el futuro no será posible tener un mejoramiento relativo a esta problemática sin realizar cambios más profundos en las estructuras de las economías regionales y cada día que pasa la situación es más difícil aún.

La degradación que presenta en estos momentos el medio ambiente tiene mucho que ver con la expansión comercial y la industrialización de las empresas en todo el planeta, ya que a la mayoría de éstas no les importa lo que pueda pasar con el medio de donde adquieren los recursos para la producción de sus bienes, mucho menos les importará como renovarlos, lo único importante para ellos es la obtención de utilidad no importando el daño que se la haga a terceros. Pero por otro lado la sociedad en general empezó a tomar conciencia de lo nefasto que podría llegar a ser que estos recursos que nos brinda la naturaleza sean destruidos y aniquilados por la satisfacción de la ambición de unos pocos, ahora lo que queda es realizar un compromiso de la humanidad que relacione de manera equitativa los factores económicos, sociales, morales y políticos, formando una cultura ecológica, procurando buscar el beneficio colectivo antes que el propio, trabajando sobre metas comunes que podrían llegar a implementar las políticas necesarias para lograr el crecimiento de la economía, sin afectar el medio ambiente.

En cuanto a las políticas implementadas, la liberación y expansión del comercio puede contribuir a la protección del medio ambiente y al "desarrollo sustentable", siempre y cuando se difundan las tecnologías limpias más que las técnicas de limpieza, se abandonen las políticas subsidiarias y arancelarias proteccionistas para aumentar la eficiencia del mercado y el bienestar de las naciones en vía de desarrollo. Para ello es necesario que exista un adecuado nivel de información que sea claro, unificado y comprensible, que todos los que necesiten de utilización tengan fácil acceso a su consulta.

La evaluación del impacto ambiental, en el diseño de obras y actividades de interés público o privado, es una herramienta técnica que se ha incorporado formalmente al complejo proceso de la planeación del desarrollo. Conocer a que tipo de desarrollo se refiere y

cuales son los objetivos y estrategias y, en general, la visión conceptual de éste desarrollo, son materia de debate aún.

Los indicadores sociales muestran un rostro heterogéneo en donde el reflejo de un mundo rural empobrecido, contrasta fuertemente con metrópolis relativamente ricas. En todo caso, se ha fortalecido una amplia capa de población media, empeñada en consolidar una posición socioeconómica duramente alcanzada y que recientemente se ha visto amenazada por las crisis económicas recurrentes que se viven.

Hoy se confronta la amenaza ambiental más crítica de la historia: deterioro del suelo, del agua y de los recursos marinos, esenciales para la producción alimentaria en ascenso. Contaminación atmosférica con efectos directos sobre la salud, pérdida de biodiversidad y su modesta, pero no menos importante contribución a los daños a la capa de ozono y al cambio climático global. Simultáneamente, se encaran graves problemas humanos como la pobreza y el crecimiento demográfico incontrolado.

La visión moderna del desarrollo no sólo busca elevar los niveles de bienestar de las sociedades humanas de hoy, sino que se preocupa por la posibilidad de heredar a las generaciones futuras un planeta con aceptables niveles de salud ambiental y económica. De aquí, que el análisis del comportamiento humano, obligue a modificar actitudes y redefinir las tendencias que apuntan hacia un ecocidio; la sobrepoblación, que incidirá sobre mayores cantidades de alimentos y mejores espacios; y al crecimiento económico que aplicará una dramática presión sobre los recursos naturales.

De lo expresado anteriormente, sobresale la idea de un desarrollo que sin compromiso de ninguna índole hacia las generaciones venideras, satisfagan su propio desarrollo en una forma que no repercuta en la sustentabilidad de los recursos naturales.

El concepto de desarrollo sustentable en su sentido más general, ha sido aceptado y apoyado ampliamente. Sin embargo, ha resultado más difícil el traducir este concepto en objetivos, programas y políticas prácticas alrededor de los cuales puedan unirse las naciones, debido a que éstas enfrentan circunstancias muy variables.

El marco conceptual del desarrollo sustentable presenta varias aproximaciones en función del enfoque disciplinario que la aborda. De este modo, para algunos lo importante es el uso de los recursos naturales renovables, de tal suerte que no los agote o degrade y devenga una reducción real de su utilidad renovable para las generaciones futuras, manteniendo constante los inventarios de recursos naturales.

El desarrollo no significa necesariamente crecimiento económico, el tipo de actividad económica puede cambiar sin incrementar la cantidad de bienes y servicios. Se dice que el crecimiento económico no sólo es compatible con el desarrollo sustentable, sino que es necesario para mitigar la pobreza, generar los recursos para el desarrollo y prevenir la degradación ambiental. La cuestión es la calidad del crecimiento y cómo se distribuyen sus beneficios no sólo la mera expansión.

Con frecuencia, el desarrollo sustentable se define también como el desarrollo que mejora la atención de la salud, la educación y el bienestar social. Actualmente se admite que el desarrollo humano es decisivo para el desarrollo económico y para la rápida estabilización de la población.

Algunos autores han extendido aún mas la definición de desarrollo sustentable al incluir una rápida transformación de la base tecnológica de la civilización industrial; para la cual señalan que es necesario que la nueva tecnología sea más limpia, de mayor rendimiento y ahorre recursos naturales a fin de poder reducir la contaminación, ayudar a estabilizar el clima y ajustar el crecimiento de la población y la actividad económica.

Un componente importante implícito en todas las definiciones de desarrollo sustentable se relaciona con la equidad: la equidad para las generaciones por venir, cuyos intereses no están representados en los análisis económicos estándares ni en las fuerzas que desestiman el futuro, y la equidad para la gente que vive actualmente, que no tiene un acceso igual a los recursos naturales o a los bienes sociales y económicos.

Existe, en efecto, cierto conflicto entre ambos tipos de equidad. Mientras que por una parte se apunta que los problemas ambientales en los países en desarrollo no pueden resolverse sin mitigar la pobreza y demandar una redistribución de la riqueza o de los ingresos, tanto dentro de los países como entre las naciones ricas y pobres. Por otro lado, se enfatiza la equidad intergeneracional, la participación en el bienestar entre la gente de hoy y la del futuro y se concentra en la necesidad de reducir el consumo actual para proveer inversiones que formen recursos tales como conocimiento y tecnología para el futuro.

El desarrollo sustentable precisa de una serie de condiciones para que tenga lugar. En principio, el inventario de capital natural no debe disminuir en el tiempo. En este contexto, el inventario de capital natural incluye todos los activos de recursos naturales y ambientales, desde el petróleo en el subsuelo, la calidad del suelo y agua subterránea, la pesca en los océanos y la capacidad del globo para reciclar y absorber carbono. El significado de un inventario de capital natural constante es más problemático.

Ahora bien, se puede resumir que el desarrollo nacional, es la proyección que se tiene para fomentar los sectores productivos, con base en una política económica, y por lo que se refiere al desarrollo sustentable es la protección del ambiente para que las empresas sean autofinanciables.

1.4. Evolución Histórica

1.4.1. Prehispánico.

En el Estado en el México prehispánico, antes de la llegada de los Españoles, (se cuenta con muy poca información acerca del Estado), se sabe que existía un *Tlatoani* quien era el que gobernaba, dirigía la economía, la política y la religión.

“Si tuviésemos esos medios históricos de conocimiento de la vida precortesiana, seguramente se hubiesen evitado una serie de errores que sobre esos pueblos se han difundido, más sin embargo en cuanto a nuestra cultura hemos escuchado que: entre los aztecas hubo reyes que eran afectos a la práctica de sacrificios humanos, aunque tales afirmaciones de ninguna manera se apegan a la realidad,

pues sin tratar de magnificar las culturas prehispánicas, éstas tuvieron grandes valores culturales muy especialmente en el campo del derecho; estos datos los conocemos gracias a los estudios científicos que a partir de 1950 han realizado un grupo de serios y profesionales antropólogos e historiadores, quienes después de analizar el reducido material pictórico indígena que sobrevivió, obtuvieron valiosa información digna de fe.”¹²

Su forma de gobierno se dividía en tres áreas o poderes: Ejecutivo, Judicial y Religioso.

El Poder Ejecutivo. Se depositaba en dos personas, una atendía aspectos internos, otra asuntos externos, estos cargos fueron lo que ocuparon durante la conquista Moctezuma, Cuitláhuac y Cuauhtémoc; la elección se daba por medio de democracia interna, es decir, el pueblo elegía un consejo y éste a su vez designaba a los dos gobernantes.

El Poder Judicial. Se confería a los jueces, a quienes se les investía con el carácter de funcionarios públicos. Como características principales se distinguía: por una parte, la independencia que ya en el ejercicio de sus funciones, guardaban con el Poder Ejecutivo y por la otra, la impartición de justicia era en forma gratuita. Este principio todavía rige en la actualidad y se encuentra plasmado en nuestra Carta Magna.

El Poder Religioso. Lo poseían los sacerdotes a los que también se les atribuía el carácter de funcionarios públicos, y en consecuencia, la religión se convertía de esta manera en oficial.

Los aztecas dividieron la ciudad de *Tenochtitlán* en *calpullis* o barrios, con los cuales se constituyó la unidad étnica y jurídica más trascendental de dicho pueblo. De ahí que el *calpulli* era gobernado por un consejo de ancianos, en virtud que a los hombres de mayor edad se les consideraba sabios y confiables para ejercer el gobierno. Asimismo, este consejo tenía la facultad de designar a otros funcionarios importantes y, en especial, a la máxima autoridad denominada *Teachcauh*, quien se encargaba de dirigir administrativa,

¹² López Betancourt, Eduardo. Manual de Derecho Positivo Mexicano. Edit. Trillas. México, 1998, p. 12.

jurídica y religiosamente al propio *calpulli*. Otros puestos, quizás de menor rango, recaían en el *Tecuhtli*, jefe militar; los *tequiltatos* responsables específicamente de dirigir el trabajo comunal; los *calpizques* o recaudadores del tributo; los *topiles* encargados de la vigilancia policiaca; los *tlacuilos* fungían como voceros o relatores de los hechos sucedidos en el *calpulli*. El nombramiento de tales funcionarios era por tiempo ilimitado, mientras cumplieran adecuadamente sus funciones, pero en cuanto fallaban o descuidaban sus tareas, de inmediato procedían a sustituirlos.¹³

“Los regímenes sociales en que estaban organizados se vaciaron en formas primitivas rudimentarias traducidas en un cúmulo de reglas consuetudinarias que aún no se han estudiado exhaustiva e imparcialmente, pese a las concienzudas investigaciones de ilustres historiadores, sociólogos y antropólogos vernáculos y extranjeros.”¹⁴

Por otra parte, por lo que se refiere al desarrollo económico, se daba principalmente el trueque en el mercado de *Tlatelolco*, con mercancías venidas desde Centroamérica, y de otras regiones del país.

La agricultura se centraba en granos básicos, maíz y frijol, algunas hortalizas, por lo que se refiere a la carne la obtenían de la caza y la pesca.

Una de las plantas que tuvo gran importancia dentro de la vida económica de este pueblo fue el maguey, de él, obtenían el pulque que era una bebida importante para ellos, fibras, las pencas las ocupaban para techar sus casas, o como combustible y para la producción de su vestimenta.

Por lo que se refiere a la alimentación el Estado se preocupaba porque todos sus habitantes tuvieran que comer, para ello les destinaba dentro del *calpulli* un pedazo de tierra para que la labraran y pudieran obtener sus alimentos, ningún miembro del *calpulli* se quedaba sin un pedazo de tierra para la siembra.

13 Soberanes Fernandez, José Luis. Historia del Derecho Mexicano, 10ª. Ee. Edit. Porrúa, México, 2003, p.67

14 Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 41.

1.4.2. Colonial.

Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes corrientes se encontraron en México, y se amalgamaron con fuerte dominio de la más adelantada. La primera era una civilización neolítica, en su aspecto jurídico de carácter predominantemente azteca; y la segunda, la civilización hispánica, en cuyo derecho las influencias romanas se mezclaban con restos de derechos germánicos, normas canónicas, mucha reglamentación monárquica e inclusive rasgos arábigos.

“En realidad, la Nueva España no era una típica ‘colonia’, sino más bien un reino, que tuvo un rey, coincidente con el rey de Castilla, representado aquí por un virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada, y viviendo entre súbditos de la Corona que, aunque a menudo de origen peninsular, habían desarrollado un auténtico amor a su patria ultramarina, y generalmente no estuvieron animados por el deseo ‘colonizador’ de enriquecerse aquí para regresar luego a la Madre Patria. También la preocupación de la Corona por los intereses espirituales y materiales de los indios se destaca favorablemente del espíritu colonial que observamos en otras empresas colonizadoras, efectuadas por países occidentales en aquellos mismos siglos.”¹⁵

Así como el rey tenía a su lado un Consejo de Castilla para los asuntos de Castilla, pronto hubo un Consejo de Indias para las cuestiones indianas.

Sin embargo, esta optimista construcción del régimen de la Nueva España como una estructura política paralela a la de la antigua España, y no un apéndice de ésta, adolece de tres circunstancias asimétricas:

- a) La sede de los supremos poderes (Corona, Consejo de Indias, Casa de Contratación) se encontraban en España.

¹⁵ Margadant S. Guillermo Floris. Introducción a la historia del Derecho Mexicano, Edit. Esfinge, México, 1998, p. 45.

- b) Los intereses económicos de la Nueva España quedaban supeditados a los de España (aunque durante el siglo XVIII la situación respectiva se mejoró mucho).
- c) Para las altas funciones en las Indias fueron preferidos los 'peninsulares', y no los 'criollos' (o sea personas de origen español, pero cuya familia ya estaba, desde una generación más radicada en las Indias). Esta discriminación de los criollos en beneficio de los 'gachupines' produjo un creciente rencor que contribuyó finalmente al complicado movimiento de la independencia, junto con la labor de la masonería, el rencor contra Madrid de los dispersos ex jesuitas, tan poderosos e inteligentes, la labor de ciertos grupos judíos, la ideología del siglo de las luces, la decadencia total de la España del comienzo del siglo pasado, la inverosímil ineptitud de Carlos IV y Fernando VII, y la intervención napoleónica en los asuntos españoles.¹⁶

La Nueva España era, sin lugar a dudas, la colonia más importante del reino español. Está se encontraba gobernada por un rey con poderes casi absolutos. Había también un organismo legislativo denominado Cortes, las cuales de alguna manera moderaban el poder absoluto del monarca. Entre sus principales funciones se cuenta con la de autorizar los tributos, los gastos públicos e inclusive, hasta los privados del rey. En el siglo XVIII, las facultades de las Cortes disminuyen en virtud de que los soberanos de la familia de los Borbones se vuelven intransigentes, iniciándose así un absolutismo monárquico.

Otra importante institución que surgió dentro del derecho español fue el municipio, el cual también se desarrolló en la Nueva España. Los municipios eran circunscripciones territoriales gobernados por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento o cabildo, compuesto por un alcalde, regidores y síndicos. Este cuerpo tenía facultades judiciales y administrativas, a diferencia de las otras instituciones jurídicas de la Nueva España, cuyos titulares eran designados por la autoridad superior; en el caso de los ayuntamientos, sus miembros eran elegidos por los vecinos de la circunscripción territorial, de esta manera se daba una forma de democracia.

¹⁶ Soberanes Fernandez, José Luis. Op.cit. p.72.

Debido a la gran extensión territorial de la Nueva España se constituye un organismo de igual envergadura al anterior denominados los corregimientos, los cuales fincan su competencia en lugares de cierta importancia sobre los que gobernaban unos funcionarios llamados corregidores, quienes también eran designados por el virrey vigente fungían como jueces del orden civil y penal de primera instancia. Algunos corregimientos fueron sustituidos por cuerpos colegiados conocidos como intendencias.

Por lo que hace al desarrollo en la Nueva España, aquí se replantean las formas de producción económica ya que surge una unidad muy importante que dió vida económica en esta etapa de nuestro país, la hacienda.

Dentro de las haciendas se encuentran de diversa índole, las ganaderas sobre todo en el norte del país, las maiceras en el centro y sur, las textileras sobre todo en la explotación del henequén en el sureste mexicano, las pulqueras en el Valle del Mezquital, florece el comercio a nivel internacional.

Los españoles traen nuevas formas de explotación de la tierra, así mismo, otros granos como por ejemplo el trigo y la cebada, en lo que respecta a la ganadería traen vacunos, equinos, porcinos, etc., sólo por mencionar algunos de ellos.

En la época colonial a los indígenas, les dio un terreno llamado ejido, en el cual lo podían sembrar y obtener los granos básicos para su alimentación.

El Virrey no fomentó mucho la agricultura de los pobladores nativos, se inclinó más por la explotación de las haciendas que eran propiedad de los españoles, que para ello había formas de distribución de las mercancías para las grandes metrópolis, mucha gente se empieza a quedar sin tierra para labrar y se comienza a dar la mendicidad y para ello surgen algunas instituciones filantrópicas de ayuda a estos menesterosos.¹⁷

17 Margadant, Guillermo. Op. Cit. P.74.

1.4.3. México Independiente.

La guerra de Independencia se inicia en 1810 y concluye en el año de 1821. Fueron 11 años de lucha intestina que deja al país desgastado y con grandes problemas.

A partir de 1821, México se vuelve un polvorín político, situación que de hecho prevaleció en todo el siglo XIX; dos bandos se disputan el poder: los liberales y los conservadores.

Después de firmados los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala mediante los cuales México logra su independencia política; Iturbide, abusando de situación de jefe del ejército, primero realista y después insurgente al que se le dió el nombre de Ejército de las Tres Garantías (Religión, Unión e Independencia), hace que lo declaren emperador de México, sistema de gobierno efímero y que duró unos cuantos meses.

“A la caída de Iturbide, un grupo de patriotas mexicanos preocupados por el destino del país intensificaron los trabajos para promulgar una Constitución Política con el propósito de establecer en nuestro país un sistema democrático.

Esta Constitución se aprobó el 4 de octubre de 1824 y tuvo el carácter de federal, lo cual provocó el enojo de los conservadores, quienes pretendían un régimen centralista como el que imperaba durante el dominio español.”¹⁸

Tanto el federalismo como el centralismo constituyen sistemas políticos de gobierno cuyas principales características son:

- a) En el federalismo se presenta una agrupación de estados con autonomía, los cuales se unen para formar una federación que goza de ciertas facultades, reservándose otras los propios estados. De esta manera coexisten dos poderes: el federal y el local de cada estado.

¹⁸ López Betancourt, Eduardo. op. cit. p. 21.

- b) En el centralismo sólo existe un poder, las entidades o los estados son gobernados desde el poder central, quien actúa de manera absoluta.

La Constitución de 1824 además de ser federal, adoptó la forma de gobierno republicana, representativa y popular. El Supremo Poder lo dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo lo depositó en un Congreso general compuesto por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

Esta Constitución fue duramente atacada por los conservadores, quienes en 1836 lograron poner fin al gobierno federal iniciándose un régimen centralista.

Este régimen se institucionalizó por medio de dos Constituciones: la primera expedida en 1836, con el nombre de “Siete Leyes Constitucionales” cuya finalidad fue mantener el privilegio de ciertos grupos poderosos.

Fue tan negativa esta Constitución que ni los propios centralistas quedaron conformes con ella y así para el año de 1843 se dió una nueva Constitución también centralista llamada “Bases Orgánicas de la República Mexicana”. Al igual que la de 1836, tenía por finalidad mantener prebendas para la clase dominante. Y el establecimiento de un cuarto poder llamado correctamente el cuarto poder conservador, que tuvo como supuesta función la de conservar el equilibrio de los tres poderes tradicionales, esto es, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los liberales de ninguna manera estaban satisfechos con el régimen centralista, lo que originó, un sinnúmero de guerras intestinas; esta situación provocó muchos problemas, entre ellos la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio y el que los conservadores buscaran en el extranjero a un gobernante, quien estableció un segundo imperio en México, quedando al frente del mismo el austriaco Maximiliano de Habsburgo.

Al lograr México su independencia de España, se siguieron con las viejas formas de producción ya que era difícil destruir una forma de producción que duró más de trescientos años.

Primeramente le dieron más importancia a la estructura política, la organización del Estado, y posteriormente a la estructura económica.

El desarrollo económico del país, se vió atrasado porque no existían las condiciones políticas para la inversión en los diversos sectores productivos del país.

1.4.4. México actual.

En nuestros días, la comunidad internacional se forma de Estados libres y soberanos, los cuales también reciben el nombre de países o naciones; el nombre apropiado es el de Estados. Así son: los Estados Unidos Mexicanos, el Estado Holandés, el Estado francés, etcétera.

El concepto de Estado es eminentemente jurídico, va en relación directa con el derecho constitucional. Este derecho, entre otras cosas, regula la existencia de los diversos Estados, cómo están conformados, cuáles son sus elementos. Estos elementos son:

- a) El territorio.
- b) La población.
- c) El gobierno.

Estos elementos comprende el Estado moderno, que en la actualidad muchas naciones así lo contemplan dentro de su forma de organización.

El territorio se identifica con la circunscripción territorial sobre la que un Estado tiene mando y ejerce su autoridad. Se ha considerado parte de los territorios de los Estados no sólo el suelo propiamente dicho, sino también la plataforma continental, es decir, las zonas continentales sumergidas en el agua, el mar territorial que es la extensión marítima donde el Estado tiene intereses y por tanto los vigila.

El territorio de México se encuentra señalado en el artículo 42 donde se precisan las partes que comprende el territorio nacional, a saber: los 31 estados y el Distrito Federal, las islas incluyendo los

arrecifes y cayos en los mares adyacentes, las islas Guadalupe y Revillagigedo, la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio nacional.

La población esta constituida por todas las personas físicas que se encuentran dentro del territorio mexicano, sean estos nacionales o extranjeros.

Son nacionales los que se señalan en las constituciones de los Estados. En nuestra Carta Magna se indica cómo se adquiere la nacionalidad mexicana.

El artículo 30 de la Constitución federal señala que: “la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.”

Los mexicanos por nacimiento tienen mayores prerrogativas que los que adquieren la nacionalidad por naturalización; los primeros pueden ocupar cargos importantes en el gobierno, de elección popular y de designación; también puede ser jefes de alta jerarquía en el ejército y en la armada. En general, el Estado mexicano procura darles a este tipo de mexicanos mayores ventajas y derechos que a los naturalizados.

El gobierno es el tercer elemento del Estado y se define como conjunto de poderes públicos encargados de la administración y reglamentación del propio Estado.

El gobierno es el órgano de dirección y realización de los fines del Estado; es el que se encarga de la política; de brindar protección y seguridad al individuo y a la sociedad.

Lo ideal es que cada pueblo que habita determinado territorio elija el gobierno que más le convenga, lamentablemente no siempre es así, en ocasiones los pueblos se ven obligados a aceptar un gobierno tirano, una dictadura, contra esta imposición los pueblos se rebelan; no obstante muchos países sufren esta forma de gobierno.

Una de las funciones en la actualidad del estado es la alimentación, ya que para ello ha creado políticas económicas, con el fin de mejorar la alimentación de los ciudadanos, como por ejemplo se puede mencionar PROGRESA, Programa de Educación, Salud y Alimentación, por mencionar alguno¹⁹.

En las entidades federativas también llega a existir programas de apoyo a la alimentación sobre todo en las comunidades marginadas con el fin de abatir la desnutrición de la sociedad.

Otro vivo ejemplo es el programa de desayunos escolares en las escuelas públicas, en donde se les apoya a los padres de familias con el desayuno de los menores con el fin de elevar el nivel educativo.

¹⁹ www.progesa.gom.mx consultada el día 30 de noviembre de 2005.

CAPÍTULO SEGUNDO
LA INDUSTRIA LECHERA EN MEXICO

2.1. Panorama Mundial.

La producción mundial de leche de bovino para el 2000, según estimaciones fue el orden de 375.6 millones de toneladas, México ocupa el 15 lugar entre los principales países productores de leche, participando con el 2.40% sobre total producido, EUA participa con el 22%, India 10.7%, Rusia 9.4%, Alemania 8.3% y Brasil con el 6.6%. Según información del United State Departament of Agricultura (USDA).²⁰

Dentro del consumo mundial de leche en bovino para el 2001, México ocupó el 10 lugar con el 2.7% de participación, India con el 24%, EUA con el 19%, Rusia con el 10%, Brasil 9%, Reino Unido 5%, y Polonia 4%, en el año del 2001 el consumo mundial de leche fue de 146.9 millones de toneladas.

La leche de bovino se comercializa internacionalmente como leche entera en polvo y leche descremada en polvo, México importa leche en polvo principalmente de la unión europea y de EUA.

“En el año 2000 los precios a bordo (LAB) variaron en los países europeos de US\$ 1500.00 a US\$2,250.00 por tonelada; en el caso de EUA, estos precios han permanecido relativamente estables en US\$ 2,238.00 dólares por tonelada.

Según cifras de la Foreign Agricultural Service, los países de la comunidad europea representan el 31% de la producción mundial, Norte América el 23%, los países de la Ex Unión Soviética el 12%, Sudamérica el 9.3%, la India el 9%, y el resto representado por los demás países.”²¹

2.1. Producción Nacional de leche de vaca en México.

En México durante la década de 1960-1969 se modernizan las cuencas lecheras del país, en la región lagunera, y en los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, México, Querétaro, Jalisco, Veracruz e

²⁰ Agroempresa, octubre de 2003, p. 34.

²¹ Sánchez, Víctor. La Agroindustria en México, Edit. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 2000, p. 45.

Hidalgo. El principal rasgo de modernización se observa en la compra de ganado de alto registro, la alimentación en base a forrajes y concentrados. La utilización de equipos de ordeña de primera línea y el manejo de la inseminación artificial.²²

A pesar del esfuerzo de tecnificación, en la actualidad la estructura productiva de la ganadería bovina de leche no es homogénea en el país, su diferenciación obedece básicamente a los niveles de tecnificación detentados los cuales conforman tres sistemas: estabulado, semiestabulado y de ordeña estacional.

El repunte observado en la producción de leche en la década de 1990-1999 sobre todo en la segunda mitad de ésta, luego de la liberalización del precio de la leche al público, se ubicó básicamente en los sistemas de producción intensiva especializada y semiespecializada, con un impacto pequeño en la lechería de doble propósito. Las condiciones de apertura comercial en esta etapa han favorecido a los sistemas intensivos, más dependientes de granos y pastas y otros insumos de importación, que generalmente son accesibles a empresas organizadas, grandes productores y cooperativas con sentido empresarial, que pueden consolidar la demanda de insumos y la oferta de productos para los grandes centros de consumo.

Estos productores fueron los únicos con capacidad real de acceso al crédito a partir de 1996, sistemas especializados y familiares de las regiones templadas y semiáridas, que siempre han dependido del uso de alimentación adicional al pastoreo, se beneficiaron de los menores costos de alimentos concentrados y aumentaron su productividad por animal, diluyendo así sus costos fijos en más litros de leche producida.

Al contrario, los productores en sistemas cerrados, con bajo uso de insumos ajenos a la propia unidad de producción, no especializados, como son los de doble propósito en el trópico, mantuvieron sus niveles de producción y sólo se beneficiaron marginalmente, de un mercado más favorable derivado de la menor

²² Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Revista Vértices, 2002, p. 56.

adquisición de leche importada por parte de LICONSA (después de 1992), y de la liberalización del precio de la leche en 1996.

Se pronosticó que para el 2002 la producción alcance los 9560 millones de litros, ya que a partir de la liberalización del precio de la leche en 1996 se ha visto un repunte en la producción nacional llegando en el 2001 a 9500.727 millones de litros.²³

“Los principales estados productores de leche fluida son: Jalisco y la región Lagunera que participan con el 18% de la producción total nacional, Chihuahua 8.0%, Guanajuato 7.0%, y Veracruz 7%, Estado de México 5%, Aguascalientes 4%, Hidalgo 4% y el resto del país con el 28%.”²⁴

La producción se desarrolló en el país mediante sistemas heterogéneos en lo técnico y en lo económico, usualmente se clasifican en términos de organización e infraestructura empresarial en correspondencia con distintas formas de alimentación animal y razas lo que permite distinguir sistemas con diferentes niveles de tecnología productiva y tamaño del hato.

En México la producción lechera se compone de cuatro sistemas productivos: especializado que participa con el 52% de la producción nacional, el semiespecializado con el 22%, el de doble propósito con el 17% y el familiar o de traspatio con el 9%.²⁵

La leche es considerada un alimento básico para la alimentación del hombre, ya que en el orden de los mamíferos es un alimento importante para el desarrollo del recién nacido, que es el único alimento que consumirá por varias semanas.

La leche de las diferentes especies de mamíferos es bastante similar, ya que ésta por lo general contiene agua, lactosa, proteínas, grasas, vitaminas y sales inorgánicas, variando las proporciones de especies en especie, sin embargo la mayoría de las crías se adaptan bien a la leche de vaca.

²³ Ibidem, p.93

²⁴ Ibidem. P.95

²⁵ La Jornada, 17 de octubre de 2005, México, p. 34.

Entre los animales domésticos la vaca, tiene una excelente capacidad para transformar el nitrógeno y energía de su dieta en alimento (leche), lo cual la hace una excelente especie para la explotación para el consumo humano.

“El ganado productor de leche, llegó por primera vez al hemisferio occidental, en el segundo viaje de Cristóbal Colón en 1521; del tiempo de la Colonia y hasta el siglo XIX la industria lechera se baso fundamentalmente en una explotación familiar. La leche que se producía era de mala calidad ya que se producía en condiciones insalubres y mala nutrición de los animales, para entonces la ganadería estaba situada en las zonas rurales, no se requería de ningún tipo de permiso, ni licencia para operar estos establecimientos.”²⁶

Los factores determinantes para que la industria lechera se desarrollará, fueron los siguientes:

- Existencia de un mercado idóneo.
- Disponibilidad de medios y de personal.
- Producción y mejoramiento de calidad de la leche.

“En México, el desarrollo de la industria lechera se incrementa a partir de 1920, ya que el gobierno toma partida por medio de apoyo tecnológico, fomento y apoyo al campo. En el país el ganado especializado se encuentra en su mayoría en las cuencas lecheras que son: La Laguna (Coahuila y Durango), Querétaro, Valle de México, Puebla, Aguascalientes, Sinaloa, Jalisco, Baja California Norte, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Chihuahua y Sonora, en estas regiones se produce el 59% del total de leche del país.”²⁷

Para 1930, se realizó una legislación para el proceso y comercialización de la industria lechera, este trajo consigo que se formaran asociaciones de ganaderos que le dieron un nuevo rumbo a

²⁶ Álvarez, M.A. El Sistema Lechero en México: Situación y Perspectivas. Acontecer Bovino, feb-mar. Edit. Acribia, Zaragoza España, 1999, p. 89.

²⁷ Aguilar Va, González y Rodríguez BJ. Diagnóstico Situacional estratégico en empresas de la Comarca Lagunera en el norte, Revista Mexicana de Agronegocios, julio-diciembre, año VII, Vol. 11, 2002, p. 495.

la ganadería lechera en el país y aparecieron empresas pasteurizadoras.

México ha sido un importador neto de leche en polvo, desde el año 1944, al abrirse la primera lechería popular en el país se importaron 700 toneladas, de las cuales, el 70% provenía de Estados Unidos, la importación fue en aumento, pues la insuficiencia de la producción, así como la insalubridad y carestía del producto la propiciaron y siguen haciéndolo en este tiempo.²⁸

Entre 1950 y 1960, la producción de leche se especializa, iniciándose un proceso en donde los productores organizados tienden a integrarse de manera vertical y horizontal; algunas empresas lecheras han conformado actividades directas con la pasteurización, transporte, enfriamiento, comercialización y la fabricación de alimentos, en este periodo se formaron algunas de las cuencas lecheras que conocemos actualmente, como son la cuenca de la Laguna (Durango y Coahuila), Estado de México, Puebla, Hidalgo y el Distrito Federal.²⁹

A partir de los años setentas la industria lechera se tecnifica al incorporar el envasado de la leche, surgen pasteurizadoras que brindan soporte técnico, distribución de biológicos, medicamentos veterinarios, distribución de productores lácteos, comercialización de derivados lácteos: así mismo debido al crecimiento urbano se reducen las cuencas de la periferia a la Ciudad de México, desapareciendo o reubicándose, como la cuenca de Tizayuca Hidalgo.

Las principales entidades productoras de leche en el país para 1998 eran tan solo 7, produciendo el 59% de la producción nacional, que fue de 8,316 millones de litros, dentro de ellas destacan los Estados de Jalisco, Durango, Coahuila y Chihuahua.

A partir de 1994, entró en vigor en el país el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, lo cual trae consigo nuevos problemas ya que nuestro país se queda en desventaja, ya que el volumen, calidad, y sistemas de producción no

²⁸ Idem.

²⁹ Calva, José Luis. op. cit. p. 89.

son equiparables, se deben de buscar medidas para orientar y brindar asesoría técnica a los productores.

FACTORES QUE AFECTAN LA PRODUCCIÓN LÁCTEA EN EL PAÍS.

Existen varios motivos y factores por los cuales existe un marcado déficit en la producción láctea del país.

En el país el crecimiento de la población aumenta con una rapidez y por otro lado la industria lechera se ha ido quedando atrás en este crecimiento y como consecuencia la demanda de leche es cada vez mayor y la oferta es insuficiente, para abastecer a la población.

“A pesar de que existen varias explotaciones en el país tienen un buen nivel productivo en la industria lechera varias causas para que sea deficiente la producción, entre las cuales se pueden citar algunas como:

- a) Son pocas las explotaciones intensivas, así como son pocos los Estados que ocupan un sistema mecánico de ordeño.
- b) Ahora en día son un número reducido el porcentaje de animales inseminados artificialmente, con semen de mejor calidad que el ganado mismo, por lo que se presenta un pobre progreso genético. Se puede decir que el comportamiento reproductivo del hato afecta directamente la cantidad de leche producida por vaca, por día en la vida del hato y su crecimiento.
- c) La incidencia de enfermedades y alteraciones que reducen el nivel de producción, o la vida útil de los animales (tuberculosis, brucelosis, anaplasmosis, piroplamosis, mastitis, problemas de fertilidad, parasitosis, problemas de patas, etc.).
- d) Desecho de animales por baja producción, e infertilidad y no por la edad, esto acorta la edad productiva y estos animales no alcanzan a reponer los gastos que generó su crianza.”³⁰

³⁰ Idem.

Con esto se puede decir que unas de las principales causas que contribuyen con el déficit de producción láctea son las de carácter reproductivo, ya que el carácter reproductivo del hato influye directamente la cantidad de leche producida.

2.3. Importación de leche

El consumo de leche de bovino en México se abastece de la producción nacional y de las importaciones de leche en polvo entera y descremada. Concentrándose el mayor consumo de leche pasteurizada en el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey con un 85%. Las principales empresas recolectoras y comercializadoras de leche en México son: Nestlé con el 25.6%, operadora de lácteos con el 16%, LALA con el 9.1% y Alpura con el 6%.³¹

La producción lechera en nuestro país ha tenido un crecimiento importante en especial a partir de la liberalización del precio de la leche al público, habiendo pasado de 7,848 millones de litros en 1997 a 9,501 en el 2001, esto significa un crecimiento del 21% destacando la región lagunera como el mayor productor con el 19%.

México sigue presentando una fuerte dependencia externa de insumos para abastecer el mercado de lácteos, el valor de las importaciones ascendió 238.5 millones de dólares y ello se debió a las compras de leche en polvo, así como de la leche evaporada y condensada, en donde más del 50% del valor de las compras corresponden a la leche en polvo. Las divisas erogadas en importaciones de quesos son menores pero se observa una tendencia creciente y en menor medida destacan las compras de grasas de la leche y sueros lactosueros.

Para el 2002 la producción de leche de bovino se estima en nueve mil 455 millones de litros y sin embargo, como el consumo esperado es de 11 mil 359 millones, para complementar el abasto del mercado recurre a las importaciones, que esta vez ascenderá a un monto de mil 903 millones de litros.

³¹ Ibidem. p.106.

“Las importaciones de leche en polvo proceden principalmente de EUA con quien el país tiene un cupo libre de arancel en el año 2001 que fue de 49,195 mil toneladas. También, México tiene un cupo libre de arancel con los países miembros de la OMC del orden de 80,000 toneladas y de este bloque se importan principalmente de la comunidad europea, Canadá, Nueva Zelanda, y Australia, es importante mencionar que para el 2008, se estará en posibilidades de importar libre de arancel la leche en polvo entera y descremada y para el 2003 el resto del sector quedará totalmente liberado.”³²

Las importaciones de leche en polvo están reguladas por un programa que instrumenta la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el la Secretaría de Economía, con base en los cupos de importación que se negociaron en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y en el marco de la Organización Mundial de Comercio.³³

Las compras del exterior impactan por lo menos en dos aspectos importantes: Primero en la balanza comercial, y en el desplazamiento de la producción nacional. Para poder cuantificar el segundo, es necesario estimar el volumen equivalente de leche fluida. El volumen total de leche que equivalen las importaciones alcanzan los 3,600 millones de litros, de los cuales, la leche en polvo participa con el 40%, suero lactosueros el 25%, grasa de la leche el 19%, y los quesos han pasado del 16% al 19%.³⁴

LICONSA PRINCIPAL EMPRESA IMPORTADORA DE LACTEOS.

Liconsa emprende acciones necesarias para intensificar la compra de leche nacional debiéndose señalar que México, es uno de los principales importadores de leche en polvo en el mundo. Sin embargo en un país que tiene vocación de productor de leche, es necesario combinar elementos que nos permitan una mayor producción, siendo necesario combinar elementos que nos permitan una mayor producción de leche con mayor intensidad. Desde el año

³² Cervantes F. Santoyo H. Álvarez A. Lechería Familiar Factores de Éxito para el negocio, Edit. Plaza y Valdez, México, 2001, p. 67.

³³ www.sagarpa.gob.mx. Consultada el día 3 de diciembre del 2005.

³⁴ Idem.

2001, la Secretaría de Desarrollo Social, tomó el camino de incursionar con mayor profundidad en esto, y lograr que en el presupuesto de egresos de la federación del año 2002 se autorizarán recursos para comprar leche nacional de aproximadamente el 10% de las adquisiciones de Liconsa en el año 2002, esto es comprar a los productores alrededor de 100 millones de litros de leche, por otra parte la Sedesol gestiona que se vaya aumentando paulatinamente la compra de leche fresca nacional y no importar polvos y sustitutos de lácteos. De los 3 millones de litros de leche que distribuye al día Liconsa se importa el 98.5% y sólo se compra a los productores mexicanos el 1.5%; el único argumento para no comprar el producto mexicano es el precio.

Le leche que importa Liconsa de Uruguay, Nueva Zelanda y de Australia cuesta alrededor de 1.90 pesos el litro, en tanto que la leche nacional tiene un costo alrededor de 2.60. El gobierno la compra con el único argumento que es más barata, sin considerar que lo que adquiere en el exterior no es leche sino sueros, grasas, y complementos alimenticios, además, contrariamente al propósito de Liconsa, se atiende a los pobres y se producen nuevos pobres con su política.³⁵

En el año 2000, se rebasaron los cupos de importación y la autoridad mexicana no cobró el arancel correspondiente al sobre-cupo. Para el mismo año las importaciones participaron con el 16.18% del Consumo Nacional Aparente; por lo que en caso de continuar con el no cobro de los sobre-cupos, el positivo comportamiento de la producción nacional será afectado y con ello, el logro de la autosuficiencia del sector lácteo nacional en un mediano plazo.

En el año 2001 la evolución de la industria se vió obstaculizada por la desaceleración económica, pues el volumen de producción, de tratamiento y envasado de la leche mostró una reducción de 3.2 por ciento en los primeros siete meses del año, en tanto que la elaboración de la leche condensada, evaporada, y en polvo bajó 1.4 por ciento.³⁶

³⁵ www.liconsa.gob.mx . Consultada el día 16 de octubre del 2005.

³⁶ Idem.

La reactivación de la industria dependerá de la mejoría de la sustitución económica, porque una mejor evolución del sector depende del mayor impulso al consumo por persona de lácteo, que en México es de 0.3 litros, lo cual es la mitad de lo que consume Estados Unidos y cuatro veces menor que el de Europa.

En el año 2002 la institución inició un programa de compra de leche nacional en apoyo a la comercialización del lácteo producido por ganaderos del país; este programa pretende sustituir paulatinamente la importación de leche en polvo y brindar certidumbre a los productores nacionales para la colocación de su lácteo en la época del año en que se generan excedentes, así como para influir en el establecimiento de un precio de referencia. En ese año se cumplió con la meta de adquirir 100 millones de litros de leche producida por 12 estados del país.

El 4 de septiembre de 2003, se firmó un Convenio de Colaboración para la Adquisición de Excedentes de Leche a Pequeños Productores en las cuencas de Cuauhtémoc y Delicias Chihuahua, con el que Liconsa adquiriría 30 millones de litros del lácteo, beneficiaría a 2 mil 800 productores, sustituyendo la importación de leche y favoreciendo a los ganaderos nacionales. Además, este convenio forma parte de los suscritos con productores lácteos y los gobiernos de Jalisco, Colima, Michoacán y Aguascalientes, en el marco del Programa de Compra de Leche Nacional para adquirir ese año 180 millones de litros de leche.³⁷

Para el 2003 se programó la compra de leche fresca hasta por un total de 180 millones de litros, de los que se rebasó la expectativa inicial, ya que al mes de diciembre se compraron 182.2 millones de litros, en apoyo a 8,650 ganaderos lecheros de 15 entidades del país.³⁸

Para 2004 se tenía programada la compra de 200 millones de litros de leche.

En el interés de apoyar la comercialización de leche de pequeñas organizaciones ganaderas, Liconsa ha establecido

³⁷ www.liconsa.gob.mx consultada el día 23 de noviembre de 2005.

³⁸ idem.

convenios de maquila de pasteurización, homogenización y envasado de leche fresca, con asociaciones de ganaderos de los estados de Colima, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala para la producción de alrededor de 500 mil litros de leche mensuales, (Liconsa 2003).

La constante disminución en el precio de la leche en polvo entre enero y mayo así como la estabilidad en éste junto con las ventajas del precio predominantemente a la baja mercado internacional han representado factores favorables para que el programa se haya mantenido autofinanciable, ya que se aprovechan los subsidios a la producción de leche de otros países. Dado el déficit de producción de leche en México, una reducción en el nivel de importaciones de Liconsa significaría aumentar las importaciones del sector privado, provocando por ende una transferencia directa de recursos del sector público al sector privado, que redundaría en un aumento de los costos y en una reducción de la capacidad del programa para otorgar beneficios a las familias en pobreza extrema.

El proceso de industrialización de Liconsa es de 506.4 millones de litros de leche (2003), de los cuales el 78.2% es leche fluida y 21.9% leche en polvo. Importó 104.4 millones de kg. de leche a un precio promedio 14.56 y 2.6 millones de kg. adquiridos en el mercado nacional a un precio promedio de \$25.22.³⁹

2.4. Estructura lechera

Desde que existe la ganadería en el país, se han distinguido, 2 tipos de explotaciones:

- Las extensivas, manejadas en las haciendas, con un gran número de ganado bovino destinado para la carne y producción de piel.
- Grupos pequeños de ganado, en lugares cercanos a las poblaciones, destinados para el abastecimiento de carne y de leche.

³⁹ www.liconsa.gob.mx consultada el 12 de noviembre del 2005.

Una manera de clasificar los sistemas de producción en el país, es por su grado de intensificación y sería la siguiente: intensiva semi intensivas y extensivas.

Una explotación lechera intensiva está caracterizada por tener una alta especialización y tecnificación, utiliza gran cantidad de insumos, tienen una alta productividad por vaca y su mercado es la industria procesadora.

Las explotaciones extensivas, se caracterizan por emplear el libre pastoreo en agostaderos nativos, en condiciones de temporal, lo que hace la producción fluctúe, estos sistemas se diferencian del intensivo en el nivel de alimentación, mecanización, tipo de razas empleadas y calidad de la leche, la producción por animal es pobre.

“Para fines prácticos se puede dividir en tres tipos a las explotaciones existentes en México:

- Lechería especializada, que altamente tecnificada, con un tamaño de hato promedio de 230 vientres y un rango de 100 a 3000 vientres por hato, este tipo de explotaciones se ubican en el altiplano central, Bajío, el altiplano Norte y en el noreste del país, están ubicadas en climas templados, áridos y semiáridos; sus sistemas de producción son mecanizados, en el ordeño, se utiliza un sistema de estabulación, forrajes de corte y dietas altas en concentrados, su mercado son las grandes cooperativas de productores como LALA, ALPURA, BOREAL, etc. Este tipo de lechería tuvo en 1998 una producción aproximada del 50% la raza más empleada por los productores es la raza Holstein. Este tipo de lechería contribuye con el 80% de la leche que se consume en las ciudades como México, Guadalajara y Monterrey.
- Le lechería familiar, se caracteriza por estar formada por pequeñas explotaciones, en la cual los productores utilizan modos tradicionales de producción, en la cual se aprovechan los esquilmos de la agricultura para alimentación de ganado (paja, rastrojo de maíz, sorgo, trigo) se calcula que existen alrededor de 100,000

pequeños productores, los cuales cuentan tan solo con el 20% de ganado especializado y lo demás en ganado de doble propósito, sus inversiones fijas son bajas, el manejo es deficiente en la higiene del ordeño, en este tipo de explotación el uso de la monta directa es aún común por lo cual existen muchas enfermedades reproductivas, el intervalo entre partos es de 16 meses, su mercado son boteros, queseros de la localidad, centros de acopio y directamente al consumidor, se comercializa la leche bronca, sin ningún tipo de control.

- La lechería tropical, la producción en el trópico en su mayoría es de ganado no especializado, son explotaciones de doble propósito, este tipo de lechería, muestra una estacionalidad, observándose grandes picos de producción durante la temporada de lluvias, gran parte de la producción esta dada por este tipo de explotaciones, por la cantidad de animales que son utilizados en este sistema de producción.”⁴⁰

2.5. Participación del Estado en el rubro: LECHERO

Las políticas públicas forman parte de la estrategia global de crecimiento y desarrollo de un país. En este apartado se analizan los instrumentos que utiliza actualmente el Estado mexicano en el sector lechero.

La respuesta del sector agropecuario a las políticas públicas, varía de acuerdo con sus características específicas (límites de la frontera agrícola, características físicas de la tierra, clima, cuestiones demográficas y de capital humano, estructura de propiedad de la tierra, desarrollo de los mercados nacionales y extranjeros, entre otros). Por ello, dada la complejidad de interrelación de los factores antes mencionados, es difícil atribuir a uno solo el rumbo que hoy ha tomado el sector agropecuario mexicano, en este caso específico, el subsector lechero.

⁴⁰ www.liconsa.gob.mx consultada el día 18 de octubre del 2005.

Está claramente demostrado que la intervención el Estado es un factor esencial para el desarrollo de cualquier sistema ligado al sector agropecuario. El discurso fundamentalista del neoliberalismo plantea la disminución de la participación del Estado, o al menos una pérdida de importancia del mismo. Sin embargo la realidad nos muestra totalmente lo contrario; los Estados de los países desarrollados, lejos de retirarse se fortalecen día con día, son ellos los países más proteccionistas y los que cuentan con Estados más intervencionistas, es decir, las políticas nacionales son decisivas para el desarrollo económico.

El 5 de abril de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Específico de Producción, Abasto y Control de Leche de Vaca, un mecanismo diseñado por el Gobierno Federal para tratar integralmente los problemas de la producción lechera del país y único instrumento alguna vez creado para el apoyo a la producción específica de un solo producto básico; fue un instrumento de política económica inscrito en el capítulo siete del Programa Nacional de Alimentación, el Plan Nacional de Desarrollo y en el Sistema Nacional de Planeación. Este programa pretendía contribuir a proteger el consumo básico de la población el poder adquisitivo del salario. Además era un mecanismo estructurado que incluía estímulos fiscales, apoyos financieros, garantías de abastecimiento de materias primas y acceso a divisas de tipo de cambio controlado, premiaba la productividad y abarcaba las fases de producción primaria y pasteurización, todo esto con el propósito de reactivar la producción lechera del país.

En resumen, el programa estaba diseñado para proteger el poder adquisitivo del consumo popular y al mismo tiempo garantizar la rentabilidad adecuada a productores y pasteurizadores.

El programa no operó durante 1983 ya que las reglas de operación eran muy complicadas. El 20 de enero de 1984, casi un año después, se publicó la simplificación de las reglas y se incluyeron algunas modificaciones, poniendo aun más en duda el buen funcionamiento que pudiera tener al programa.

Las modificaciones eran criticables, ya que con el cambio de criterio de fijación de precios, donde ya no se obligaba a que el precio de la leche representara un porcentaje cada vez menor del salario mínimo y con lo cual se obtenían precios más altos, siguió persistiendo la situación de baja rentabilidad, puesto que crecían más rápido los costos de producción de lo que pudieran aumentar los salarios y por ende los precios de la leche, ya que estaban amarrados al salario mínimo.

No obstante de que el programa tendría una duración de 1983 a 1988, para 1985 a sólo un año de comenzar a funcionar, aunque cuenca en su totalidad ya que hubo algunos proyectos que nos se implantaron, fue desechado.

En 1995, se planteó el Programa de Fomento Lechero, el cual se sustenta en cuatro grandes acciones: La liberación del precio de leche y los productos lácteos, para evitar distorsiones del mercado. Un procedimiento para ejercer los cupos libres de arancel OMC y TLCAN, para evitar que los subsidios a la leche en polvo en el mercado internacional depriman el precio de la leche nacional. La instrumentación de la Alianza para el Campo, para impulsar el fomento lechero, a través de la modernización de la infraestructura productiva, la repoblación del hato, el mejoramiento genético, la asistencia técnica y la salud animal. El establecimiento de una Norma de Etiquetado, para que con su implementación se elimine la competencia desleal en el mercado nacional entre leche y fórmulas lácteas.

Los acuerdos para la Alianza para el Campo se basan en la consecución de recursos y esfuerzos para un fin común, en donde los apoyos derivan de las aportaciones del Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y los productores. Bajo este esquema, el gobierno canaliza recursos forrajeros y los inventarios, recibir asistencia técnica e incrementar el estatus sanitario del hato nacional. Con este tipo de aportación tripartita, se promueven los apoyos directos al productor.

Para el caso específico de la leche, los apoyos se canalizan mediante los siguientes programas:

Programa Lechero. El objetivo de este programa es incrementar la producción de leche por unidad productiva, a través de la

modernización tecnológica de las explotaciones lecheras. Los apoyos se destinan a la adquisición de materiales de construcción y equipo especializado; así como para la construcción y rehabilitación de la infraestructura básica y los centros de acopio.

Programa de Establecimiento de Praderas. Su objetivo es incrementar la disponibilidad de forraje, permitiendo un buen comportamiento productivo y reproductivo del ganado. Los apoyos se canalizan para la adquisición de semilla e implementos necesarios para el establecimiento y rehabilitación de materiales para cercos, equipos de bombeo, pozos y líneas de conducción de agua, abrevaderos y bebedores y corrales de manejo.

Programa Ganado Mejor. Su propósito es incrementar la producción por unidad animal, mediante la distribución de vientres y sementales de buena calidad genética e impulsar la inseminación artificial y transferencia de embriones.

Programa Mejoramiento Genético. El objetivo es fomentar la repoblación del hato ganadero y propiciar el incremento y mejoramiento de los inventarios ganaderos, al introducir animales y semen de buena calidad genética. Se incluyen en este rubro apoyos para la compra de termos criogénicos.

Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales. Su propósito es apoyar y fomentar programas de desarrollo regional que impulsen la formación de cuencas de producción para la aplicación de tecnología, a través de Promotores de Desarrollo Agropecuario, integrados preferentemente a Despachos Técnicos Agropecuarios.

Sanidad Animal. El objetivo es prevenir la entrada de enfermedades y plagas al territorio nacional, controlar y erradicar las existentes y lograr el reconocimiento de la condición sanitaria por las autoridades de otros países, intensificar las campañas sanitarias que permitan incrementar la producción de la ganadería, mejorar la salud pública y facilitar la comercialización de ganado bovino, así como de sus productos y subproductos.⁴¹

⁴¹ Eduardo Aguado López, *Revista Agronegocios*, 23 de noviembre de 1999, México, p. 67.

CAPÍTULO TERCERO
MARCO JURÍDICO

3.1. Artículo 4° Constitucional.

Primeramente tenemos que el precepto constitucional a la letra señala lo siguiente:

“El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera, libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

Corresponde en especial al Estado, a fin de proteger a la familia:
a) promover la independencia social y económica de los grupos familiares; b) promover la creación de una red nacional de asistencia

materno-infantil, de una red nacional de guarderías y de infraestructuras de apoyo a la familia, así como una política de tercera edad; c) cooperar con los padres en la educación de los hijos; d) promover, por los medios necesarios, la divulgación de los métodos de planificación familiar y organizar las estructuras jurídicas y técnicas que permitan el ejercicio de la paternidad consciente; e) regular los impuestos y los beneficios sociales, en armonía con las cargas familiares; f) definir, oídas las asociaciones representativas de las familias, y ejecutar una política de la familia de carácter global e integrado.

El párrafo tercero del artículo 4° garantiza para todas las personas el derecho a la protección a la salud. En su parte final, dicho párrafo ordena al legislador definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como disponer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno sobre la materia, de acuerdo con lo establecido en la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

El derecho a la salud (o a su protección) es uno de los derechos sociales por antonomasia. Se trata de un derecho prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones positivas (de hacer) por parte de los poderes públicos.

La salud, como objeto de protección del derecho que se comenta, puede entenderse, de acuerdo con una definición de la Organización Mundial de la Salud, como “un estado de bienestar físico, psíquico y social, tanto del individuo, como de la colectividad”.⁴²

La protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales en términos políticos y económicos de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del estado de bienestar.

De la consideración del derecho a la salud como derecho fundamental deriva que el sistema de prestaciones que se establezca

⁴² www.oms.org. Consultada el día 3 de noviembre del 2005.

para hacerlo realidad debe tener, por lo menos, las tres siguientes características: universalidad, equidad y calidad.

El derecho a la protección de la salud se encuentra recogido en diversos pactos internacionales de derechos humanos, y, desde luego, en muchos de los textos constitucionales modernos, sobre todo en aquellos que fueron escritos luego de la Segunda Guerra Mundial. A modo de ejemplo conviene mencionar los siguientes:

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dispone que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El séptimo párrafo establece una serie de derechos para “los niños y las niñas”; alimentación, la salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Varios de estos derechos ya estaban previstos en el propio artículo 4° (como la salud) o en otros artículos constitucionales (en el artículo 3° la educación), por lo que este párrafo parece agregar más bien poco. La obligación correspondiente a ese derecho, según entiendo, corre a cargo de las instituciones públicas, las que deberán velar, dentro del ámbito de sus competencias, por hacer realidad estos derechos; particularmente, asegurándolos en los procesos jurisdiccionales en que aquellos sean parte o en los que les reporten algún posible perjuicio. Esto sería lo natural tratándose de que la obligación en este punto la tenga el Estado.⁴³

3.2. Artículo 25 Constitucional.

Este artículo constitucional señala la rectoría económica del Estado, el ingreso y la distribución de la riqueza, pero sin olvidar los aspectos sociales, es decir deberá de considerar dentro del desarrollo

⁴³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, www.google.com.mx consultada el día 12 de octubre del 2005.

a los grupos sociales menos favorecidos para ello deberá de tomar las directrices el Ejecutivo Federal en donde incluya a estos grupos.

Ahora bien este precepto constitucional señala lo siguiente:

“Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, 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 del ingreso y 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 al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

La inclusión explícita del concepto de la rectoría económica del Estado obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional.

Es conveniente señalar que a partir de la Constitución de 1917 ha sido una tendencia clara y definida en el constitucionalismo contemporáneo establecer en la ley fundamental las bases del régimen económico en cada nación. A esta tendencia se le ha denominado el constitucionalismo social, a tal grado que algunos juristas empiezan a hablar de la constitución económica como aquella parte del texto constitucional que, en capítulo especial o en preceptos determinados, estatuyen las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica. De ahí mismo ha surgido el concepto de Estado liberal de derecho.

“Durante el siglo XX los Estados han ido ampliando progresivamente sus responsabilidades en el campo de la política económica y social o, como también es posible afirmar, en las políticas generales del desarrollo. Trátese de Estados francamente socialistas, como fue el caso extremo de los países comunistas, o bien de las democracias industriales de Occidente, todos los gobiernos se han visto obligados a atender la demanda social para actuar en tal forma que se regule o impulse el proceso económico del Estado, cuando existe una tendencia a limitar su intervención en este campo, se tiene que reconocer que hay responsabilidades indeclinables para la

organización política de la sociedad: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para propiciar el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, así como el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable, que atiende con mayor énfasis el medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país.”⁴⁴

Por ello se ha dicho que, en los tiempos que corren, la política del Estado es, cada día más, política, económica y social.

El artículo 25 de la Constitución mexicana vigente es, junto con los artículos 26, 27 y 28, el corazón de las normas constitucionales en materia económica.

El artículo 25 establece el concepto de rectoría económica del Estado. Este concepto se define como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Los dos últimos párrafos del artículo 25 establece que la ley fijará los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social y el aliento y protección de la actividad económica que realicen los particulares, proveyendo las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.

3.3. Artículo 26 Constitucional.

La planeación económica de los Estados modernos ha incluido a todos los sectores sociales, entre ellos los grupos menos favorecidos,

⁴⁴ Burgoa O. Ignacio. Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 2001, p. 456.

porque ha sido un reclamo el que se incluyan dentro de los programas a todos los sectores para una mayor equidad en el sector económico y superar el rezago de la pobreza.

El artículo constitucional en comento señala a la letra lo siguiente:

“Art. 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

Este precepto constitucional obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas, se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos, así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es conveniente organizar a grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretenden lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.

Este artículo establece tres vertientes básicas del Sistema Nacional de Planeación: la obligatoria, que se refiere a planes y programas de la administración pública federal; la coordinada que es la que se realiza mediante el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, y la inductiva, que consiste en la acción del gobierno federal para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones que se derivan de la planeación nacional. Podríamos agregar una cuarta vertiente, que se ha venido desarrollando de manera muy dinámica, que es la planeación concertada; ésta se refiere a los pactos y acuerdos que realice el Ejecutivo Federal con los particulares, sean individuos o agrupaciones, respecto a ciertas acciones que requieren este procedimiento para su adecuada eficacia.

La Ley de Planeación de 1983 atribuye la responsabilidad de la planeación nacional al Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales. La ley establece que el Presidente de la República deberá remitir el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones, el Poder Legislativo formulará las observaciones que estime pertinentes durante su ejecución, revisión y adecuadas del propio plan.

3.4. Artículo 28 Constitucional.

Este artículo señala la prohibición de los monopolios, esto puede ser un verdadero problema para el país en el caso de que una empresa controle determinado producto de primera necesidad para la población.

Entre los alimentos que considero que no deben de caer un monopolios, son la leche, el maíz, el fríjol, por mencionar algunos toda vez que pueden especular con lo precios y hacer que muy poca población tenga acceso a ellos.

Dicho numeral señala lo siguiente:

“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

“En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.”

En el párrafo del artículo en comento se señala lo siguiente:

- A. Toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios.
- B. Todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la

competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados.

- C. En general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Es notable y merece mencionarse con énfasis, el mandato contenido en la Constitución, de castigar “severamente” y “perseguir con eficacia”, que se contiene en la primera parte del segundo párrafo del precepto que se viene analizando.

“Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.”

Este precepto, y los artículos 25, 26, 27, 131 y 134 del pacto federal, integran lo que en la doctrina se conoce como el “capítulo económico” de la Constitución, condición que asumió de manera definitiva a partir de la reforma integral de 1983 y que se confirmó con la reforma de 1993.

En la versión actual del artículo 28 constitucional se pueden distinguir dos partes fundamentales:

La primera contiene una prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y aquellas (prohibiciones) que se establezcan a título de protección a la industria. Estas prohibiciones, sin embargo, no son absolutas, ya que en el propio texto constitucional se incorporan tres importantes grupos de exenciones que por mandato

del Constituyente no se consideran monopolios, a pesar de que se trata de actividades que desde un punto de vista económico pudieran considerarse con tal carácter. Estas excepciones reflejan el verdadero sentido de equilibrio que el Constituyente buscó al redactar este precepto. Los tres grupos de excepciones son los siguientes:

No constituyen monopolios, las funciones que ejerza el Estado de manera exclusiva en las actividades económicas que el propio precepto califica como “áreas estratégicas”, y que por ahora son las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear y electricidad. Tampoco constituyen monopolio, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

Asimismo, cabe mencionar que a partir de la reforma al artículo 28 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995, dos actividades dejaron de formar parte de las “áreas estratégicas”: las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles. De conformidad con el propio texto de la reforma, ambas actividades pasaron a formar parte de las “áreas prioritarias” señaladas en el artículo 25 constitucional.

En estas áreas prioritarias, el Estado tan sólo ejerce sus funciones de rectoría, pudiendo otorgar concesiones o permisos a particulares tanto para su inversión como para su manejo y administración. A través del ejercicio de las facultades de rectoría, el Estado garantiza conservar el dominio de la actividad así como su orientación, de acuerdo con la ley correspondiente, en este caso la relativa a las vías de comunicación.

La segunda parte de este precepto está orientada a apoyar el mandato constitucional contenido en los artículos que hemos identificado como integrantes del capítulo económico, expresado en la determinación de que el Estado se desempeñe como recto del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico buscando la protección del interés social y de los consumidores en general. Se ratifica así la definición constitucional

de que la economía mexicana se sustenta en los principios del liberalismo económico con un importante énfasis, en la protección del interés social.

Para hacer realidad este mandato, el propio texto constitucional faculta al Estado para que, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso, intervenga en las siguientes materias:

El Estado podrá, atendiendo al interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que las leyes prevengan.

El Congreso de la Unión deberá, mediante la expedición de las leyes correspondientes, ejercer la importante función de fijar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Corresponde también al Congreso fijar las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios par la economía nacional o el consumo popular e imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto o el alza de los precios.

Se prevé la existencia de leyes que protejan a los consumidores y propicien su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

También se faculta al Congreso para que adicione actividades económicas al catálogo de “áreas estratégicas”, cuya atención exclusiva le correspondería en su caso, al Estado.

Se autoriza al Congreso a otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado, por su parte, queda obligado a vigilar su aplicación y a evaluar los resultados de la misma.

En ninguna otra parte de la Constitución se utiliza el término “severamente”, que sin duda no tiene otro objetivo que llamar la atención del legislador ordinario en el sentido de que las conductas descritas en el propio segundo párrafo del artículo 28 constitucional fueron consideradas por el Constituyente como graves y requieren para su erradicación o corrección disposiciones legales que las enfrenten con rigorismo y sin indulgencia. En ningún otro caso el Constituyente se muestra tan preocupado en orientar al legislador ordinario acerca de la magnitud que debe darle a la ley punitiva. Esta actitud nos demuestra sin duda la importancia que para el constituyente tuvo, en su momento, disponer lo necesario para evitar las conductas descritas en el precepto que venimos analizando.

3.5. Ley General de Desarrollo Social.

En este ordenamiento jurídico se tocan aspectos importantes sobre el derecho que tienen los sectores sociales más desprotegidos a la alimentación, la salud y la educación.

Para ello marca las directrices que deben de tomar el gobierno Federal, Estatal y Municipal, la participación de los diferentes sectores sociales, en la aplicación de esta ley.

Contempla lo siguiente:

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la Política de Desarrollo Social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Artículo 9. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;
- II. Seguridad social y programas asistenciales;
- III. Desarrollo Regional;
- IV. Infraestructura social básica, y
- V. Fomento del sector social de la economía.

Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda;
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

En los artículos antes transcritos se puede apreciar que le da una importancia a la salud, la educación y la alimentación como un derecho social que tiene la sociedad, para su desarrollo personal y cultural.

Establece los derechos mínimos y esenciales de la población en relación a la salud, alimentación y la educación, para ello señala que tendrán participación los diferentes sectores sociales.

3.6. Organización Mundial de la Salud.

En la constitución de la Organización Mundial de la Salud, suscrita el 22 de julio de 1946, se definió que la “salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. En la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria a la Salud, organizada conjuntamente por la Organización Mundial para la Salud y la UNICEF, se definió a la salud como “el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades; es un derecho fundamental y el logro del grado más alto posible de la misma es un objetivo social importantísimo en el mundo”.

Esta definición dió la posibilidad de proponer un concepto de derecho de la salud, como el conjunto de normas de derecho público que regulan las actividades de las instituciones del Estado y los

sujetos públicos, privados y sociales que tengan por objeto común proteger la salud.

“Para llevar una vida segura todas las personas necesitan el acceso a la alimentación adecuada. La O.N.U considera el acceso a "los alimentos esenciales y mínimos que son suficientes, nutricionales y adecuados" y "al agua suficiente, seguro, aceptable y accesible físicamente" un derecho humano (Observación general 12 y 15 adopta por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El hambre y la desnutrición son problemas globales. Personas que pasan *hambre* no tienen acceso a alimentos suficientes. La *desnutrición* está causada por el hambre, la mala calidad de los alimentos y por enfermedades. Es posible que a pesar del consumo diario de un número adecuado de calorías, a una persona le falten nutrientes esenciales que deben formar parte de su alimentación. La desnutrición puede causar más enfermedades mientras ciertas enfermedades causan la desnutrición. La consecución del derecho a la alimentación adecuada significa eliminar la desnutrición.”⁴⁵

Los gobiernos tienen la responsabilidad de proveer alimentación adecuada para eliminar el hambre y la desnutrición. El derecho a la alimentación está estipulado explícitamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En Artículo 11, Los gobiernos "reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia." ⁴⁶

Los gobiernos tienen que garantizar la accesibilidad, la disponibilidad, y la seguridad de los alimentos. La *disponibilidad* significa la presencia de los alimentos o de las medidas para producirlos en la comunidad y casa, incluso una fuente de agua. La *accesibilidad* es la capacidad de obtener alimentos; en muchos países la accesibilidad es un problema más grande que la disponibilidad de alimentos. La *seguridad* significa que todo el tiempo hay la accesibilidad y la disponibilidad a los alimentos, tanto ahora como en el futuro.

⁴⁵ <http://www.onu.org>. Consultada el día 4 de noviembre del 2005.

⁴⁶ www.onu.org. Consultada el día 22 de octubre del 2005.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación.

Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las que se reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre.

La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996.

Los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria tienen una dimensión mundial, y que es probable que persistan e incluso se agraven dramáticamente en algunas regiones si no se lleva a cabo con urgencia una acción decidida y concertada, dado el incremento de la población mundial previsto y la tensión a que están sometidos los recursos naturales.

Un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio, tanto en el plano nacional como en el internacional, constituye la base fundamental que permitirá a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y a la erradicación de la pobreza.

La Declaración de Roma, señala que los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política y económica, y reafirmado a este respecto la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales, así como la necesidad de abstenerse de aplicar medidas unilaterales que no estén en consonancia con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas y que pongan en peligro la seguridad alimentaria.

“Se pide al Relator Especial sobre el derecho a la alimentación que, en el desempeño de su mandato, realice las siguientes actividades principales:

- a) Solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y responda a esa información;
- b) Coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- c) Identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo.”⁴⁷

Las personas pobres tienen un acceso limitado a los alimentos. Por falta el dinero para comprar comida, y siendo una de las causas de desnutrición. También, personas pobres no tienen acceso a la tierra para producir su propia comida. Es probable que dentro de una familia pobre, mujeres y niños tengan menos acceso a los alimentos que los hombres.

La interrupción de la producción y distribución de los alimentos es una de las causas principales del hambre y la desnutrición. Es posible que *catástrofes naturales* como sequías, inundaciones o tornados interrumpan la producción de alimentos, la transportación o marketing y generen la carencia de alimentos. A menudo, las *catástrofes hechas por el hombre*, ejemplo las guerras, limitan el acceso a la alimentación porque interrumpen el movimiento regular y la distribución de los alimentos. Durante las mismas, se usan los alimentos como arma: toda vez que al negar el alimento, la población civil sufre la muerte de hambre provocada.

Los niños menores de 5 años son más vulnerables a la desnutrición que otros miembros de la población. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la desnutrición causa la

⁴⁷ [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2000.10Sp?Opendocument-](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2000.10Sp?Opendocument-)
Consultada el día 2 de octubre del 2005.

mitad de los 10 millones de muertos infantiles cada año. Niños de baja edad son más propensos a enfermedades causadas por la desnutrición, y sufren de daños mentales y físicos irreversibles durante toda su vida.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) estipula la necesidad para la alimentación adecuada y demanda que el acceso al agua limpia esté considerado como parte principal del bienestar del niño.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), hay 800 millones de las personas desnutridas en el mundo.

La Declaración Universal de Derecho Humanos (Artículo 25 (1)) afirma que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

Hay otros derechos relacionados al derecho a la alimentación y a veces es imposible separarlos:

El derecho a gozar el nivel más alto de la salud física y mental. La consecución de este derecho es imposible sin la alimentación adecuada.

El derecho a beneficiarse del progreso científico. Hay mucho desarrollo científico con respecto a la alimentación segura.

El derecho a la no discriminación. Este derecho es necesario en situaciones donde la distribución de alimentos es desigual entre personas del género diferente o de la edad diferente.

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas explica el derecho a la alimentación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "El

derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla."

El derecho a la alimentación adecuada presiona a los estados miembros para que cumplan con 3 tipos de obligaciones: la obligación a respetar, a proteger, y a realizar, acciones tendientes a erradicar la desnutrición y la pobreza extrema.

La Declaración Universal de Derechos Humanos no solamente afirma el derecho a la vida, sino también a un nivel de vida adecuado. Este nivel incluye el derecho a la alimentación. Además, cada persona tiene el derecho a los servicios públicos y a la seguridad social.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que "en ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia." Obliga a estados miembros respetar los derechos mencionados en el Pacto. El tratado afirma la igualdad entre hombres y mujeres. Además, define el derecho de toda la población a un nivel de vida adecuado, incluso la alimentación y el derecho de estar libre del hambre. El Pacto obliga a estados miembros desarrollar programas específicas para garantizar los derechos. Estados miembros son obligados de trabajar para reducir la mortalidad infantil y las enfermedades.

"Declaración de *Innocenti* sobre protección y apoyo de la Lactancia Materna (1990) La declaración afirma el derecho de la mujer a amamantar a sus niños. Niños entre 4-6 meses tienen el derecho a ser amamantados.

Declaración Mundial y Plan de Acción sobre Nutrición (1992) El plan fomenta la seguridad alimentaria y la prevención de las enfermedades de niños a través de la lactancia.

Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996) La declaración reconoce la necesidad de establecer la seguridad alimentaria global. Los jefes de los estados miembros reafirmaron "el derecho de todas las personas al acceso seguro a los alimentos nutritivos, coherente con el derecho a la alimentación

adecuada y el derecho fundamental a estar libre del hambre." Después esta afirmación los jefes de estados miembros se comprometieron a "reducir a la mitad, para el año 2015, el número de las personas que pasan hambre en el mundo."

Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) El plan de acción consta de 7 obligaciones de los miembros para empezar la reducción del número de las personas desnutritivas en el mundo. El objetivo 7.4 del plan demanda la aclaración y la aplicación del derecho a la alimentación adecuada.

El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación fue nombrado por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos en el año 2000. La función del Relator Especial es recibir información sobre la violación del derecho a la alimentación y identificar los problemas que surgen, relacionado al derecho a la alimentación adecuada. El Relator Especial visita a otros países y prepara informes para el Alto Comisionado de los Derechos Humanos y la Asamblea General cada año. Existe un grupo de investigación sobre el derecho a la alimentación que apoya al Relator Especial con investigaciones y informes." ⁴⁸

El derecho a no sufrir de hambre y malnutrición es un derecho humano fundamental de toda mujer, hombre, joven y niño. La seguridad alimentaria universal y sustentable son parte primordial para el alcance los objetivos sociales, económicos y humanos de los gobiernos, según lo acordado en las Conferencias Mundiales de Río, Viena, Cairo, Copenhague, Beijing, Estambul y demás. El derecho a una alimentación adecuada está también mencionado en términos legales en los tratados de derechos humanos más básicos, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, Convención Internacional para la Eliminación de toda las Formas de Discriminación Racial y la Convención de los Derechos del Niño.

La decisión de dotar a los diferentes países de un derecho a la alimentación eficaz y exigible a través de los tribunales es una

⁴⁸ <http://hrea.net/learn/guides/alimentación.html> Consultada el día 6 de octubre del 2005.

cuestión muy reciente. Los primeros antecedentes serios sobre la cuestión debemos localizarlos en la Cumbre Mundial de la FAO sobre la Alimentación de 1996 cuando se animó a todos los países del mundo para que el derecho a la alimentación dejara de ser un imperativo moral y se convirtiera en un derecho claro y exigible en el contexto de la legislación nacional e internacional.

En el año 2001, cinco años después de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la representación institucional de 182 Estados reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos «sanos y nutritivos». Atendiendo a la Declaración final de la Cumbre, se invitaba al Consejo de la FAO a que estableciera un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el fin de elaborar un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos «encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaría nacional».

El Comité Intergubernamental de Seguridad Alimentaría Mundial es el foro de las Naciones Unidas para supervisar los progresos en el logro de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y para recomendar iniciativas que puedan ayudar a conseguirlos más rápidamente. La alerta surgió en el período de sesiones celebrado en julio del pasado año, cuando se observó que el descenso del número de personas que padecen hambre se ha producido a un ritmo muy inferior al necesario para alcanzar la meta de reducir a la mitad el número de personas hambrientas no más tarde del año 2015.

3.7. Derecho a la Salud y Alimentación

El derecho a la protección a la salud es un de los derechos humanos de segunda generación, de tipo social y prestacional, cuyo objeto es señalar un conjunto de atribuciones al aparato estatal que le permitan proporcionar, propiciar y garantizar las condiciones necesarias a efecto de que la salud de la población esté protegida, en los mejores niveles de prevención, educación, detección, tratamiento y rehabilitación.

El derecho a la protección de la salud forma parte de los derechos sociales. A partir de las ideas de los juristas mexicanos

Mario de la Cueva y Lucio Mendieta y Núñez, podemos perfilar al derecho social como el conjunto de disposiciones jurídicas cuyo objeto es proteger a las personas, sectores y grupos de la sociedad, generalmente en una posición económicamente desventajosa, para tratar de lograr su convivencia dentro de un orden justo.⁴⁹ Los derechos sociales vienen a ser obligaciones impuestas al Estado para que precisamente haga efectivos dichos derechos instituidos en beneficio de los grupos y clase menos favorecidos, así como del conjunto social, a efecto de mejorar las condiciones que les permitan alcanzar mejores niveles de vida en la comunidad. No hay duda de que el derecho a la protección de la salud es un derecho social.

El derecho a la protección de la salud tiene su origen en el derecho asistencial y en el de la seguridad social. En lo que hace al sistema asistencial encargado al Estado, presenta dos modalidades: la asistencia facultativa y la obligatoria. La primera es cuando los beneficiarios no pueden exigir el debido cumplimiento de los servicios asistenciales, y la obligación viene a ser un derecho exigible al Estado. En lo tocante a la seguridad social, se le tiene en dos vertientes: como restringido, al favorecer exclusivamente a los trabajadores, entendido como un derecho de clase, y el amplio, donde la seguridad social abarca a toda la colectividad, sin limitación de cualquier tipo.

Estos esquemas (asistencia pública y seguridad social) se ubica al derecho a la salud, concepto de suyo bastante impreciso por su amplitud. Por ello cuando se empiezan a perfilar los llamados derechos humanos de segunda generación (económico-sociales), se desdibuja el concepto de “derecho a la salud”, por el “derecho a la protección de la salud”, sobre todo cuando gana autonomía y se plasma en los textos constitucionales. El derecho a la salud se encuentra en el terreno utópico, si consideramos que ninguna persona puede sustraerse en forma absoluta de los efectos adversos del medio ambiente, la herencia, tren de vida y posición socioeconómica.

En 1982, el presidente Miguel de la Madrid presentó una iniciativa de adición de un párrafo 3 al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que sería elevado al más alto nivel normativo el derecho a la protección de la salud y

⁴⁹ Cfr. Cueva, Mario de la, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Edit. Porrúa, México, 2003, p. 356.

determinando el sistema de distribución competencial entre la Federación y los Estados en materia de salubridad general. Sustancialmente se expresa en dicha iniciativa:

- A. Desde los primeros regímenes de la Revolución mexicana se tuvo como propósito superior, brindar a cada mexicano mejores y más amplias condiciones de existencia, destacándose el esfuerzo por elevar los niveles de salud del pueblo, y cada gestión gubernamental se ha ocupado en ensanchar la cobertura de los distintos sistemas, instituciones y programas de salud.
- B. El problema sanitario de la nación fue objeto de vivo interés en el Constituyente de Querétaro, dándose desde 1917 las bases para el sistema jurídico mexicano de la salud, a partir de las garantías laborales y de seguridad social, con especial referencia al derecho de los trabajadores subordinados a la protección por riesgos de trabajo.
- C. Destacó el sobresaliente aumento de las expectativas de vida, el descenso de las tasas de mortalidad y el aplacamiento de la morbilidad, hasta prácticamente erradicarse algunas enfermedades otrora implacables (la poliomielitis, el paludismo, la difteria, la viruela, la tuberculosis, entre otras).
- D. También sobresalen, como logros de la Revolución mexicana en los ámbitos de la salud, los avances mostrados en los regímenes de seguridad social por lo que hace a los servicios de salud y tratar de que la salud alcance a la población abierta, que no es amparada por los sistemas de seguridad social.
- E. La necesidad de vincular el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución de ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre y el incremento de la productividad y de la producción, a efecto de lograr que la sociedad mexicana trata de ser más igualitaria.
- F. La existencia de una política de suministro de medicamentos a la población a precios preferenciales, así como la operación, aún no suficientemente eficaz, de sistemas de control de calidad de

fármacos, a efecto de garantizar sus propiedades curativas y su sujeción a las normas oficiales.

- G. La formación de los profesionistas médicos y paramédicos que han hecho posible que la expansión de la actividad sanitaria se sustente en recursos humanos de la mayor calidad.

“La adición constitucional fue aprobada en los términos del artículo 135 constitucional y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. Actualmente dicha adición aparece como el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional, a partir de la reforma constitucional publicada el 28 de enero de 1992: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”⁵⁰

Artículo 4º. Constitucional comentado.

- A. El derecho a la protección de la salud es un derecho humano de tipo social, derivado del derecho fundamental a ésta.
- B. La autonomía del derecho a la protección de la salud respecto a los derechos relacionados con la preservación y protección de la misma derivados de la asistencia social o de la seguridad social.
- C. Dicho derecho es de los calificados como “de igualdad”, pues no establece una restricción en cuanto a su goce, por cuestiones como nacionalidad, edad, sexo, estado civil, preferencia sexual, credo religioso, condición socioeconómica o étnica.
- D. Que el derecho a la protección de la salud obliga principalmente al Estado, en tanto organización social cuyos límites competenciales y atribuciones jurídico-políticas están señalados por la Constitución, para establecer las condiciones que permitan la satisfacción plena de dicho ejercicio.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Comentada Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, México, 2001, p. 34

- E. Que a la protección de la salud también obliga tanto a los particulares como a las demás organizaciones de la sociedad, a evitar conductas que de alguna manera lesionen el ejercicio de dicho derecho, lo contravengan o eviten su ejercicio.

- F. Se define que la ley, federal o local de los estados y del Distrito Federal, determinará las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.

- G. Al no especificarse la gratuidad de los servicios de salud, su retribución debe ser coherente con el nuevo entramado constitucional, por lo que dichos servicios deben ser económicamente accesibles para la población en general.

Ahora bien el artículo 2° de la Ley General de Salud detalla las finalidades del derecho a la protección de la salud: el bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida; la protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social; la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

CAPÍTULO CUARTO

LA LECHE FACTOR ESTRATÉGICO DE DESARROLLO EN EL ESTADO MEXICANO

4.1. Autosuficiencia Alimentaria.

La presente crisis y después de 12 años de políticas macroeconómicas de ajuste aplicadas de conformidad con los intereses del capital financiero especulativo y las corporaciones multinacionales, apegadas puntualmente a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, sería pertinente analizar los resultados obtenidos en la agricultura mexicana en particular en el subsector de granos básicos y oleaginosas, que comprende el setenta por ciento de la superficie agrícola e involucra al ochenta por ciento de los productores del país. Este análisis tiene como principales objetivos el contribuir a la conformación de propuestas alternativas y a profundizar la discusión en torno a la nueva política agrícola y de desarrollo rural que demanda el interés público, y coadyuvar así a evitar que se pongan en práctica programas de emergencia sustentados en la política de libre mercado.

La devaluación del peso dispara y acelera un nuevo ciclo en la crisis económico-financiera del modelo económico basado en el "crecimiento hacia afuera", la privatización de la economía y la integración al mercado norteamericano bajo el principio de las ventajas comparativas. El referido modelo, impulsado a partir de 1982, debía colocar a nuestra economía de nueva cuenta por la senda del crecimiento y el bienestar, teniendo como locomotora al sector exportador y al capital financiero internacional.

A lo largo de dos sexenios todo fue bien en cifras oficiales, hasta que la mañana del 20 de diciembre 1994 nuestra economía enfrentaba el mayor déficit comercial de su historia, y que los dueños del capital especulativo nacional e internacional habían decidido o sacar del país sus capitales o frenar su flujo desde el exterior. Esta doble condición había provocado un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, acelerando los ataques especulativos contra el peso, dado el bajo nivel de las reservas del Banco de México. La política del crecimiento hacia afuera y del capital especulativo como motor de nuestro desarrollo nos colocó al borde de la insolvencia financiera. Provocó pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios, depresión en términos reales de los precios agrícolas, crecimiento del desempleo y del subempleo, y el debilitamiento de la soberanía nacional, entre otros.

En 1994, el déficit de la balanza comercial ascendió a casi 24,000 millones de dólares, de los cuales el sector agropecuario y forestal contribuyó con 2 500 millones de dólares (déficit de la balanza comercial agropecuaria ampliada, que incluye alimentos procesados y bebidas). Este hecho se presentó cuando se suponía que, por efectos de la apertura comercial, la integración con el mercado norteamericano y el proceso de privatización de la agricultura, el modelo neoliberal conduciría a un crecimiento acelerado de las exportaciones agropecuarias y a un incremento del saldo superavitario que había mantenido la balanza comercial agropecuaria en los años del modelo de economía cerrada, incluso a principios de la década de los ochenta.

La política de apertura unilateral, indiscriminada y acelerada, la concepción de que era más barato y eficiente importar los granos, oleaginosas y alimentos procesados, y el consiguiente abandono de la política de fomento y protección a dicho subsector, provocaron un incremento en las importaciones agropecuarias más que proporcional al de las aportaciones, contribuyendo no sólo a aumentar el déficit de la balanza comercial total, sino a desestimular la producción y el empleo rural.

El problema del déficit de la balanza comercial agropecuaria no sería tal, si no existiera una devaluación que encareciera las importaciones en más del cincuenta por ciento y si hubiera suficientes divisas para pagar dichas importaciones.

Política agrícola e importaciones de granos básicos y oleaginosas Como resultado de la combinación de los problemas estructurales de la agricultura mexicana y de la política económica de los últimos sexenios, en 1994 se importaron alrededor de 9.5 millones de toneladas de granos y oleaginosas, con un valor de 1 400 millones de dólares. Dicho volumen representa alrededor del 30 por ciento del consumo nacional aparente de dichos productos en conjunto y significa no sembrar más de 4.5 millones de hectáreas.

El problema inmediato que se presenta este año, después de la devaluación, es la necesidad de importar dicho volumen con un valor promedio a precios (en pesos) más altos que los precios internos, en

un escenario de escasez de divisas, insuficiente producción interna, recesión económica, repunte inflacionario y agudización de los problemas de empleo tanto rural como urbano.

Nos encontramos ante el hecho de que ni somos autosuficientes ni podemos aprovechar las ventajas comparativas para granos y oleaginosas porque ellas no existen. En realidad son desventajas por el efecto devaluatorio.

El problema podría agudizarse si continúa el proceso devaluatorio y si se reduce el nivel de producción de granos y oleaginosas alcanzado en 1994, por efecto de una disminución, tanto de los rendimientos como de la superficie sembrada. Dicha disminución podría ser provocada por el incontrolado aumento en los costos de producción (principalmente financieros y de insumos), la restricción crediticia y la incertidumbre en los precios agrícolas y en los mecanismos de comercialización. Lo anterior, sin tomar en consideración los bajos niveles de almacenamiento existentes en las presas del país y lo impredecible del comportamiento del régimen de lluvias y otros fenómenos climatológicos en el máximo ciclo primavera-verano 1995/95.

Como inicio, en las zonas más favorecidas y con los agricultores más capitalizados ya hubo reducciones en las superficies de siembra otoño-invierno, independientemente de cambios en los patrones de cultivo de maíz a sorgo y algodón en el norte de Tamaulipas, y de maíz a trigo en el Bajío Noroeste.

Otro aspecto de la política agrícola actual es que, no obstante el crecimiento demográfico, el consumo *per capita* de alimentos básicos ha disminuido en los siete niveles de menores ingresos de la población, con lo que la demanda interna de granos y oleaginosas se ha mantenido estable en la última década.

Un problema adicional, aunque no menos importante, es que no se trata de mantener el nivel de producción de cualquier forma, sino con campesinos y buscando retener el máximo posible del excedente económico; no con y para acaparadores, rentistas, agiotistas e intermediarios.

Devaluación y precios agrícolas Como efecto inmediato y directo de la devaluación en las importaciones, éstas se encarecen en la misma proporción que el ajuste cambiario. Con relación a los precios agrícolas, el efecto es mayor para aquellos productos cuyo precio interno ya estaba al nivel del precio internacional o muy cercano a dicho precio y menor para los productos con un precio de garantía o de concertación mayor. Sin embargo, en términos generales, la devaluación coloca a los precios agrícolas internacionales por arriba de los precios internos, revirtiendo el esquema de las ventajas comparativas, imponiendo una tendencia al alza en los precios al productor y estimulando el consumo de la producción nacional.

El incremento en los precios agrícolas internos podría, eventualmente, compensar los incrementos sin control en los costos de producción y de comercialización, así como en la tasa de inflación, a condición de que se promuevan las medidas correspondientes para posibilitar tal ajuste al alza y que los propios productores organizados controlen, compacten y comercialicen directamente sus cosechas, a través de empresas comercializadoras campesinas. De otra forma, los beneficios compensatorios del alza en los precios agrícolas no serán para los productores.

A título de ilustración, a continuación se presenta el impacto de la devaluación en los precios al productor del trigo, maíz y sorgo, con base en la metodología de Aserca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), para la determinación de los precios internos en una economía abierta, con referencia a los precios internacionales. Dicha metodología, denominada "de precios de indiferencia", se basa en el establecimiento de un precio tal al productor, que al comprador nacional le sea indiferente importar o adquirir las cosechas nacionales. El "precio de indiferencia" de un producto se calcula de la siguiente forma: precio internacional Bolsa de Chicago, más arancel, más bases internacionales flete de Chicago a puerto o frontera mexicanos, más gastos de internación, más bases nacionales al lugar de consumo, igual a precio de indiferencia en lugar de consumo menos flete de zona de producción al lugar de consumo más costo de almacenamiento, más costo financiero, igual a precio al productor piso bodega zona de producción.

En el caso del trigo, el impacto devaluatorio en los "precios de indiferencia" al productor significa un incremento desde N\$600/tonelada, precio de concertación en el pasado ciclo molinero 1994/95, a una banda de entre N\$850 y N\$950/tonelada, para el presente ciclo, con un tipo de cambio de N\$5.00/dólar y en función de los diferentes orígenes y destinos de la producción.

“En el caso del sorgo, los precios de indiferencia al productor se ubican en una banda de N\$420 a N\$480/tonelada, contra N\$325 y N\$340/tonelada, precio de concertación y promedio de mercado del ciclo pasado, respectivamente. El incremento de los precios igualmente supone un tipo de cambio de N\$5.00/dólar.

En el caso del maíz opera el precio de garantía. Si se tomará en consideración la metodología de precios de indiferencia, el precio al productor de maíz amarillo se establecería en una banda de N\$550 a N\$560/ton, y el de maíz blanco en una banda de N\$650 a N\$750/ton, variando según diferentes orígenes y destinos. Dichos precios, en contraste con los de garantía vigentes en el ciclo otoño-invierno 1994/95, de N\$500 y N\$600/ton para el maíz amarillo y blanco, respectivamente. En este punto es pertinente resaltar que los precios de garantía no solamente están por debajo de los precios internacionales sino, como bien lo señala Armando Bartra, no contienen ya subsidio alguno.”⁵¹

Para el caso del frijol, también opera el sistema de precios de garantía; sin embargo, el método de "precios de indiferencia" no puede ser aplicado en virtud de que el frijol no cotiza en la Bolsa de Chicago, dada la inexistencia de un mercado internacional de la leguminosa. Adicionalmente, nuestro país importa bajos volúmenes, y cuando lo hace en cantidades más altas, presiona los precios al alza. No obstante y para efectos de tener una estimación sobre los impactos de la devaluación en los precios al productor, se tomarán dos referencias: los precios de contado en Estados Unidos y los precios al consumidor en el mercado nacional.

⁵¹ Cit. por Muñoz Rodríguez, Manrubio, op. cit. p. 87.

Con relación a los precios de contado, en el año 1993/94 (octubre-septiembre) nuestro país importó de Estados Unidos 28,580 toneladas de frijol a un promedio de US\$660.95/ton⁷ (N\$3 635.22/ton a un cambio de N\$5.50/dólar). Por otro lado, de conformidad con el Servicio Nacional de Información de Mercados (SNIM), el precio al productor de frijol pinto en Estados Unidos en la primera semana de febrero del presente año es de US\$330.89/ton, equivalentes a N\$1 819.90/ton. con tipo de cambio de N\$5.50/dólar.

Con respecto a los precios al consumidor de frijol preferente, estos se han incrementado como consecuencia de la espiral inflacionaria desatada por la devaluación, incluidas las ganancias extraordinarias de los intermediarios, empacadores y distribuidores minoristas, a niveles que van de N\$3.00 a N\$4.00/kg, según la plaza y el canal (tienda de abarrotes, mercado público, tianguis, tienda sindical, supermercado o Conasupo).

4.2. Producción de leche Nacional.

Programa de Abasto Social de Leche (PASL) Operado por Liconsa.

Toda la reforma y la modernización del campo en el México posrevolucionario se basó en cuatro pilares: el reparto agrario, el extensionismo (asistencia técnica), el crédito y la comercialización de los productos básicos. De este último elemento, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), fue el instrumento más desarrollado y permitió durante varias décadas (desde 1961) los siguientes objetivos: garantizar el mercado y un precio de garantía a los productores del campo, garantizar el abasto de alimentos básicos a precios bajos a cerca de la mitad de la población (37 millones de habitantes en los años 80) y neutralizar el agio y las excesivas desviaciones del mercado alimentario.

Conasupo creció al ritmo de las necesidades del país y del equilibrio social. Su operación se dividió en cuatro filiales: DICONSA (Distribuidora Conasupo S.A.), que llegó a tener una red estratégica de 263 almacenes y 18 mil centros de venta para todo el país (14 mil 500 en el medio rural y 3 mil 500 en zonas urbanas); Miconsa (Maíz

industrializado Conasupo S.A.), con cinco plantas productoras de materia prima o tortillas; Industrias Conasupo S.A., con 188 plantas procesadoras de alimentos y Liconsa (Leche Industrializada Conasupo S.A.) con nueve plantas y una amplia red de distribución.

Liconsa comenzó a operar en Tlalnepantla en 1954, con la que después se convirtió en la planta de Liconsa que produce el mayor volumen del lácteo de todas sus unidades industriales; esta planta que inicialmente tenía una capacidad para rehidratar 30 mil litros diarios de leche, a la fecha tiene una capacidad para rehidratar un millón 230 mil litros de leche al día.

Por disposición del Gobierno Federal, en 1961 se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche Conasupo, S.A. Posteriormente, en 1972 se modificó su razón social para quedar como Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. A partir de 1994, con su resectorización en la Secretaría de Desarrollo Social cambió su denominación a Liconsa S.A. de C.V.

Actualmente Liconsa cuenta con 10 plantas industriales: tres en el Estado de México (Tlalnepantla, Tláhuac y Valle de Toluca); y otras siete en igual número de entidades federativas: Querétaro, Jalisco, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala, Michoacán y Colima. En ellas se procesan cerca de mil millones de litros anuales de leche. La insuficiente producción de leche en el país, obliga a Liconsa a acudir al mercado internacional para adquirir este vital producto; la importación se realiza principalmente de Canadá, Estados Unidos, Polonia, Reino Unido y Nueva Zelanda.

Toda esta gigantesca estructura Conasupo que, con todas sus fallas, jugaba un papel crucial en el equilibrio social, la alimentación popular y la distribución del ingreso, construida a lo largo de las décadas, fue desmantelada y vendida casi en su totalidad entre 1990 y 1993 por el gobierno Salinista en 1,360 millones de pesos, nada en comparación con su valor real, social y estratégico.

En 1999 al resto de la empresa pasó a formar parte de la SAGARPA, donde se le desincorporan las Bodegas Rurales de Conasupo, las cuales fueron transferidas a los productores, mientras que Distribuidora o Impulsora Comercial (Diconsa), Leche

Industrializada (Liconsa) y el Fideicomiso Liquidador del Subsidio a la Tortilla (Fidelist) pasaron a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En 2002 distribuyó 506.4 millones de litros de leche.

FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL LICONSA (PASL).⁵²

La constante disminución en precio de la leche en polvo entre enero y mayo así como la estabilidad en éste junto con las ventajas del precio predominantemente a la baja en el mercado internacional han representado factores favorables para que el programa se haya mantenido autofinanciable, ya que se aprovechan los subsidios a la producción de leche de otros países. Dado el déficit de producción de leche en México, una reducción en el nivel de importaciones de Liconsa significaría aumentar las importaciones de sector privado, provocado por ende una transferencia directa de recursos del sector público al sector privado, que redundaría en un aumento de los costos y en una reducción de la capacidad del programa para otorgar beneficios a las familias en pobreza extrema.

El proceso de industrialización de Liconsa es de 506.4 millones de litros de leche (2003), de los cuales el 78.2% es leche fluida y 21.9% leche en polvo. Importó 104.4 millones de Kg., de leche a un precio promedio de \$14.56 y 2.6 millones de kg., de leche adquiridos en el mercado nacional a un precio promedio de \$25.22.

En la evaluación realizada por Soto R. y colaboradores respecto al PASL de 2002, obtuvieron que la rentabilidad y buen desempeño financiero del programa tiene su origen en el hecho de que, a pesar de manejar precios inferiores a los promedio en el mercado, éstos son equilibrados con respecto a los costos. El análisis del Costo Mensual Equivalente por litro distribuido, arrojó valores promedio para los programas de leche consolidados (PASL, Comercial y Maquila) de \$2.43 en 2002, y de únicamente \$2.23 para el PASL total. Al mantenerse por debajo del precio de venta permiten que el Programa sea autofinanciable.

⁵² www.Sedesol.gob.mx, consultad el día 22 de noviembre del 2005.

Estos resultados arrojan que: al realizarse la transferencia en especie y con producto de alto contenido nutricional, se genera un impacto positivo en dos dimensiones, una en términos de ingreso y otra en términos de insumos para el desarrollo de capacidades físicas e intelectuales.

En cuanto al aprovechamiento de la capacidad instalada, al considerar sólo la producción de leche Liconsa en polvo y fluída para el PASL, el estudio antes mencionado señala que el promedio general de las plantas fue de 53.48% para el año de 2001 y 55.01% para el segundo semestre de 2002. Al considerar también la producción de suplementos alimenticios y la maquila de leche, las cifras aumentan a 70.95% y 70.10% para los períodos respectivos, lo cual llama la atención sobre la importancia que tienen las actividades complementarias en la producción de leche Liconsa para la eficiencia global de la paraestatal, y de las considerables áreas de oportunidad que aún subsisten para optimizar el uso de la capacidad instalada.

Liconsa atiende al 50% de los posibles beneficiarios, las familias beneficiarias del programa consumen más leche en promedio que las no beneficiadas del mismo estado y condición social, tanto en el área urbana como en la rural. También se concluye que las familias beneficiarias, aunque consumen más leche, destinan menos recursos a la compra de ésta que las familias que no pertenecen al padrón de Liconsa, tanto en el área urbana como en la rural.

Este estudio arroja resultados muy similares a los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2000. De acuerdo con la información de la ENIGH 2000, las familias Liconsa gastaban en leche \$32.04 semanalmente en promedio, mientras que las no beneficiarias gastaban \$38.96 lo que representa un gasto anual respectivamente de \$1,666.08 y \$2,025.92, es decir una diferencia de \$359.84 (21%).

El mismo estudio arroja otros resultados en cuanto al beneficio social que este aporta:

- El ingreso real de las familias beneficiarias se incrementó de manera muy importante y significativa, tanto en la zona urbana como en la rural. De acuerdo con el estudio general considerado

los datos arrojados por la encuesta, las familias beneficiarias en pobreza extrema en zonas urbanas consumieron en promedio 8.10 litros a la semana de leche Liconsa ó 421.2 lts., al año pagando por ella un precio de \$3.50, en lugar del precio ponderado de mercado de \$7.20.

- Sólo una pequeña parte del subsidio implícito en el menor precio de la leche Liconsa, puede ser considerado como una transferencia de ingreso a las familias urbanas beneficiarias, ya que una proporción importante del ahorro se dedica a consumir más leche. En el caso de las familias rurales que cumplen con el puntaje no existe transferencia alguna ya que ellas aprovechando el beneficio del programa gastan más en leche que las familias rurales no beneficiarias.
- El principal impacto nutricional del Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa, se puede atribuir a la posibilidad que brinda a las familias beneficiarias de adquirir y consumir cantidades mayores de leche que las familias no beneficiarias.
- La severidad de la pobreza disminuye significativamente gracias al programa. Con base en la línea de pobreza alimentaria de Sedesol, se infiere que si el programa no existiera la brecha de la pobreza alimentaria a nivel nacional se incrementaría en un 20.5%. Ésta es una variación muy significativa tratándose de la intervención de un solo programa, y especialmente de uno que no requiere de recursos fiscales.⁵³

En conclusión, al programa de abasto social de leche operado por Liconsa, ha contribuido de diversas formas en beneficio de la sociedad de bajos ingresos y resalta la importancia que tiene en nuestro país como apoyo del Estado (tal vez el más eficiente), en el impulso al consumo de leche y el crecimiento de mercado de este producto, lo cual es una justificación para los perjuicios que el precio subsidiado transmite al mercado.

⁵³ www.sedesol.gob.mx Consultada el día 14 de octubre del 2005.

4.3. Disminución de Importación de Leche en nuestro país. PROGRAMA DE COMPRA DE LECHE NACIONAL.

En el año 2002 la institución inició un programa de compra de leche nacional en apoyo a la comercialización del lácteo producido por ganaderos del país; este programa pretende sustituir paulatinamente la importación de leche en polvo y brindar certidumbre a los productores nacionales para la colocación de su lácteo en la época del año en que se generan excedentes, así como para influir en el establecimiento de un precio de referencia. En este año se cumplió con la meta de adquirir 100 millones de litros de leche producida en 12 establos del país.

El 4 de septiembre de 2003, se firmó un Convenio de Colaboración para la Adquisición de Excedentes de Leche pequeños productores en las cuencas de Cuauhtémoc y Delicias Chihuahua, con el que Liconsa adquirida 30 millones de litros del lácteo, beneficiará a 2 mil 800 productores, sustituyendo la importación de leche y favoreciendo a los ganaderos nacionales. Además, este convenio forma parte de los suscritos con productores de lácteos y los gobiernos de Jalisco, Colima, Michoacán y Aguascalientes, en el marco del Programa de Compra de Leche Nacional para adquirir ese año 180 millones de litros de leche.

Para el 2003 se programó la compra de leche fresca hasta por un total de 180 millones de litros, de los que se rebasó la expectativa inicial, ya que el mes de diciembre se compraron 182.2 millones de litros, en apoyo a 8,650 ganaderos lecheros de 15 entidades del país.

Para el 2004 se tenía programada la compra de 200 millones de litros de leche.

En el interés de apoyar la comercialización de leche de pequeñas organizaciones ganaderas, Liconsa ha establecido convenio de maquila de pasteurización, homogeneización y envasado de leche fresca, con asociaciones de ganaderos de los Estados de Colima, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala, para la producción de alrededor de 500 mil litros de leche mensuales.

4.4. Mayor participación del Estado.

En la actualidad nos podemos percatar que el Estado ha tomado una participación más activa en las actividades agropecuarias, con el fin de buscar una independencia alimentaria y no depender tanto del exterior. Para ello se creó diversos sistemas de financiamiento para los productos con una tasa de interés preferencial.

Financiamiento. Para los productores agropecuarios, uno de los mayores problemas es el financiamiento, por encima de los costos reales y nominales del capital; es decir, las tasas de interés y la disponibilidad del crédito, los costos más importantes son los de transacción (disponibilidad de sucursales bancarias, tiempo invertido por productor para realizar los trámites, identificación, conservación y disposición de garantías, entre otras), los cuales han persistido a lo largo del tiempo.

Estos costos son mayores para las actividades rurales que para las urbanas por el riesgo, distancias y tipo de garantías.

El crédito otorgado por la banca comercial al sector agropecuario muestra tendencia decreciente desde 1997-1998, que puede ser explicado por el alto riesgo que presentan las operaciones crediticias en el medio rural, el alto costo que implican las transacciones financieras en este medio y el poco desarrollo de instrumentos de coberturas de riesgo.

Históricamente el Estado ha creado diversas Instituciones de otorgamiento de crédito, para el desarrollo del campo.

En 1926 se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., cuya misión consistía en canalizar el crédito en forma exclusiva a sociedades operativas agrícolas y no a productores individuales.

En 1935 fue creado el Banco nacional de Crédito Ejidal, S.A., como una entidad que debía otorgar crédito fundamentalmente a través de Sociedades Locales de Crédito Ejidal por encima del ejidatario en lo individual.

En 1960, se instauró un sistema de Banco Agrarios Regionales y en 1965 fue creado el Banco Nacional Agropecuario, S.A. de C.V., como institución de segundo piso para coordinar a los regionales.

En 1975, mediante la fusión de los Bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario se consolidó el sistema Banrural.

Sin embargo, debido principalmente a los altos costos operativos de dichas instituciones bancarias y a la naturaleza misma del sector rural, ha sido necesario adecuar y reformar las instituciones públicas orientadas al apoyo del financiamiento crediticio del campo a través de crédito. Esta vez, con la creación de la Financiera Rural como organismo público descentralizado. El decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Financiera Rural, que abroga la Ley Orgánica del Sistema BANRURAL; publicado el 26 de Diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, decretó la disolución y ordenó la liquidación de las trece Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el sistema Banrural. Por tal motivo a partir del 1° de julio de 2003, el Sistema Banrural se encuentra en proceso de liquidación, por lo que se dejaron de prestar servicios bancarios y de financiamiento al sector rural. Únicamente se cuenta con el servicio de administración de fideicomisos, los cuales están en proceso de sustitución de administración y/o terminación del encargo fiduciario y de recuperación de cartera.

Este organismo tiene diversas formas de operar; una de ellas es a través del:

Crédito. La Financiera propone una opción de acceso al crédito a la población del medio rural que realiza actividades productivas, con especial énfasis en el segmento de productores de ingresos medios y bajos. Asimismo, se tiene el fin de desarrollar Intermediarios Financieros Rurales para lograr mayor efectividad y control en la dispersión del crédito regionalizado, abatiendo costos de operación y ofreciendo Programas y Productos de Crédito diseñados con base en necesidades que surjan en el mercado objetivo, señalando como productos de crédito los siguientes:

- **Habilitación** (ó avío, el acreditado está obligado a invertir el importe del crédito en la adquisición de las materias primas y materiales)
- **Refaccionario.** (dicho de un crédito que procede de dinero invertido en fabricar o reparar)
- **Simple** (crédito otorgado donde el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, para que el haga uso del crédito en la forma y condiciones convenidos),
- **Prendario.** (crédito otorgado bajo garantía, sea bien mueble y/o inmueble)

La actividad ganadera es una de las que menos recursos ha recibido en el país, principalmente de BANRURAL, institución que, además tuvo una contracción drástica, ya que pasó de acreditar 7.5 millones de Ha., en 1989 a alrededor de 1.5 millones de Ha., en los últimos años, es decir una reducción del 80%. Del exiguo (insuficiente) volumen de crédito canalizado, el banco apoyó con 476.5% a la actividad agrícola, con 23% a la agroindustria y con 9.2% a la pecuaria.

Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

El FONAES, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, creado por el Gobierno Federal, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1991, cuyo propósito es apoyar los esfuerzos organizados de productores indígenas, campesinos y grupos populares-urbanos, para impulsar proyectos productivos y empresas sociales que generen empleos e ingresos para la población, lo cual permite mejorar sus condiciones de vida y propicia el arraigo en sus comunidades de origen. Su objetivo general es impulsar el trabajo productivo y empresarial de la población: campesina, indígena y grupos de áreas urbanas del sector social mediante los apoyos que se otorgan. Sus objetivos específicos son promover y fomentar la formación de capital productivo a través de proyectos viables y sustentables y el facultamiento empresarial. Su población rural,

campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas del Sector Social, que a través de un proyecto productivo, demuestren su capacidad organizativa, productiva y empresarial, y que tengan escasez de recursos para implementar sus proyectos.

Dentro de las principales ramas apoyadas se encuentra la Bovina (Toros, bueyes, vacas, toretes, vaquillas y becerros), y las principales ramas apoyadas en el ramo lechero son: Abasto y distribución de insumos para el ganado en época seca, adquisición de alimento, adquisición de becerros, adquisición de equipo de transporte, adquisición de medicamentos, productos nutricionales y vacunas, adquisición de vacas para cría, adquisición de vaquillas, adquisición de vientres y sementales, construcción de cercos, construcción de corrales para ganado de leche en traspatio, elaboración de proyectos, establecimiento de granos y forrajes, explotación de ganado bovino lechero Holstein, manejo de ganado bovino lechero mediante sistema semiestabulado, producción de leche de vaca en módulos familiares y reactivación de planta envasadora de quesos.

4.4.1. LICONSA

El objetivo de este programa es el de asegurar la posibilidad de consumo de leche a la población de escasos recursos y en especial a los niños.

Proporcionar a la población infantil perteneciente a hogares de escasos recursos un nutriente indispensable para su sano desarrollo físico y mental, es un objetivo prioritario de LICONSA y a ello destina más del 50% del volumen total de su producción, mediante la elaboración de leche reconstituida.

Esta leche es distribuida directamente por LICONSA para que llegue sin desviaciones a la población objetivo, integrada por las familias que perciben hasta dos veces el salario mínimo y que tienen hijos menores de doce años. En julio de 1987, la empresa comercializa 2 millones 800 mil litros de leche al día a través de 1000 lecherías con lo que se beneficia a más de 1 millón 300 mil familias.

Además, como apoyo complementario a los consumidores y para aprovechar al máximo las instalaciones de las lecherías, se expenden productos básicos a precios más bajos que los del mercado.

Por otra parte, la empresa apoya al DIF al maquilarle las raciones de leche ultrapasteurizada que esta institución utiliza para llevar a cabo sus programas de apoyo a la niñez mexicana.

Con el Programa de Abasto Social se atienden las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Oaxaca, Mérida y el Distrito Federal. Las cuatro primeras cuentan con sendas plantas rehidratadoras. En la zona metropolitana de la Ciudad de México, por su tamaño y densidad demográfica, operan dos plantas: Tlanepantla y Tláhuac.

Este programa no abarca solamente regiones urbanas de nuestro país sino también zonas rurales como son la zona henequenera de Yucatán y poblaciones en Tlaxcala y Puebla.

En el programa de Yucatán existe un gran contraste entre la zona metropolitana, formada por Mérida, Progreso y la zona henequenera, integrada por los municipios restantes. Este contraste manifiesta en las diferencias culturales, en las desigualdades sociales, económicas, políticas y la carencia de servicios, tanto de salubridad como de educación, lo que ha traído como resultado el debilitamiento físico y psíquico del campesino henequenero, a consecuencia de varias generaciones sometidas a jornadas agotadoras de trabajo en los plantíos y a una deficiente nutrición, agravada por el alcoholismo y la distorsión de sus tradiciones hábitos de consumo. Esta área rural abarca 56 municipios con una población aproximada de 240 mil habitantes, de los cuales 58 mil dependen directamente del Banco de Crédito Rural como ejidatarios henequeneros sujetos a un régimen tutelar y con ingresos irregulares que en ocasiones son de \$7, 500.00 quincenales.

4.4.2. DICONSA

Empresa social sectorizada a Sedesol, cuya misión es llevar abasto suficiente de productos básicos y complementarios (abarrotes, maíz, frijol, arroz, leche y azúcar, entre otros) a las comunidades rurales más pobres del país a través del Programa de Abasto Rural, mismo que se ampliará a zonas urbanas más adelante. La venta de alimentos y productos se realiza en las casi 23 mil tiendas comunitarias que existen en el 93 por ciento de los municipios del país.

“Las tiendas rurales Diconsa son propiedad de las comunidades, las cuales a través de asambleas se constituyen en Comités de Abasto para nombrar al encargado de la tienda y decidir qué tipo de productos requiere la comunidad. Dicho Comité vigila además que el abasto sea oportuno, de calidad y que el precio se refleje en un ahorro para las comunidades. La selección de la población beneficiada se basa en el análisis de las características socioeconómicas de las localidades, y de la consistencia del proceso de abasto local. Los beneficiarios del Programa de Abasto Rural podrán ser las familias que habitan en localidades rurales con población entre 200 y 2500 habitantes, definidas como de alta y muy alta marginación por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2000.”⁵⁴

La empresa paraestatal Diconsa, dedicada al abasto de artículos básicos en tiendas rurales, decidió a mediados de 2001 iniciar un proceso de Modernización de la Tecnología de la Información (TI). Para llevar a cabo este proceso, se planteó la elaboración de un diagnóstico del estado actual de su infraestructura de TI, de los principales procesos que sustentan la operación de la empresa, la segunda, planeada para la adquisición e implantación de las soluciones recomendadas. Como resultado de este estudio, se requirió entregar un plan estratégico para llevar a cabo esa modernización, en donde se determinarán los nuevos procesos a implantar, apoyados con el esquema de TI propuesto.

A lo largo de los últimos años el desarrollo de la tecnología de la información en Diconsa había consistido en incorporar aplicaciones

⁵⁴ www.diconsa.gob.mx Consultada el día 3 de octubre del 2005

desarrolladas por personal de la propia empresa quienes también eran responsables de dar soporte técnico a los usuarios y dar mantenimiento a las aplicaciones. El esquema de comunicaciones con que se cuenta fue pensado para satisfacer las necesidades en su momento, pero a la fecha presenta una saturación que entorpece la operación de la empresa y obliga a proponer soluciones de operación simple y “libres de mantenimiento” desconcentrado. La empresa paraestatal, cuenta con sistemas desarrollados hace mucho tiempo y que no se contemplaron en un esquema integral.

A través de metodologías adaptadas al contexto nacional se desarrolló el estudio para la alineación tecnológica de los objetivos de la empresa, con sus procesos y la estrategia de TI a seguir.

El estudio se dividió en las siguientes etapas:

Planeación del estudio. Se definió la metodología, se determinaron las etapas del proyecto y se definieron los instrumentos de captación de información.

Diagnóstico. Se desarrollaron encuestas con personal de diversos niveles jerárquicos en todas las unidades administrativas “tipo” de la empresa paraestatal. Se organizó la información recabada.

Análisis y diseño de la solución. De acuerdo con la información levantada se hizo un análisis metodológico de las necesidades. Se analizaron las opciones en el mercado para resolver la problemática. Se consideró la viabilidad de plantear desarrollos integrales o de actualizar los desarrollos e infraestructura existente. Finalmente se plantearon esquemas de solución que fueran integrados coordinadamente.

Plan General de Implantación. Ya con las soluciones propuestas se desarrolló el plan general de implantación de acuerdo con el orden lógico de implantación y de acuerdo con las prioridades del cliente

Tras varios años consecutivos de operar en *números rojos*, la empresa de gobierno encargada del abasto rural, Diconsa, enfrenta ahora una caída de 18.8 por ciento en la venta de maíz, debido a su

encarecimiento; despidos de personal por instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y presuntos fraudes de miles de toneladas del grano básico en la alimentación de los mexicanos.

La actual administración recibió esta empresa -concebida para distribuir productos básicos y complementarios a precios económicos a 39 millones de personas que viven en zonas de alta y muy alta marginalidad- con un déficit por 192 millones 651 mil pesos, y le sumó otros dos años de pérdidas, hasta llegar a un acumulado de 583 millones 336 mil pesos. En los siguientes dos años hubo una magra recuperación de 87 millones y 375 millones de pesos en 2003 y 2004, respectivamente.

“De acuerdo con el informe de actividades y autoevaluación que el director de Diconsa, Ramón Zamanillo Pérez, presentó al consejo de administración de la empresa, al 30 de septiembre de 2004, en los primeros nueve meses de ese año hubo un incremento en ventas de 2.2 por ciento, en comparación con el mismo periodo de 2003, cuando alcanzaron un monto de 4 mil 141.1 millones de pesos. Sin embargo, el comportamiento por sucursales tuvo variaciones. En 10 se registraron saldos positivos, pero en las correspondientes a las zonas peninsular, norte, sureste, Oaxaca y sur hubo disminuciones, en especial en ésta última, con una baja de 29.6 millones de pesos.”⁵⁵

Además, la venta promedio mensual en las 22 mil 500 tiendas de abasto rural del sistema Diconsa disminuyó 1.1 por ciento, al pasar de 18 mil 100 pesos en septiembre de 2003 a 17 mil 900 en el primer semestre de 2004. Aunque el documento referido reporta incrementos en la comercialización de arroz, mercancías generales, abarrotes, azúcar y leche subsidiada, también reconoce caídas en la comercialización de maíz, con 18.8 por ciento (143.3 millones de pesos); frijol, 12.3 por ciento (16.1 millones de pesos), y harina de maíz, 8.8 por ciento (30.1 millones de pesos).

Según Zamanillo, durante 2004 la canasta básica, integrada por 21 productos, registró en promedio un margen de ahorro al consumidor de 5.28 por ciento, en comparación con establecimientos

⁵⁵ www.Lajornada.com.mx. Consultada el día 23 de septiembre del 2005.

comerciales. Pero también acepta que las adquisiciones durante los primeros nueve meses del año pasado, para el programa de abasto rural y otros esquemas de comercialización -sin considerar abarrotes y mercancías generales- fue de 526 mil 652 toneladas, cifra que resulta 20.6 por ciento menor a lo presupuestado y 6.1 por ciento inferior a la del año pasado. La información anterior evidencia que Diconsa no alcanzó sus propias metas.

De enero a septiembre anterior adquirió un volumen de maíz inferior en 4.3 por ciento (17 mil 46 toneladas) al del periodo homólogo de 2003, y superior en uno por ciento en cuanto a costo.

El titular de Diconsa reconoce en el informe que desde años atrás las ventas del grano mostraban tendencia a la baja, y "en el presente ejercicio (correspondiente a los tres primeros trimestres de 2004) ésta se agudizó, principalmente por el aumento en los precios de adquisición en Sinaloa y Jalisco, de 7.1 y 5.6 por ciento", respectivamente. A ello se suma el precio en los servicios de acopio, almacenamiento y fletes para trasladar el grano a los lugares más cercanos a las tiendas comunitarias. Ello implicó un costo por tonelada de mil 956 pesos en 2003 y de 2 mil 123 al siguiente año, es decir, un aumento de 8.5 por ciento.

Un reporte de la dirección de abasto de Diconsa explica cómo el intermediarismo encarece los precios, pese al apoyo por subsidios que brinda a esta empresa pública la Secretaría de Agricultura, vía Acerca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria). Una vez comprado el maíz en Sinaloa, se realiza una movilización vía marítima, que incluye 10 pasos. El flete terrestre, que se utiliza para trasladar el producto a las unidades Pacífico, Noroeste, Bajío, Centro, Hidalgo, Metropolitana y Norte-Centro, por un volumen de 56 mil 295 toneladas del grano tiene un costo final de mil 798.89 pesos el kilo. El marítimo, con destino a las unidades Mixteca, Sur, Oaxaca, Sureste, Peninsular, Villahermosa y Acayucan, alcanza 2 mil 217.90 y al final, el precio general se sitúa en 2 mil 105.08 pesos el kilo.

En el caso del frijol, la situación es similar. En el periodo enero-septiembre pasado se adquirieron 15 mil 101 toneladas, con un importe de 81.6 millones de pesos. El volumen comprado fue 0.8 por ciento inferior a las 15 mil 223 toneladas programadas para 2004.

La descripción del estado de Diconsa que elaboró Zamanillo precisa que la Secretaría de Hacienda estableció, como en la mayoría de las dependencias federales, disposiciones de austeridad para el año anterior.

Para cumplir con la orden, la empresa liquidó a de enero a septiembre de 2004 a 46 empleados, con lo que la plantilla de personal bajó a 4 mil 267 plazas; también redujo, en ese mismo periodo, 107 puestos de los Consejos Comunitarios de Abasto, los operadores del programa de abasto rural. En lo que va de 2005 ha finiquitado por lo menos a 12 personas más. Por eso, personal de esa área mantiene *tomadas* las representaciones de Zacatecas y Guerrero, y también hay inconformidades en el Estado de México, Jalisco, Hidalgo y las oficinas centrales de Diconsa.

A la problemática descrita se agrega un proceso judicial en contra de la empresa Bufete Eximéxico, por el presunto fraude cometido en 2004, por casi 100 mil toneladas de grano de maíz. El convenio mercantil surgió luego de que dicha compañía fue incorporada, en representación de Canacintra, al consejo de administración de Diconsa. El producto se adquirió en Chiapas, hubo pago inmediato y no se registró ningún ingreso del mismo a los almacenes.

Para su operación, Diconsa ha recibido en la presente administración los siguientes recursos fiscales: en 2000, 405 millones 359 mil 612 pesos; en 2001, 515 millones; en 2002, 568 millones; 2003, 786 millones 6 mil 448, y en 2004, mil 639 millones 613 mil 793 pesos, de los cuales 332 millones 465 mil pesos fueron excedentes que le giró Liconsa por adeudos.

Ningún otro establecimiento en zonas de más de 2 mil 500 habitantes Víctor Ballinas el director de Diconsa, Juan Francisco Mora Anaya, asegura que las 2 mil 757 tiendas de este sistema que se ubican en las comunidades de más de 4 mil habitantes no desaparecerán, como se establece en las normas de operación 1999.

No obstante, aseguró que durante este año se actualizará la normatividad y se revisará lo infuncional y lo susceptible de

modificarse, aunque aseveró: "Quedaré muy claro que no se abrirá ninguna tienda más en zonas de más de 2 mil 500 habitantes".

"Cerrar 2,757 tiendas y retirar el subsidio a la operación de las mismas hubiera provocado un problema social en las comunidades. Por eso, luego de evaluarse el impacto, se decidió mantener en operación esas tiendas y continuar con el subsidio a la transportación de los productos".⁵⁶

El entonces director de DICONSA, Lic. Francisco Mora Anaya, señaló que esa empresa: "es el sistema de tiendas más grandes del mundo, pues este organismo descentralizado cuenta con 23 mil 500 tiendas, y durante el 2000 se crearán mil 500 más, para cerrar el milenio con 25 mil tiendas en operación".⁵⁷

El funcionario enfatiza que las tiendas Diconsa no venden productos subsidiados, ya que sólo lleva y distribuye los mismos, a precios accesibles, en comunidades donde existe pobreza extrema, por lo que aclaró que no son los productos los que tienen un subsidio directo, esa situación se acabó hace varios años, añadió.

Las tiendas reciben subsidio para la transportación, pero no es un directo al precio del producto. Los recursos que se asignan a este organismo son básicamente para su operación, y ello incluye la transportación de los productos a las regiones donde se ubican las tiendas. No obstante, aun cuando los recursos para Diconsa han disminuido año con año desde 1995, esta vez se logró que se otorgaran los mismos fondos que en 1999. Fue una lucha de los Consejos Comunitarios de Abasto en el Senado y en la Cámara de Diputados, pues desde entonces se percibió que se podría generar un conflicto social.

En cuanto los pobladores afectados se enteraron empezaron a manifestarse para oponerse a ese programa. Hubo protestas, marchas y plantones en esas comunidades, pues están muy bien organizadas en torno a sus establecimientos. Las tiendas no son de Sedesol, son de las comunidades y ellos se movilizaron.

⁵⁶ www.diconsa.gob.mx Consultada el día 16 de Septiembre del 2005.

⁵⁷ Idem.

Diconsa, apunta su director en entrevista, atiende a una población de 30 millones de personas. Ese es el universo que se abarca con la distribución de básicos y sería un problema social cerrar tiendas donde se requieren, por ello se analizó la situación y se volvieron a asignar recursos para la operación.

El mayor porcentaje del gasto de Diconsa se va en la operación de la transportación de básicos, resulta muy oneroso distribuir alimentos para todas las regiones, pero si no existiera esta cadena de tiendas, los precios para la población serían excesivos. Aquí la ventaja es que se compran volúmenes grandes de productos, eso garantiza mejor precio, y con los recursos que se asignan, se distribuyen los básicos a las comunidades; a veces se lleva a pie, en otras son 16 horas de camino, pero el producto llega sin que repercuta el costo de su distribución.

Se puede afirmar que esta institución de servicio está cambiando para mejorar, está cambiando para cumplir a carta cabal con su responsabilidad social.

DICONSA ha dejado de ser un instrumento corporativo, burocrático, para convertirse en uno de los arietes de nuestra política social. Se ha recuperado a esta institución como parte del patrimonio del pueblo de México.

Una empresa con esta vocación de servicio sólo puede generar más oportunidades de superación.

A diferencia del pasado, hoy con la participación directa de los productores, de los proveedores, de las propias comunidades, Liconsa abastece de productos de primera calidad a las familias que menos tienen.

Así, sumando esfuerzos, recursos y responsabilidades, se cumple a las familias mexicanas que más lo necesitan y que tanto han aportado a nuestro país: las familias campesinas, las familias indígenas de México.

El respeto a estos fundamentos no puede ni debe responder al capricho, la conveniencia o la satisfacción de intereses de individuos o de grupos.

No es socavando a las instituciones republicanas como México avanzará. Hay que decirlo con todas sus letras: El respeto a las instituciones y el apego al Estado de Derecho son los instrumentos con los que cuenta la democracia para asegurar su gobernabilidad.

Mientras contemos con instituciones fuertes y socialmente responsables, como el caso de DICONSA, tendremos un poderoso motivo para continuar confiando en el porvenir de Nuestra querida Nación.

Objetivos de Diconsa:

- Contribuir a la superación de la pobreza, mediante el apoyo a las comunidades para el establecimiento y operación de tiendas que garanticen el abasto de productos básicos.

- Así mismo con su presencia, regula el mercado de dichos productos básicos, en la comunidad, para evitar alzas de precios de los mismos por tiendas particulares.

Por ejemplo, en el Estado de Durango, existen 630 tiendas comunitarias que atienden al 25% de la población, además ofrecen otros servicios integrales a la comunidad como son:

- Teléfono
- Correo
- Venta de leche Liconsa.
- Medicamentos básicos
- Programa Progresá

Durante 2004, DICONSA, S.A. de C.V., ha consolidado sus niveles de comercialización y suministro mediante el Programa de Abasto Rural y los Programas Especiales. Varias líneas de productos básicos han crecido en forma significativa y ello garantiza de manera suficiente y oportuna el abasto en función de la demanda comunitaria.

Así, al penúltimo bimestre de 2004, las compras totales de DICONSA, S.A. de C.V., ascienden, en cifras redondas, a 4 mil 130 millones de pesos, mientras que las ventas totales son de casi 4 mil 608.5 millones de pesos.

El margen de utilidad, que es de 14 por ciento, obedece a que DICONSA cumple con su papel de regulador del mercado, además de ofrecer productos más baratos que la competencia.

En lo que se refiere a las ventas a través de Programas Especiales, la facturación en proceso de cobro de este programa ascendió a 164 millones 331 mil pesos, saldo superior en 22 millones al cierre del año anterior.

En las ventas por línea de productos, se registraron incrementos en relación con el año anterior: en arroz, 31.3 por ciento (21.1 millones); mercancías generales, 13.6 por ciento (27.1 millones); abarrotes, 10.5 por ciento (214.9 millones de pesos), y leche subsidiada 1.1 por ciento (2.3 millones).

Las principales operaciones comerciales de DICONSA durante el año que está por concluir, se concentran en la siguiente tabla:

DICONSA

| SE COMPRARON.. | POR UN COSTO DE... |
|-----------------------------------------|---------------------------------|
| 377 mil 717 toneladas de maíz | 629 millones, 849 mil 368 pesos |
| 15 mil 101 toneladas de frijol | 93 millones 399 mil 105 pesos |
| 15 mil 051 toneladas de arroz | 78 millones 657 mil 676 pesos |
| 44 mil 628 toneladas de azúcar | 293 millones 374 mil 853 pesos |
| 67 mil 605 toneladas de harina de maíz | 292 millones 165 mil 989 pesos |
| 6 mil 856 toneladas de leche subsidiada | 208 millones 118 mil 244 pesos |

4.5. Rearticular Conasupo.

La empresa paraestatal Conasupo, fue una empresa que llevó productos de primera necesidad a los sectores mas necesitados de la sociedad, cabe señalar que para llevar a cabo este cometido se crearon ferrotienda, barcotiendas, y toda una estructura logística de distribución para llegar a todos los lugares del país.

Que si bien, tuvo algunas deficiencias se puede agregar que también tuvo sus beneficios, porque la distribución de productos básicos llegó a casi todo los rincones del país.

Ahora bien, es una empresa que desapareció debido a los malos manejos económicos de los políticos, los constantes fraudes en los que se vió envuelto el Lic. Raúl Salinas, es una de las causas que llevó a la quiebra a dicha empresa.

Es importante que por parte de los Gobiernos Federal y Estatal, revaloren la importancia social que tuvo esta empresa, y hacer un estudio en donde sería viable poner una tienda con productos de primera necesidad, sobre todo en lugares marginados.

Es decir, no en todos los lugares poner una especie de supermercados, sino en las regiones donde se aprecia más pobreza y desnutrición.

Conasupo S.A de C.V., podría ser concesionada a particulares por ejemplo a empresas, que tengan un fin social, que reciban por parte del gobierno algún tipo de apoyo, (subsidio), ya que está empresa cuenta con bodegas de distribución, tiendas, inmuebles, muebles, etc., se contrataría personal capacitado, y de esta manera el gobierno no tendría que crear una nueva infraestructura.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde la época prehispánica uno de los fines del Estado fue la satisfacción de las necesidades del individuo, dicho fin ha subsistido hasta nuestros días, a pesar de las modificaciones y transformaciones que se han dado, desafortunadamente sigue existiendo en nuestro país, la desnutrición y pobreza, siendo prioritario el atacar y dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 4º, 25, 26 y 28 Constitucionales, creando o rearticulando empresas o mecanismos con los cuales disminuya hasta erradicar la desnutrición que tiene el pueblo Mexicano, por lo que es necesario la creación de Entidades con fines Sociales, siendo estas de imperiosa necesidad para el cumplimiento de los fines del Estado.

SEGUNDA.- La producción de leche en el campo mexicano se ha descuidado, siendo un producto de primera necesidad, en México, se tiene que importar este lácteo, por lo que para disminuir la importación se debe llevar a cabo de acuerdo con el Programa de Abasto Social LICONSA la compra de leche nacional, conforme al decreto de fecha 7 de mayo del 2004, por medio del cual se autoriza la compra de leche nacional, así mismo se faculta a LICONSA S.A de C.V, para la compra, industrialización, distribución y venta del producto sin intermediarios a gente de bajos recursos, el Estado pretende dar cumplimiento a uno de sus fines el de la salud, por medio de la alimentación con productos de buena calidad.

TERCERA.- Como ha quedado establecido en los artículos 4, 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al Estado para la organización de mecanismos para el debido cumplimiento de sus fines, sería de imperable urgencia crear entidades paraestatales como LICONSA S.A. de C.V., a efecto de que éstas fueran las encargadas de realizar los diversos trámites para la compra, industrialización, distribución y venta de productos básicos de primera necesidad, tal como lo tenía que haber realizado CONASUPO S.A. de C.V., erradicando las diversas anomalías que se presentaron, ocasionando la desaparición de ésta, por lo que sería importante rearticularla teniendo el propósito de brindar y satisfacer las necesidades alimenticias a la población de escasos recursos.

CUARTA.- Como se puede apreciar en el pasado una empresa como CONASUPO, desaparece por malos manejos, su objetivo era claro e importante, sin embargo es necesario señalar, que el proselitismo con programas de índole social se deben prohibir, ya que esto genera la quiebra de dichos programas. Como ejemplo se puede citar FIDELIST, PROCAMPO, BANRURAL, etc., programas que han desaparecido por no tener un control, por ser utilizados en campañas políticas, aunado a que no se fijó como metas el ser autofinanciables, se señala como ejemplo la Empresa LICONSA S.A. de C.V., que durante este sexenio ha tenido problemas financieros, esto en razón de la campaña iniciada por el Presidente Vicente Fox Quezada, en la que no permitió el aumentó al precio de la leche, ocasionando una inestabilidad financiera lo que trae como consecuencia despido de personal y falta de recursos financieros para continuar con su noble propósito.

QUINTA.- Es importante señalar que durante la investigación se detectó que el Estado debería iniciar una campaña de información en los sectores ganaderos, agrícolas, pesqueros, etc. con la finalidad de orientarlos a constituirse en Sociedades Cooperativas, demostrando que al constituirse, el precios de los productos alimenticios se regularían, se evitarían los monopolios, el acaparamiento y pago justo por los productos, originando mejores perspectivas de vida, el regreso a sus labores, el no depender de productos de importación, la creación de fuentes de empleo, etc..

SEXTA.- Es importante que el gobierno federal fomente la ganadería de traspatio, con el fin de empezar a hacer productivas muchas zonas donde no existe ganadería a escala.

SÉPTIMA.- Los programas alimenticios no han llegado a las zonas de más alta marginación como son los Estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca, y para ello es necesario que el Gobierno Federal, por conducto de Liconsa, proporcione leche en polvo, ya que no existe la infraestructura para la distribución de leche líquida y de esta manera abatir el alto grado de desnutrición infantil.

OCTAVA.- Con el proceso de globalización económica que se ha presentado en el mundo, es necesario fomentar la producción de leche en las regiones que por sus características geográficas lo

permitan, con el fin de abatir costos y de esta manera tener un sector competitivo.

NOVENA.- Es importante retomar el modelo de CONASUPO, toda vez que además de la distribución de leche, se daba el de los productos básicos a precios accesibles al sector popular, debemos entender que tanto los campesinos, ganaderos, pescadores etcétera. Son gente que sabe trabajar en sus respectivas áreas, El Estado debe de brindar apoyos económicos, técnicos y sobre todo asesoramiento profesional para la creación de sociedades cooperativas, tomando como modelo lo realizado por la empresa Liconsa S.A de C.V., llevándose a cabo, en todos y cada uno de los sectores productivos de nuestro país, creando además de fuentes de trabajo, un funcionamiento de la economía y menos dependencia de productos de otros países, ya que se generaría la autosuficiencia alimentaria que tanto se requiere. El proceso para conseguirlo sería hacer que la gente regresa a sus actividades y una empresa como Liconsa se encargue de la compra de sus productos a precios justos, de la industrialización, mejoramiento de calidad, la distribución, así como su venta, se acabarían los intermediarios y explotadores, la empresa debe tener como misión el distribuir los productos a gente de bajos recursos, a efecto de que se elimine la desnutrición, la pobreza extrema, inmigración, el dejar de importar productos de mala calidad y se tendría la perspectiva de un crecimiento económico, dejando atrás el ser tratados como delincuentes y gente *non grata* en los países desarrollados como Estados Unidos.

DÉCIMA.- Para la reactivación del sector lechero es importante que el Estado fomente sociedades cooperativas de producción con el fin de abatir costos, y de esta manera el producto tenga un precio competitivo.

DOCTRINA

Ávila Tellez, Salvador. “Producción intensiva del ganado lechero”, Edit. Continental, México, 1995

Bartra, Roger. “Estructura Agraria y clases sociales en México”, Edit. Era, México, 1988.

Baena Guillermina “Técnicas de Investigación Documental”, Edit. Trillas, México, 1999.

Burgoa, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2000.

----- “Las Garantías Individuales”, 28ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002.

Chávez Padrón, Martha. “El Proceso Social Agrario”, Edit. Porrúa, México, 2000.

Calva, José Luis. et. al. “La Agricultura Mexicana Frente al Tratado de Libre Comercio”, Edit. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1998.

García Áviles, Alfredo. “Introducción a la Metodología de la Investigación Científica”. Edit. Plaza y Valdés. México 2002.

Muñoz Rodríguez, Manrubbio. Et. al. “Visión y Misión Agroempresarial”, Edit. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1996.

Onis, Ziya. “Los límites del neoliberalismo: hacia una reformulación de la teoría del desarrollo”, Revista, Este País, diciembre 1995.

Petras, James. Et. al. “La globalización desenmascarada”, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Quiroz Acosta, Enrique. “Lecciones de Derecho Constitucional”, Edit. Porrúa, México, 2002.

Rivera Rodríguez, Isaías. “El Nuevo Derecho Agrario Mexicano” , 2ª ed., Edit. McGraw-Hill, México, 1999.

Rojas Soriano, Raúl. “Guía para Realizar Investigaciones Sociales”, Edit. UNAM, MÉXICO, 1995.

Ruiz Durán, Clemente. “Economía de la pequeña empresa: hacia una economía de redes como alternativas para el desarrollo”, Edit. Ariel, México, 1998.

Sánchez D. Arturo. “Tecnificación de la ganadería mexicana” , Edit. Limusa, México, 1985.

Sánchez, Víctor. et. al. “La agroindustria en México”, Universidad Autónoma de Chapingo. México, 1997.

Sotomayor Garza, Jesús G. “El Nuevo Derecho Agrario en México”, 3ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003.

Situación actual y perspectivas de la producción de leche bovino en México, 1990-2000. SAGARPA, México, 2000.

Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 36ª ed., Edit. Porrúa, México, 2004.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005

Constitución Política de los Estados Unidos Comentada Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, México, 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2005.

Ley Agraria, 2005.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 2005.

Ley General de Desarrollo Social, 2005.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Edit. Porrúa, Tomo III, México, 2003.

Estatutos Sociales de Liconsa.

Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2004.

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., publicación el 15 de marzo de 2002.

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2005.

INTERNET.

www.sedesol.gob.mx

www.diconsa.gob.mx

[www. La jornada com.mx.](http://www.La.jornada.com.mx)

[www.onu.org.](http://www.onu.org)

<http://hrea.net/learn/guides/alimentación.html>

www.sagarpa.gob.mx

www.liconsa.gob.mx

[www.oms.org.](http://www.oms.org)

Declaración Universal de los Derechos Humanos,
www.google.com.mx

www.progesa.gom.mx

OTRAS FUENTES.

Revista Agroempresa, octubre de 2003.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Revista Vértices, 2002.

La Jornada, 17 de octubre de 2005, México.

Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1983.

Aguilar Va, González y Rodríguez BJ. Diagnóstico Situacional estratégico en empresas de la Comarca Lagunera en el norte, Revista Mexicana de Agronegocios, julio-diciembre, año VII, Vol. 11, 2002.

Revista Agronegocios, 23 de noviembre de 1999, México.