



9
28

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON"

COORDINACION DE ECONOMIA

**EL SISTEMA CONASUPO COMO INSTRUMENTO DE
LA POLITICA DE REGULACION Y ABASTO
DEL MERCADO DE LOS ARTICULOS
ALIMENTICIOS BASICOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA

FRANCISCO GARCIA RAMOS

**TESIS CON
PAGA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAGINA
	Núm.
INTRODUCCION	1
 <u>CAPITULO:</u>	
I. MARCO TEORICO Y ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA REGULACION Y ABASTO DEL MERCADO DE BASICOS.	5
1. POLITICA ECONOMICA, INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA Y ENTIDADES PARAESTATALES.	7
2. CONCEPTOS SOBRE COMERCIALIZACION Y FACTORES QUE LO AFECTAN.	15
3. CONCEPTOS SOBRE REGULACION Y ABASTO Y ORGANIZACION DE SUS INSTRUMENTOS.	23
A) INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA REGULACION Y ABASTO.	25
B) INSTRUMENTOS OPERATIVOS O DE INTERVENCION DIRECTA EN LOS MERCADOS.	33
C) INSTRUMENTOS INDUCTIVOS (PLANES Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES).	37
II. ANTECEDENTES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO DE GRANOS ALIMENTICIOS.	42
1. PRIMERAS FORMAS DE INTERVENCION ESTATAL EN EL MERCADO DE LOS GRANOS ALIMENTICIOS.	43
1.1 EPOCA PREHISPANICA.	45
1.1.1 COMERCIALIZACION.	45
1.1.2 REBLAMENTACION DEL ABASTECIMIENTO.	48
1.2 PERIODO VIRREINAL.	49
1.2.1 LA PRODUCCION AGRICOLA.	49
1.2.2 LA REGULACION DEL ABASTECIMIENTO.	50
1.3 PERIODO INDEPENDIENTE 1810-1910.	54
1.3.1 LA PRODUCCION AGRICOLA.	54
1.3.2 LA REGULACION DEL ABASTECIMIENTO.	55

	PAGINA
	NÚM.
CAPITULO:	
1.4 PERIODO INDEPENDIENTE 1910-1980.	57
1.4.1 LA PRODUCCION AGRICOLA.	57
1.4.2 REGULACION DEL ABASTECIMIENTO Y DE LOS PRECIOS.	60
2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONASUPO.	63
2.1 COMITE REGULADOR DEL MERCADO DEL TRIGO.	65
2.2 COMPANIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA, S.A. (CEIMSA).	66
2.3 COMITE REGULADOR DEL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS.	67
2.4 NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A. (NADYRSA).	68
2.5 COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, S.A. (CONASUPOSA).	71
III. CONSTITUCION DE CONASUPO Y ORGANIZACION ACTUAL COMO SISTEMA.	74
1. CONSTITUCION DE CONASUPO.	75
2. ORGANIZACION ACTUAL COMO SISTEMA.	78
2.1 OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DEL COMERCIO AGROPECUARIO.	86
2.2 OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL.	89
2.3 OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA DISTRIBUCION AL MAYOREO Y MENUDEO.	92

	PAGINA
	Núm.
<u>CAPITULO:</u>	
3. PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO.	95
3.1 PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DEL COMER- CIO AGROPECUARIO.	97
3.2 PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL.	107
3.3 PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA DIS- TRIBUCION.	114
IV. EVALUACION Y EXPECTATIVAS DEL SISTEMA CONASUPO.	122
1. GENERALES	123
2. EN EL COMERCIO AGROPECUARIO	128
3. EN LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL	135
4. EN LA DISTRIBUCION	140
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	148
APENDICE ESTADISTICO	166
BIBLIOGRAFIA	200

INTRODUCCION

El tema del Sistema CONASUPO como instrumento de política económica, conduce inevitablemente al campo de la intervención del Estado en la economía que constituye un factor determinante en su comportamiento por la producción de bienes que realiza y la prestación de servicios de muy distinta naturaleza.

Diversas pueden ser las motivaciones que propician dicha intervención, pero una que se considera fundamental es la de procurar que el proceso económico se realice adecuadamente para garantizar la estabilidad política y social del país.

En este contexto, un campo de vital importancia para la estabilidad política y social, lo constituye sin duda alguna la alimentación y en especial la referente a aquellos productos que conforman la base alimenticia de la mayoría de la población.

Las razones anteriores explican de alguna manera la participación del Estado en el mercado de los productos alimenticios básicos, sin embargo no precisan cómo se realiza dicha participación.

En nuestro país esta se da básicamente de dos maneras: mediante políticas y acciones de fomento a la producción; y mediante políticas y acciones de regulación y abasto en los mercados para garantizar la disponibilidad de los productos en condiciones adecuadas de oportunidad, precio y calidad.

En el contexto específico de las políticas de regulación y abasto podrían distinguirse dos grandes variantes, aquellas de carácter normativo e inductivo orientadas a reglamentar el comportamiento de los agentes económicos y a orientar su acción; y aquellas de carácter operativo o de participación directa en los mercados para influir como un agente económico más en los niveles de la oferta y los precios.

La "vertiente" operativa de la regulación y abasto si bien se complementa con la de carácter normativo, constituye un ingrediente fundamental para que, mediante las operaciones de compra-venta que realiza, pueda

garantizar la factibilidad de los propósitos del Estado en este campo que es la de procurar que la población, en especial la de menores recursos, tenga acceso a los artículos básicos y de consumo generalizado.

La vertiente operativa de la regulación y abasto del Estado en el mercado de los productos alimenticios básicos corresponde desarrollarla al "Sistema CONASUPO" constituido por un conjunto de Entidades Paraestatales orientadas por el propósito común de la regulación y abasto.

Dicho conjunto de Entidades Paraestatales lo conforman un Organismo Público Descentralizado (CONASUPO); una serie de empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas (BORUCONSA, ANDSA, LICONSA, MICONSA, ICONSA, IMPECSA y DICCONSA); y un fondo de fomento denominado Fondo para la Industria Asociada (FIA).

No obstante, el Sistema CONASUPO es producto de la evolución y experiencia del Estado en 5 décadas de participación directa en los mercados de productos básicos, en las que gradualmente se han ido conformando propósitos, políticas, programas y acciones que en la actualidad constituyen la filosofía del Estado en este campo.

Con el propósito de recorrer el camino que nos permita llegar al Sistema CONASUPO e identificar sus expectativas, este trabajo de tesis se ha estructurado en 4 Capítulos, en los que se plantea el marco teórico y conceptual de la regulación y abasto; los antecedentes históricos de la intervención del Estado en el mercado de productos agrícolas básicos; el origen de CONASUPO y su gradual conformación como Sistema; y sus perspectivas en función a los resultados obtenidos y las políticas gubernamentales de la próxima Administración.

Esto es, en el Capítulo I se tratan aspectos referentes a la política económica, campo exclusivo de acción del Estado; a la intervención del Estado en la economía; y a la génesis de las Entidades Paraestatales en nuestro país como uno de los instrumentos fundamentales para instrumentar la política económica y contribuir a lograr los fines del Estado.

Además, se tratan algunos aspectos generales referentes al sistema de comercialización con el propósito de identificar su papel en el proceso económico y destacar la importancia que en su funcionamiento tienen las políticas gubernamentales y en lo particular la política de regulación y abasto del mercado de productos básicos.

Respecto de la política de regulación y abasto se hace énfasis en sus instrumentos normativos, inductivos y básicamente en los operativos, ya que como señalamos anteriormente, los que tienen este carácter conforman el conjunto de entidades paraestatales denominado "Sistema CONASUPO".

En el Capítulo II, se describen los antecedentes históricos de la intervención del Estado en los mercados de los productos agrícolas básicos, en la época prehispánica, la época virreinal y el período independiente posterior a 1810, planteado de alguna manera que los problemas de la regulación y abasto en lo esencial no son recientes, sino que han ido evolucionando y adquiriendo nuevas dimensiones de acuerdo a las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes.

En este Capítulo también se trata lo referente a los antecedentes de CONASUPO, a través de la evolución de diversos organismos institucionales (Comité Regulador del Mercado del Trigo, Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, etc.), que el Estado fue constituyendo para superar obstáculos que por diversas causas dificultaban el abastecimiento de las zonas consumidoras y que casi siempre ocasionaban especulación, carestía y aumento de precios.

En el Capítulo III, se desarrolla lo referente a la constitución de CONASUPO en 1965 con el carácter de Organismo Público Descentralizado y su gradual conformación como sistema, a través de la incorporación de diversas filiales almacenadoras, industriales y distribuidoras que ya se venían gestando desde la operación de CONASUPOSA, empresa que antecedió a CONASUPO en la regulación y abasto del mercado.

En este Capítulo también se incluye lo relativo a los objetivos, políticas y programas del Sistema CONASUPO en cada uno de los ámbitos de acción en que participa (el comercio agropecuario, la transformación

industrial y la distribución al mayoreo y al detalle de artículos básicos y de consumo generalizado); así como sus principales resultados operativos.

Es importante señalar dos aspectos esenciales respecto de los resultados que se presentan sobre el Sistema CONASUPO.

El primero de ellos es que se hará referencia a los resultados operativos más relevantes y que el detalle de los mismos será diferente dependiendo de la disponibilidad de información que fue posible recopilar.

El otro aspecto, es que no es propósito de este trabajo hacer una evaluación de la gestión interna de las entidades que conforman el Sistema CONASUPO, sino de los efectos de su acción respecto de su entorno, orientada básicamente a su carácter de instrumento de política económica de los cuales se vale el Estado para darle factibilidad a una serie de políticas específicas en materia de fomento agropecuario, industrial y comercial y de orientación y protección del consumidor.

En el último capítulo (IV) se plantearán las expectativas del Sistema CONASUPO en cada uno de sus ámbitos de acción, en función de los resultados de su operación, las tendencias de su desarrollo y las políticas gubernamentales para la próxima Administración que de alguna manera se han ido definiendo.

Finalmente, en la parte de Conclusiones, se destacarán los principales resultados del trabajo con el propósito de identificar algunas recomendaciones de carácter general que de alguna manera contribuyen a mejorar la acción del Sistema CONASUPO como instrumento de política económica.

I. MARCO TEORICO Y ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA REGULACION Y ABASTO DEL MERCADO DE BASICOS.

I. POLITICA ECONOMICA, INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA Y ENTIDADES PARAESTATALES.

1. POLITICA ECONOMICA, INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA Y ENTIDADES PARAESTATALES.

La realización de un trabajo de tesis sobre el Sistema CONASUPD como instrumento de política económica, plantea la necesidad de abordar algunos aspectos sobre la política económica y sobre la participación del Estado en el proceso económico a través de las Entidades Paraestatales, rebasando con ello sus funciones tradicionales de organismo político y promotor de la actividad de los particulares, para asumir las de organismo económico productor de bienes y prestador de servicios de muy distinta naturaleza.

Respecto del primer aspecto, Federico J. Herschel establece "La política económica es la intervención deliberada del Gobierno en la economía para alcanzar sus fines, y sus instrumentos son los medios que utiliza para alcanzar dichos fines". ^{1/}

En virtud de lo anterior, podría señalarse que el origen de la política económica está ligado a la intervención del Estado en el proceso económico que, los fines de la política económica son los fines del Estado y que por lo tanto la política económica es un campo reservado a la exclusiva acción del Estado, orientada a lograr la estabilidad del proceso económico y el bienestar general de los distintos sectores de la sociedad en los que prevalece el interés particular o de clase, sobre el interés de la colectividad.

Diversas corrientes económicas explican la génesis de la participación del Estado en el proceso económico y la función que le corresponde desarrollar en el mismo; independientemente de matices ideológicos, es posible encontrar una constante en cada una de ellas, planteada implícita o explícitamente, la participación del Estado en la economía es una necesidad del proceso de desarrollo en la que se requiere la presencia de un "agente" con una capacidad tal que pueda imprimirle al sistema una dinámica que los diversos participantes en el proceso económico no pueden darle por sí solos.

^{1/} Federico J. Herschel.- Política Económica.- Ed. Trillas, 1980.

Aún cuando las crisis económicas del sistema capitalista hicieron su aparición en el siglo XVIII, prevalecían las ideas de la época de "dejar hacer y dejar pasar" para que por sí sólo se restableciera el equilibrio del sistema, ya que se pensaba que sólo se trataba de desajustes temporales que no requerían ninguna intervención importante del Estado, en virtud de que la concepción que se tenía de este era fundamentalmente política y no económica.

La crisis económica de 1929-31 sacude los cimientos del sistema capitalista y su intensidad plantea la necesidad de modificar las ideas sobre el proceso económico y sobre la forma en que este puede desarrollarse adecuadamente.

"Como respuesta a esta necesidad, surge en el año de 1939 la obra de John M. Keynes, la teoría general de la ocupación, al interés y el dinero, en el cual se sientan las bases para el rechazo de los conceptos clásicos y se sustituye la libertad económica por una amplia intervención del Estado mediante políticas expansivas o restrictivas del gasto y el crédito que amortiguarían en cierta medida los efectos depresivos del ciclo e impulsarían la recuperación económica". 2/

Lo importante de estas ideas es que con ellas se rebasa la concepción tradicional del Estado administrador y guardian, para enfocarlo como un factor fundamental impulsor del consumo (c) y la inversión (I), mediante un instrumento de política económica ya conocido pero usado parcialmente: el gasto público.

Con las ideas Keynesianas se sientan las bases de una amplia intervención del Estado en el proceso económico, no obstante es un Estado promotor que comienza a actuar sólo en el manejo de las variables macroeconómicas como un factor para impulsar y fomentar la actividad de los particulares.

2/ Arturo Ortiz Wadgymar.- Introducción a la Investigación Socioeconómica.- Ed. Trillas.- 1974.

"Los planteamientos marxistas sobre la intervención del Estado en el proceso económico analizan el funcionamiento del sistema capitalista y el papel que el Estado juega en él, por la contradicción que definen la lógica del sistema, entre la socialización de la producción y la apropiación privada del excedente generado.

"El desarrollo contradictorio del sistema que lo lleva a crisis recurrentes de producción-consumo sólo puede salvarse mediante la presencia del aparato estatal, el cual garantiza la autoreproducción del capital.

"La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) pionera en el desarrollo de un enfoque teórico latinoamericano, considera que las causas por las que interviene el Estado en la economía se pueden resumir en las siguientes : necesidad de impulsar la industrialización proporcionándole a la industria privada infraestructura y materias primas baratas; y el requerimiento del control de ciertos sectores claves para el desarrollo y que en manos de la iniciativa privada pueden cuestionar y poner en peligro la independencia nacional". 3/

La participación del Estado en el proceso económico, independientemente de su justificación adquiere distintas modalidades en los países capitalistas desarrollados y en los países capitalistas con menor desarrollo, ya que responde a necesidades económicas y sociales de muy distinta naturaleza.

En los primeros, su intervención se ha limitado en lo general a influir en el comportamiento de las variables macroeconómicas, para garantizar la continuidad del proceso económico en adecuadas condiciones de estabilidad.

Por su parte, en los países en desarrollo, las condiciones económicas y sociales prevaletentes, propician que su intervención sea más intensa y diversificada, ya que en ellas se presentan entre otras, las siguientes

3/ Elia Marum Espinoza.- La importancia de la empresa pública en México.- UAM Atzacapotzalco,- 1981.

condiciones: hay una notoria insuficiencia de recursos financieros para impulsar proyectos de gran magnitud; presentan una situación desventajosa y de dependencia en materia de comercio exterior y tecnología; no existe una industria desarrollada y mucho menos una de bienes de capital que permita soportar las necesidades del aparato productivo; las desigualdades sociales son muy acentuadas y propician restricciones en el mercado interno; tienen una estructura económica básicamente agrícola, etc.

Ante la presencia de situaciones tan diversas, la intervención del Estado en el proceso económico tuvo que adoptar por lógica formas también muy diversas, que no podían quedarse sólo en las variables macroeconómicas sino que tenían que atender una serie de necesidades de distinta naturaleza y que por consecuencia requería de un instrumento versátil para atenderlas, esto es la empresa pública.

"En muchos países en desarrollo se establecieron empresas públicas con una amplia gama de propósitos, promover el desarrollo industrial y el crecimiento económico; garantizar la inversión en sectores en donde el sector privado no participa por diversos motivos; rehabilitar unidades industriales del sector privado para proteger el empleo y la oferta de bienes y servicios, etc." 4/

Si bien el caso de México responde a esta lógica, no puede soslayarse la importancia que tuvo la Revolución de 1910 en la forma de enfocar el proceso económico y en el sentido y orientación que había que darle.

La Revolución de 1910 propició cambios fundamentales en la estructura económica y social de nuestro país. En lo económico y social se consolidó el sistema capitalista de producción con la ruptura de estructuras fundamentales como la gran hacienda y el peonaje, y se sentaron las bases del trabajo asalariado y de un mercado nacional mucho más amplio y diversificado al plantearse la posibilidad de que una gran parte de la población campesina contara con los medios de producción para incorporarse de lleno a la economía mercantil.

4/ Rawaswamy R. Iyer.- Control, Vigilancia y Evaluación entre Gobiernos y Empresas Públicas.- Revista del Centro Internacional para Empresas Públicas en países en Desarrollo.- Julio 1986.

Es evidente que con la conclusión del movimiento revolucionario se desarrolla una imagen muy concreta del Estado Mexicano como promotor y como estructura fundamental del proceso económico.

"Durante el periodo Cardenista (1934-1940) se crea Nacional Financiera, se nacionaliza la industria petrolera y los ferrocarriles, se crea la Comisión Federal de Electricidad y se realizan fuertes inversiones en obras públicas de infraestructura agrícola. Se crea de esa manera la infraestructura física y financiera básica para promover la industrialización del país.

Durante los periodos siguientes, la participación del Estado en la actividad económica se dirige a las ramas metalmecánica, petroquímica y otras ramas básicas. Se crea Altos Hornos de México, Siderúrgica Nacional, Diesel Nacional, Mexicana de Autobuses, Guanos y Fertilizantes, etc.". 5/

Hasta 1983 la participación del Estado en el proceso económico a través de las Entidades Paraestatales abarcaba las ramas de extracción y procesamiento de hidrocarburos, electricidad, siderurgia, autotransporte, fertilizantes, azúcar, bienes de capital, transporte marítimo, minería, textil, farmacéutica, manufacturas, alimenticia, papel y agroindustrias, entre otras.

Algunos indicadores sobre la importancia de las Entidades Paraestatales en el proceso económico se plantean con claridad por el entonces Secretario de Programación y Presupuesto y actual Presidente de la República en su ponencia de abril de 1981, con motivo del ciclo de conferencias sobre las empresas públicas en México.

Al efecto plantea "En la actualidad la presencia del Estado en la economía se manifiesta de diversas formas. La acción ejercida por el sector paraestatal por medio de casi 900 entidades ha sido factor determinante del crecimiento económico del país. Las empresas públicas aportan cerca del 15% del PIB y emplean más del 5% de la población trabajadora.

5/ Elia Marun Espinoza.- La Importancia de la Empresa Pública en México.- UAM Atzacapotzalco.- 1981.

"Sin embargo, estas cifras no son suficiente para explicar la importancia del sector paraestatal, sobre todo es la naturaleza estratégica de los sectores en donde opera produciendo y distribuyendo bienes y servicios".

"Producen todo el petróleo y sus derivados; así como los productos petroquímicos que se consumen en el país, producen toda la electricidad, un porcentaje alto de los fertilizantes y más del 60% de la producción nacional de acero. En materia de autotransporte, las empresas públicas producen el 100% de los autobuses de pasaje; cubren la totalidad del transporte ferroviario, los servicios telefónicos; y en el renglón de seguridad social el IMSS y el ISSSTE otorgan atención a más de la mitad de la población del país". b/

En el campo específico de los productos alimenticios básicos, es precisamente durante el período Cardenista cuando se comienzan a crear los primeros instrumentos institucionales mediante los cuales el Estado interviene directamente en su comercialización, primero con el Comité Regulador del Mercado del Trigo creado en 1937 y posteriormente con una serie de instrumentos que diversifican su intervención a otros productos básicos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias y la Compañía Importadora y Exportadora Mexicana.

Estos instrumentos estaban orientados a superar obstáculos que por diversas causas, dificultaban el normal abastecimiento de las zonas consumidoras de productos alimenticios (fundamentalmente urbanas), que casi siempre ocasionaban especulación, carestía y aumento de precios que afectan a la población, en especial a la de bajos niveles de ingreso.

La participación del Estado en el mercado de productos alimenticios básicos, responde a la lógica de la participación del Estado en el proceso económico planteada anteriormente, que implica la necesidad de incidir en su comportamiento para lograr determinados fines.

b/ Miguel de la Madrid Hurtado.- La participación de la empresa pública en el proceso económico y social del país.- Abril, de 1981.

En el caso particular del mercado de productos alimenticios básicos, el propósito general es regular la oferta y los precios para que la población consumidora en especial la de menores ingresos, pueda satisfacer sus necesidades en adecuadas condiciones de suficiencia, precio y calidad.

Hasta aquí se ha establecido la relación entre la política económica y las Entidades Paraestatales como uno de los instrumentos del Estado para participar en el mercado de productos alimenticios básicos.

No obstante en repetidas ocasiones se ha hecho referencia a una serie de conceptos que convendría precisar, puesto que es en ese contexto en el que se desarrollan las políticas gubernamentales y a su vez éstas, como lo hemos planteado, tienen incidencia en ellos.

Dichos conceptos son el de comercialización, los factores que determinan su comportamiento y los diversos aspectos que lo conforman destacando entre ellos, las políticas gubernamentales y en especial las que se refieren a la regulación y el abasto de los mercados.

2. CONCEPTOS SOBRE COMERCIALIZACION Y FACTORES QUE LO AFECTAN.

2. CONCEPTOS SOBRE COMERCIALIZACION Y FACTORES QUE LO AFECTAN.

El concepto de mercado podría definirse como algo más conceptual que físico, en el que se conjuntan los diversos procesos mediante los cuales se realiza el intercambio de los productos.

Lo importante del concepto del mercado es que dentro de él se realiza la función comercial que en su aspecto más genérico y en su forma más desarrollada podría definirse como el proceso de intercambio realizado entre compradores y vendedores para obtener una utilidad que puede ser el consumo final del producto, su utilización en un proceso productivo, o realizar otro proceso de intercambio.

En virtud de lo anterior, la condición básica del proceso comercial es el intercambio en la que el vendedor ofrece un producto no siendo condición necesaria que él mismo lo haya producido y el comprador lo adquiere, sin que se presente la condición de que él mismo lo vaya a consumir.

Las primeras formas de intercambio o "trueque" se realizaban directamente entre productores y consumidores para satisfacer sus necesidades elementales de alimentación; con el desarrollo de la actividad económica y social aparece el comercio como vínculo fundamental entre la producción y el consumo y con él la figura del comerciante que hace de ésta actividad su forma de vida.

La aparición del comercio es una necesidad del proceso de desarrollo económico y social, puesto que al crecer la comunidad tanto en número como en extensión y al aparecer nuevas actividades, resultaba cada vez más problemática la relación directa entre productor y consumidor.

Una vez definido el concepto de comercio; el segundo paso sería definir el sistema comercial que incluye la función esencial de la compra-venta y todos aquellos elementos que inciden de alguna manera en el proceso.

Los elementos fundamentales que permitieron desarrollar una actividad comercial propiamente dicha, podrían haber sido el almacenamiento que contribuye a la conservación de los productos y el transporte que facilita su movilización.

Un tercer elemento del sistema comercial es la figura del comerciante que realiza el comercio sistemáticamente como su actividad fundamental.

Otro elemento y de particular interés, es la reglamentación de la actividad comercial, en virtud de que su origen es producto o sancionada por la autoridad gubernamental y que en una forma más desarrollada se transforma en política gubernamental.

Si bien estos pueden ser los elementos fundamentales del sistema comercial, no se puede decir que sean los únicos, ya que existen otros que coadyuvan a su desarrollo sin que sean su campo exclusivo de acción.

Estos otros elementos podrían ser los servicios de conservación de los productos (empaques), la información sobre la situación de los mercados y el financiamiento.

Los sistemas de comercialización nunca permanecen estáticos, ya que evolucionan con el tiempo y están estrechamente ligados a la situación general de un país y a su estado de desarrollo; a la situación demográfica, geográfica y tecnológica, a los factores climatológicos cuando se trata de la actividad agrícola y reflejan las fuerzas políticas, económicas y sociales.

En cada etapa del desarrollo hay aspectos característicos del proceso de comercialización. Aunque las funciones de la comercialización de la compra y venta, transporte y almacenamiento, son esencialmente las mismas sufren cambios, tanto cualitativos como cuantitativos, a medida que el sistema comercial trata de responder a los factores cambiantes de la producción y el consumo y que el destino de la producción es el mercado y no el autoconsumo.

Un ejemplo sobre los factores que determinan el comportamiento del Sistema de Comercialización y sobre su evolución, lo podemos observar en la publicación del ICCA de 1974 "Mejoramiento de los Sistemas de Comercialización en los Países en Desarrollo". ^{1/}

Conforme a la publicación del ICCA el conjunto de fuerzas que afectan el desarrollo del sistema comercial podrían clasificarse en factores de producción; de consumo; socio-culturales y políticoeconómicos; no obstante, un factor que no considera el ICCA pero que es de particular importancia, es el de las condiciones naturales en especial cuando se trata de economías agrícolas.

Por tanto, los factores antes señalados serían los siguientes :

- * De producción: que incluye las características de la estructura productiva, el grado de tecnología y la cantidad de la producción que se destina al mercado.
- * De consumo: que incluye la demanda del mercado y los factores que la afectan, tales como la población, los precios y el ingreso.
- * Socio-Culturales: que comprenden factores tales como el crecimiento demográfico, la distribución de la población, y los hábitos alimenticios.
- * Políticoeconómicos: que incluyen factores tales como la ideología política y económica del país, especialmente en lo que se refiere al libre mercado, o a la planificación centralizada de la economía.
- * Naturales: que incluyen las condiciones climatológicas.

^{1/} Instituto Internacional de Comercialización (ICCA).- Mejoramiento de los Sistemas de Comercialización en los Países en Desarrollo.- San José, Costa Rica.- 1974.

Conforme a la publicación del ICCA, los sistemas de comercialización evolucionan a través de etapas interrelacionadas de desarrollo: que en lo general podrían denominarse de economías agrícolas tradicionales de autoconsumo, economías agrícolas de transición y economías agrícolas dirigidas al mercado.

El planteamiento de la evolución de los sistemas de comercialización en el sector agrícola es válida, considerando que es la actividad sobre la cual se basó el proceso de desarrollo de las primeras comunidades y porque en este sector se generan lo que nosotros denominamos productos alimenticios básicos.

1. En las economías con una agricultura tradicional de subsistencias, la población es básicamente rural y vive principalmente de las actividades agrícolas con una producción baja.

Por el escaso desarrollo de las técnicas de producción y la gran incidencia de las condiciones naturales, los cambios en los procesos de producción agrícola se producen con gran lentitud y se consume casi todo lo que se produce, aunque pueden aparecer excedentes esporádicos, se comercializa muy poco y la mayoría de los cultivos alimenticios que se venden se movilizan a distancias muy cortas.

La separación entre el productor y el consumidor es mínima. Como poco es lo que se transporta al mercado, no tienen mucha importancia ni los medios de transporte, ni la condición de los caminos, que si significan un obstáculo en economías más desarrolladas con mayores necesidades de comercialización.

En este tipo de economía no existe una reglamentación sobre los artículos que se ofrecen a la venta, ni sobre la actividad comercial.

2. Economías agrícolas de transición. En este tipo de economías, las condiciones climatológicas y los fenómenos meteorológicos siguen teniendo mucha relevancia en la producción, aunque el mayor desarrollo de la tecnología hace posible la generación de un mayor excedente y que este ya no sea circunstancial ni esporádico.

Comienza a diversificarse la actividad económica y por lo tanto, aumenta la importancia de la población urbana y la producción comercial de cultivos que tiene que llegar a los mercados alimenticios aumenta. Un mayor número de cultivos alimenticios se moviliza a través de mayores distancias al mercado y aparecen las primeras formas de reglamentación de las operaciones de intercambio.

3. Economías agrícolas orientadas al mercado. La actividad económica está ya muy diversificada y por lo tanto, aumenta la concentración de la población en las zonas urbanas cuyas necesidades hay que satisfacer.

Los productores, los consumidores y el Gobierno se enfrentan a muchos problemas relacionados con el equilibrio de la oferta y la demanda y los niveles de los precios.

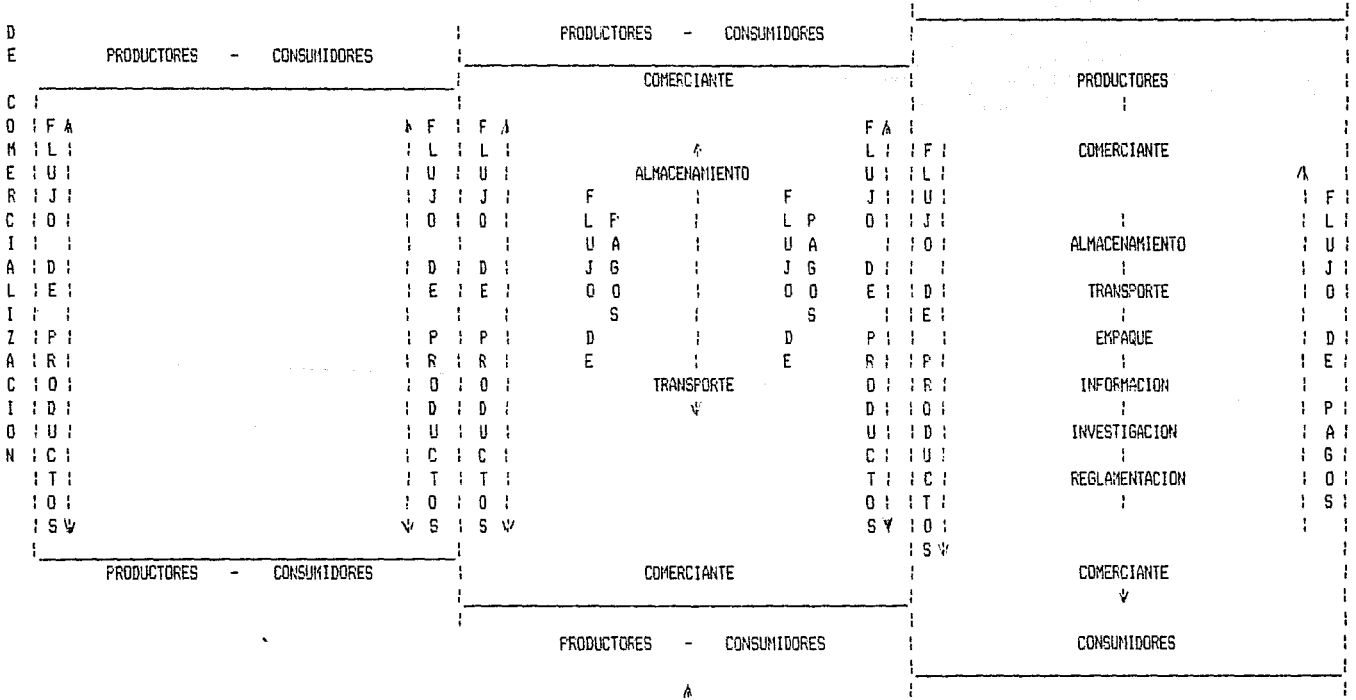
Los problemas de suministro de alimentos, empiezan a adquirir mayor importancia, las mejoras en la tecnología se continúan y se extienden a través de la economía del país, comienzan a procesarse los alimentos, surge una industria alimenticia, y aparecen formas más desarrolladas de reglamentación de las transacciones.

El siguiente diagrama del ICCA con algunas modificaciones muestra la evolución del sistema de comercialización a través de las tres etapas señaladas en un proceso continuo. Estas etapas pueden representar un país, una región dentro del mismo, o un artículo determinado. En cada caso existe un proceso de desarrollo comenzando con las tradicionales actividades de una producción de subsistencias, siguiendo con la etapa de transición y culminando en la tercera etapa de orientación de la producción hacia el mercado.

EVOLUCION DEL SISTEMA DE COMERCIALIZACION Y FACTORES QUE AFECTAN SU FUNCIONAMIENTO
 FACTORES POLITICOS, ECONOMICOS Y NATURALES
 PRODUCCION/CONSUMO/TECNOLOGIA/CLIMA
 IDEOLOGIA/REGLAMENTACION/POLITICA ECONOMICA



S I S T E M A ECNOMIAS ABRICOLAS DE AUTOCONSUMO ----- FORMAS DE INTERCAMBIO TRUEQUE -----	ECNOMIAS AGRICOLA DE TRANSICION ----- FORMAS DE INTERCAMBIO: TRUEQUE Y MARGINALMENTE ----- COMERCIO -----	ECNOMIAS AGRICOLAS DIRIGIDAS AL MERCADO ----- FORMAS DE INTERCAMBIO: COMERCIO (COMPRA-VENTA) -----
--	--	---



↑
 FACTORES SOCIO-CULTURALES
 POBLACION/HABITOS/URBANIZACION/PREFERENCIAS/INGRESO

Los factores que afectan el desarrollo del sistema comercial esencialmente son los mismos, así como las actividades básicas auxiliares -almacenamiento y transporte- no obstante comienzan a aparecer otras actividades auxiliares del proceso de comercialización como la clasificación y el empaque, y aquellas típicas de cualquier actividad económica (financiamiento, información, investigación, reglamentación, etc.).

Si bien los planteamientos del ICCA son de gran utilidad para ubicar los elementos que constituyen el sistema de comercialización y los factores que afectan su funcionamiento, no abundan demasiado sobre las políticas gubernamentales, ya que la perspectiva de ellas es que deben crear las condiciones necesarias a los particulares para que pueda desarrollarse el sistema comercial.

En el caso de nuestro país, las políticas gubernamentales son importantes porque no se han limitado a "crear las condiciones necesarias" para que pueda realizarse adecuadamente el proceso de comercialización, ni tampoco a la reglamentación de las transacciones comerciales.

Las políticas gubernamentales han estado orientadas a influir en el comportamiento de los mercados para superar obstáculos que por diversas causas dificultan el normal abastecimiento de las zonas consumidoras (fundamentalmente urbanas) que casi siempre ocasionan especulación, carestía y aumento en los precios de los productos.

En el punto que sigue a continuación, trataremos los aspectos específicos de las políticas gubernamentales en nuestro país, que tienen su expresión concreta en los conceptos de regulación y abasto del mercado de los artículos alimenticios básicos.

3. CONCEPTOS SOBRE REGULACION Y ABASTO Y ORGANIZACION DE SUS INSTRUMENTOS.

3. CONCEPTOS SOBRE REGULACION Y ABASTO Y ORGANIZACION DE SUS INSTRUMENTOS.

En el punto anterior, se trataron los aspectos específicos del Sistema Comercial con énfasis en su evolución y los factores que inciden en su comportamiento.

Dentro del conjunto de factores se destacaron las políticas gubernamentales, porque constituyen el objeto de estudio de este trabajo de tesis y porque en el caso de nuestro país, no se han limitado a crear las condiciones para que se realice la actividad comercial, ni a su reglamentación, sino que han estado orientadas a influir en el comportamiento de los mercados.

En relación con los aspectos anteriores, cabría hacerse las siguientes preguntas :

1. Porqué el Estado interviene en el mercado de los productos alimenticios básicos?
- 2.Cuál es el propósito fundamental que le da orientación y sentido?
3. De qué manera o maneras se da esta intervención?

En relación a las razones por las que el Estado interviene en los mercados, pueden deberse en gran medida a que el conjunto de factores de producción, consumo, socioculturales, politicoeconómicos y naturales se conjugan desfavorablemente para propiciar niveles adecuados de precios que afectan el consumo de la población, en especial la de menor ingreso.

El proceso de producción/distribución de alimentos básicos se realiza con dificultades por los problemas de la estructura económica derivados del menor desarrollo relativo de la tecnología, la heterogeneidad de los productores, la escasa disponibilidad de recursos y la inequitativa distribución del ingreso.

A ello habría que agregar las perturbaciones en las condiciones naturales que inciden significativamente porque la estructura productiva es básicamente temporalera.

Por otra parte, los productos alimenticios constituyen la base alimenticia de la población y en el caso de la de menores recursos, que son la mayoría, el gasto en alimentos representa un monto importante en el presupuesto familiar.

En este contexto la participación del Estado en el mercado alimenticio es vital para conservar la estabilidad política y social por lo que su intervención está orientada a superar obstáculos que por diversas causas dificultan el abastecimiento de las zonas consumidoras que casi siempre ocasionan aumento de precios, especulación y carestía de los productos.

Respecto de las formas de intervención en los mercados, actualmente las políticas gubernamentales en el campo específico del mercado de los productos alimenticios básicos, tienen su expresión concreta en las políticas de regulación y abasto. Dichas políticas influyen en el comportamiento del mercado a través de un conjunto de instrumentos que podrían agregarse básicamente en tres grupos :

- * Normativos, integrados por la constitución política y por diversas leyes y reglamentos que regulan la actividad de los particulares en el proceso económico y le dan fundamento y orientación a la participación del Estado en el mismo.
- * Operativos o de intervención directa, constituidos por las Entidades Paraestatales que realizan entre otras, funciones económicas de producción y de compra-venta de productos, para asegurar una parte de la oferta de bienes y servicios en condiciones adecuadas de suficiencia, precio y calidad.
- * Inductivos, constituidos por planes y programas, mediante los cuales el Estado organiza sus actividades y trata de inducir la de los particulares en aspectos de interés común.

A) INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA REGULACION Y EL ABASTO.

Los instrumentos normativos son de particular importancia en nuestro país porque constituyen toda una estructura que le da fundamentación jurídica a la participación del Estado en los mercados.

Este grupo de normas podrían dividirse básicamente en dos grandes grupos : de carácter general y aquellas específicamente relacionadas con los mercados de productos alimenticios básicos.

Normas Generales

Las normas de carácter general están contenidas en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política Mexicana, en donde se encuentran contemplados los aspectos necesarios que le permiten al Estado constituirse en rector y promotor del proceso económico nacional y por consecuencia del correspondiente a los productos alimenticios básicos.

Al efecto, el Artículo 25 Constitucional, confiere al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso.

También hace responsable al Estado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; así como de regular y fomentar las actividades que demande el interés general con la concurrencia responsable de los sectores privado y social.

Dentro de este régimen, el Estado tiene a su cargo exclusivamente las áreas estratégicas señaladas en el Artículo 28 Constitucional; y participa de acuerdo con la Ley en las de carácter prioritario con los sectores privado y social.

El Artículo 26 Constitucional dispone que el Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática y Participativa que recoge los objetivos fundamentales de nuestra Constitución y los expresa en el Plan y los Programas de Desarrollo.

El Plan y los Programas son obligatorios para la Administración Pública Federal y las leyes establecerán las formas de participación de la comunidad mediante acciones de coordinación con las diversas instancias de Gobierno y la concertación con los sectores social y privado.

El Artículo 27 Constitucional deja sentado el principio de que el interés colectivo y nacional prevalece sobre la propiedad privada con el propósito de hacer una distribución equitativa de la riqueza y mejorar las condiciones de vida de la población.

Para cumplir este propósito, el Estado interviene en la producción agropecuaria y en su comercialización; no obstante, en la primera dicha intervención se caracteriza por acciones de fomento, mientras que en la segunda realiza además, acciones de regulación y de participación directa en el mercado.

Al efecto, el Artículo 27 Constitucional está orientado a crear las condiciones más adecuadas para el fomento de la producción agrícola con el objeto de lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población, ya que prevé entre otros aspectos, el fraccionamiento de latifundios, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades y el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Por su parte, el Artículo 28 Constitucional, está orientado fundamentalmente al ámbito de la comercialización, ya que mantiene la garantía del régimen de libre economía, pero ordena al Estado por razones de interés social que realice las acciones necesarias para que la población tenga acceso a los artículos de consumo necesario.

También prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas, prevé sanciones para actos de concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario y de aquellos que tengan por objeto el alza de precios en perjuicio de la población.

Este Artículo establece también que las leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos de consumo popular; así como para imponer modalidades a la organización de la distribución para evitar intermediaciones innecesarias que provoquen desabasto y alzas injustificadas de precios.

Durante el actual Gobierno, se hace una modificación fundamental al Artículo 28 Constitucional, mediante las reformas de diciembre de 1982, ya que se señala de manera expresa que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y de las actividades de carácter prioritario, donde de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado. B/

De esta manera, se hace explícita la rectoría del Estado en el proceso económico y se sanciona constitucionalmente el papel de las empresas públicas como instrumento fundamental de la política económica y como consecuencia de aquéllas que intervienen en el mercado de las subsistencias básicas alimenticias.

Normas Específicas

En lo que respecta a las normas de carácter específico, a partir de lo dispuesto en el Artículo 28 Constitucional, desde la década de los años treinta se generaron un conjunto de leyes, reglamentos y decretos que tocan diversos aspectos de la regulación y el abasto oficial.

B/ Las áreas estratégicas a que se refiere este artículo son: Acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

En 1934 se promulgó la Ley Antimonopolios y en 1938 su reglamento; durante la segunda guerra mundial se emitieron disposiciones de emergencia para regular el abasto de artículos de consumo necesario; en 1950 se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica; en 1975 se promulgó la Ley Federal de Protección al Consumidor; y en 1977 se pusieron en vigor programas de estímulos y subsidios a la producción y oferta de básicos industrializados.

La Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, emitida en 1934, define como tales a toda concentración o acaparamiento industrial o comercial, deliberadamente creado, que permita la imposición de precios en perjuicio de la población.

Esta Ley exceptúa de la de la definición de monopolio a las entidades públicas que paguen a los productores precios mínimos de garantía fijados por la autoridad responsable y faculta al Ejecutivo Federal cuando existan condiciones de monopolio a fijar precios máximos a los artículos, imponer la obligación a las empresas de proporcionarlos a la población; y determinar a través de reglamentos, cuáles artículos deben ser considerados como de consumo necesario.

Con el propósito de identificar a aquellos artículos que pueden ser objeto de control en sus precios, el Reglamento de Artículos de consumo necesario de 1938 define como tales a ciertos productos alimenticios (maíz, masa de maíz y tortillas, frijol, arroz, trigo, harina y pan, papa, sal, manteca y grasas alimenticias, leche, azúcar, piloncillo, cacao, carnes de ganado bovino, porcino, caprino y de pescado), carbón vegetal, medicinas de toda clase, tejidos de algodón de consumo popular y el petróleo y sus derivados.

En diciembre de 1941 se modifica este Reglamento para incluir otros productos como materiales de construcción, aquellos utilizados para fabricar herramientas y detergentes sintéticos entre otros.

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de 1950, le da facultades para imponer a las mercancías precios máximos al mayoreo y al menudeo, así como para dictar disposiciones sobre la organización de la distribución de artículos alimenticios de consumo generalizado, a fin de evitar intermediaciones innecesarias que provoquen el encarecimiento de los productos.

El Reglamento de esta Ley emitido en 1951, faculta a la entonces Secretaría de Comercio para realizar los estudios de investigaciones necesarias para decretar los precios máximos. En los casos de artículos de consumo generalizado dichos estudios podrían coordinarse con los que realizara la Comisión Nacional de Precios que se constituye en ese Reglamento.

Al parecer el propósito de este Reglamento es el establecimiento de precios, no sólo como un acto de autoridad, sino como una facultad del Estado basada en condiciones económicas y sociales, tratando de conciliar las necesidades del productor y comerciante con las del consumidor.

Un aspecto que refuerza este argumento es la posibilidad establecida en la Ley para que puedan autorizarse aumentos de precios cuando los interesados presenten sus solicitudes a las autoridades junto con la información de soporte.

El Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica de 1951, a diferencia del Reglamento de Artículos de Consumo Generalizado circunscribe en la definición de artículos de consumo generalizado exclusivamente a los de carácter alimenticio, pero incluye diversas presentaciones de café, leche y sal y excluye al petróleo y derivados y otros productos ubicados en otras ramas de la industria nacional.

Este Reglamento es modificado en 1977 con el propósito fundamental de incorporar formalmente en la Comisión Nacional de Precios a los sectores interesados y afectados por la política de control de precios.

Esto es en el Reglamento de 1951 se tenía prevista la invitación de representantes de los sectores a participar en los estudios que realizara la Comisión, no obstante en el Reglamento de 1977 se reconoce la política de control de precios como uno de los instrumentos más delicados de la política económica para que conciliando intereses se apoye el desarrollo de fuentes de trabajo, garantice el interés del consumidor y la inversión productiva.

En este Reglamento se incorpora a representantes de organizaciones urbanas y campesinas, cooperativas, industriales y comerciantes, al Banco de México, NAFINGA y CONASUPO.

Con las modificaciones en 1978 se incluye en la lista de productos de consumo generalizado entre otros a las avenas, carnes de ganado vacuno y pescado, las galletas, el jamón, frutas y legumbres en envases de cualquier naturaleza, sopas enlatadas y envasadas, cereales derivados de maíz, trigo y arroz, cremas de leche y otros productos.

La modificación más reciente a la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica se realiza en febrero de 1982 como consecuencia de los efectos que en la variación del tipo de cambio se produjeron en los precios y en los sectores de población de escasos recursos.

Se incluye, dentro del grupo de productos de consumo generalizado a el chocolate soluble y de mesa, gelatinas en polvo y granuladas, frijol en polvo y preparado, crema de leche, mantequilla, margarina y pan de caja, entre otros.

Las modificaciones, primero en la lista de productos de consumo necesario y posteriormente a las de consumo generalizado, han considerado aspectos como variaciones en los indicadores de producción, oferta y demanda, tipo de cambio y alza de precios.

En paralelo a la evolución y desarrollo en las normas que regulan la intervención del Estado en el mercado de artículos alimenticios básicos, puede observarse tal situación en las facultades que se otorgaban a las Dependencias del Ejecutivo Federal responsables de esta función.

La importancia de señalar las facultades de las Dependencias responsables de regular la actividad comercial, es que bajo su coordinación se realizaba la intervención directa en los mercados a través de los instrumentos institucionales que se fueron creando.

Dichas facultades en un principio muy generales van tornándose más específicas a medida que la intervención del Estado en los mercados precisa de acciones más directas y variadas y es también consecuencia, de una cada vez mayor definición de las funciones del Estado en este campo.

Durante la Presidencia de Venustiano Carranza, la llamada Nueva Ley de Secretarías de Estado de 1917, señalaba que correspondía a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo entre otros asuntos, el comercio.

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, establece como competencia de la entonces Secretaría de Economía Nacional la intervención que corresponda al Ejecutivo Federal sobre, producción, distribución y consumo cuando afecte a la economía general del país, excepto la producción agrícola.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1938 establece como modificación fundamental, que correspondía a la entonces Secretaría de Economía Nacional intervenir entre otros aspectos, en las leyes y reglamentos del Artículo 28 Constitucional que como señalamos anteriormente incluye entre sus disposiciones, la facultad del Ejecutivo Federal de fijar a los productores precios mínimos de garantía, así como máximos al consumidor de artículos considerados como de primera necesidad.

La Ley referente a la Administración Pública Central no sufre modificaciones fundamentales hasta el año de 1958 durante la Administración del Presidente Adolfo López Mateos, cuando la Ley de Secretarías y

Departamentos de Estado faculta a la Secretaría de Industria y Comercio para fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en artículos de consumo popular.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 complementa en diversos aspectos, las facultades de la Dependencia responsable del comercio y el abasto, ya que además de la intervención en la producción, distribución y consumo; y en la fijación y vigilancia de precios, faculta a la entonces SECOM para : formular y conducir las políticas generales de comercio del país; promover el desarrollo de centros y sistemas comerciales, incluso de carácter regional o nacional; y fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

En este ordenamiento es donde los propósitos de la intervención estatal adquiere con mayor vigor la intención de realizar la participación en los mercados, en el marco de las políticas derivadas de un Sistema Nacional de Planeación.

B) INSTRUMENTOS OPERATIVOS O DE INTERVENCIÓN DIRECTA EN LOS MERCADOS.

En paralelo a la conformación del marco jurídico de la regulación y abasto, desde 1936 se generó una intervención directa del Estado en el mercado de las subsistencias populares a través de diversos organismos que se fueron creando.

Los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) se fundaron en 1936, el Comité Regulador del Mercado del Trigo se fundó en 1937, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias en 1938, Nacional Distribuidora y Reguladora (NADYRGA) en 1941 y CEIMSA fue reestructurada en 1949 después de haberse creado en 1937 como entidad dedicada al comercio exterior.

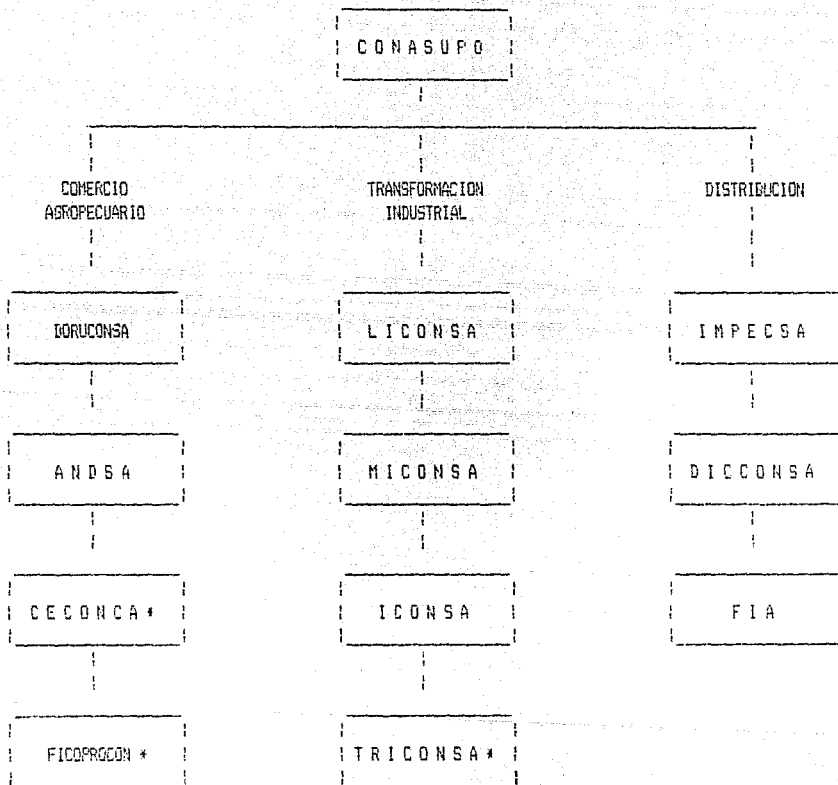
La Compañía Nacional de Subsistencias Populares se constituyó en 1961 como sociedad de participación estatal y en 1965 fue transformada en Organismo Público Descentralizado.

La experiencia gubernamental en este campo ha permitido conformar gradualmente el propósito de la regulación y el abasto y establecer como campo de su acción, las subsistencias básicas alimenticias a través de la evolución de diversos conceptos como los de artículos de consumo necesario, artículos alimenticios de consumo generalizado, subsistencias populares, productos básicos, canasta básica recomendable, etc.

Actualmente los instrumentos de intervención directa de que dispone el Estado para intervenir en los mercados de los artículos alimenticios básicos los constituyen un conjunto de entidades paraestatales orientadas por el propósito común de regular la oferta y los precios y asegurar la disponibilidad de los productos en adecuadas condiciones de suficiencia, precio y calidad.

Este conjunto de entidades conforman el Sistema CONASUPO integrado por un Organismo Público Descentralizado (CONASUPO), un conjunto de entidades paraestatales organizadas bajo la figura de Sociedades Anónimas (Bodegas Rurales CONASUPO, Almacenes Nacionales de Depósito, Leche Industrializada CONASUPO, Maíz Industrializado CONASUPO, Industrias CONASUPO, Impulsora del Pequeño Comercio y Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO) y un fondo de fomento denominado fondo para la Industria Asociada o FIA.

Para cumplir con su propósito rector de regular la oferta y los precios y abastecer al mercado de los productos alimenticios básicos y otros de consumo popular, el Sistema CONASUPO se organiza en tres ámbitos de acción claramente diferenciados: el Comercio Agropecuario, la Transformación Industrial y la Distribución al Medio Mayoreo y al Detalle.



ENTIDADES QUE CONFORMAN EL SISTEMA CONASUPO

* Este conjunto de Entidades se desincorporaron del Sector Público durante la actual Administración.

En el comercio agropecuario a través de CONASUPO, BORUCONSA y ANDSA participa en la adquisición de las cosechas nacionales a precios de garantía; en las importaciones complementarias del abasto nacional; y en la constitución de reservas para garantizar la disponibilidad de productos.

En la transformación industrial a través de MICONSA, LICONSA e ICONSA produce directa o concertadamente con la pequeña o mediana industria nacional, básicos derivados del maíz, leche en polvo, trigo y semillas y frutas oleaginosas.

En la distribución al medio mayoreo y al detalle a través de INPECSA y DICCONSA apoya la modernización del pequeño comercio y las necesidades del consumidor final de zonas urbanas y rurales marginadas, así como del sector social.

En cuanto a su campo de acción lo constituyen básicamente productos alimenticios, no obstante en el ámbito de la distribución maneja algunos otros de consumo generalizado.

Las funciones que corresponde desarrollar a cada una de las entidades que conforman al Sistema CONASUPO dentro de los propósitos de la Regulación y Abasto son los siguientes :

- * CONASUPO: realiza la adquisición de las cosechas nacionales y de las importaciones complementarias, constituye las reservas de productos para garantizar su disponibilidad y coordina la acción de las filiales almacenadoras, industriales y distribuidoras.
- * BORUCONSA: se encarga de la organización y operación de Bodegas Rurales para el almacenamiento de las cosechas y el mantenimiento de las reservas, y sirve como centro de desarrollo comunal.
- * ANDSA: realiza la guarda y conservación de productos en el medio urbano entre ellos semillas y demás frutos agrícolas y en su carácter de institución auxiliar de crédito expide certificado de depósito y bonos de prenda.

- * Maiz Industrializado CONASUPO: realiza la industrialización del maíz para consumo humano, con el propósito de incidir en la modernización de los proceso de elaboración de la tortilla.

- * Leche Industrializada CONASUPO: realiza la reconstitución de leche en polvo y la elaboración de productos lácteos para su distribución a la población económicamente débil.

- * Industrias CONASUPO: industrializa semillas oleaginosas y procesa aceites crudos, fabrica harina de maíz y trigo, pastas para sopa y alimentos balanceados para consumo humano.

- * IMPECSA : distribuye al medio mayoreo productos de consumo final, principalmente básicos y de consumo popular, apoyando con ello al pequeño comercio y reduciendo el intermediarismo.

- * DICCONSA: aunque esta entidad tiene funciones de orientación y control, coordina las actividades de 18 empresas estatales y regionales que realizan la distribución de productos al consumidor final a través de una red de tiendas de aproximadamente 22 mil unidades localizadas en el medio urbano y rural.

- * FIA: este fondo de fomento apoya las operaciones de las entidades distribuidoras, principalmente las de menudeo, mediante el descuento de contrarecibos a los pequeños y medianos proveedores asociados a las distribuidoras oficiales.

C) INSTRUMENTOS INDUCTIVOS (PLANES Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES).

Dentro del conjunto de instrumentos de que dispone el Estado para influir en el comportamiento de los mercados los planes y programas gubernamentales son de particular importancia porque constituyen el marco orientador de carácter general, mediante los cuales organiza sus acciones y trata de influir en las del resto de la sociedad para articularlas en torno a propósitos comunes.

Al igual que los instrumentos normativos y de intervención directa en los mercados, los planes y programas gubernamentales han sido resultado de la experiencia en la materia que se ha venido desarrollando en nuestro país, a través de un largo periodo de maduración iniciado en la década de los años treinta.

Esto es en 1930 se expide la Ley sobre Planeación General de la República orientada a coordinar el quehacer gubernamental en torno a las obras públicas para rehabilitar la infraestructura física para el desarrollo del país, prácticamente desecha durante la Revolución de 1910.

Otro esfuerzo importante en la materia, lo constituye el Plan Nacional de 1934-40 que representa un avance cualitativo de fundamental importancia, ya que refleja la intención del Estado Mexicano de rebasar su función de promotor de la actividad económica para constituirse en rector del desarrollo, ya que en este periodo se impulsan fuertemente las obras hidráulicas, se nacionaliza la industria petrolera y se inicia un crecimiento dinámico de la industria y de la agricultura de nuestro país.

"A partir de entonces, los diferentes Gobiernos fueron avanzando más en la programación de inversiones que en un sistema integral de planeación. En 1954 se creó la Comisión Nacional de Inversiones que propuso un Programa de Inversiones Públicas para el periodo 1954-1958".

"En 1965 se elaboró el Plan de Desarrollo Económico y social 1966-70, que estableció directrices para el Sector Público y estímulos para la iniciativa privada. Este Plan se complementa con el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970; ambos documentos fueron usados como guías internas de política gubernamental y no fueron publicados".^{9/}

"En la década de los setentas se organizaron unidades de Programación en todas las Secretarías y Departamentos de Estado; así como en las principales entidades paraestatales, hecho que permitió avanzar en las bases administrativas de la planeación".

"En el pasado reciente la planeación adquirió nuevos impulsos, durante la anterior administración fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología, que confluyeron en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982".^{10/}

Durante la actual Administración se promovieron una serie de reformas constitucionales, entre las que destacan las realizadas al Artículo 26 de ese ordenamiento que determina que el Estado debe integrar un "Sistema de Planeación Democrática".

^{9/} Miguel de la Madrid Hurtado.- Sesión Inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo.- México.- Septiembre de 1980.

^{10/} Sistema Nacional de Planeación Democrática (Principios y Organización).- SPP.- 1985.

En el marco de estas reformas se formularon en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y un conjunto de planes estatales, regionales, sectoriales e institucionales derivados de él.

Como podrá observarse, más adelante los planes y programas gubernamentales retoman en el campo específico de la regulación y el abasto toda la filosofía del Estado Mexicano, de reducir la intermediación innecesaria, aumentar la eficiencia en la comercialización y proteger los consumos populares de la mayoría de la población.

Al efecto, el Plan Nacional de Desarrollo en las partes correspondientes a la política económica, la política social y las políticas sectoriales toca algunos aspectos de la regulación y el abasto que son recogidos y desarrollados en el Programa de Mediano Plazo de Modernización Comercial y Abasto Popular; el Programa Sectorial para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto; el Programa Nacional de Alimentación; el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y los Programas Estatales de Desarrollo.

El Programa de Modernización Comercial y Abasto Popular 1984-1988, tiene como propósitos generales convertir a la actividad comercial en un nexo eficaz entre la producción y el consumo, garantizar a la población de menores ingresos el acceso a los bienes de consumo básico; y propiciar la participación de los Sectores Público, Social y Privado en las actividades comerciales.

En este Programa se reconoce la importancia del Sistema CONASUPO como instrumento institucional básico para orientar la estructura comercial y el abasto a través de las operaciones económicas que realizan el organismo matriz y las filiales almacenadoras, industriales y distribuidoras de artículos básicos.

Por su parte, el Programa Sectorial para la Estructuración del Sistema Nacional para el Abasto, tiene como propósito general fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso comercial de productos alimenticios de consumo generalizado.

Como propósitos específicos plantea incrementar la disponibilidad de productos, elevar el nivel nutricional de la población, incrementar el ingreso de los productores y el poder adquisitivo de los consumidores, racionalizar la distribución de alimentos y reestructurar los canales de comercialización.

Para lograr estos propósitos, sus estrategias se orientan a establecer los lineamientos normativos y operativos; a integrar las acciones del Sector Público Federal, coordinar la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, y a fomentar la de los Sectores Social y Privado.

El Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 tiene como orientaciones fundamentales, promover la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de la población.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, tiene como propósito fundamental mejorar el bienestar de la población a incrementar sus niveles de producción, empleo e ingreso, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio.

Aunque este Programa no se limita a la alimentación, sino que considera diversos aspectos del bienestar general (salud, educación, vivienda, servicios básicos) destacan entre sus propósitos el de mejorar los niveles de alimentación de la población, en especial en las zonas rurales marginadas.

Algunos planes de carácter estatal consideran dentro de sus propósitos y estrategias, aspectos relacionados con la alimentación y con el abasto popular, tal es el caso del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca y el Plan Estatal de Desarrollo de Sinaloa.

En el primero de los planes antes referidos, se prevé la coordinación estatal con las Dependencias y Entidades que fomentan la producción agropecuaria y las que realizan la comercialización de los productos, tales como CONASUPO, IMPECSA y DICCONSA.

Por otra parte, en el Plan Estatal de Sinaloa se establece entre sus propósitos, aumentar la eficiencia del Sistema Comercial para evitar la especulación y el acaparamiento que afecta a la población, en especial a los sectores populares.

II. ANTECEDENTES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL MERCADO DE GRANOS ALIMENTICIOS.

1. PRIMERAS FORMAS DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO DE LOS GRANOS ALIMENTICIOS.

Los antecedentes de la intervención en el mercado de granos alimenticios básicos se describen con toda claridad, en la obra de Diego López Rosado "La Comercialización de Granos Alimenticios en México", en donde se tratan las particularidades de dicha intervención en tres etapas históricas de nuestro país: la época prehispánica; la época virreinal; y el periodo independiente posterior a 1810. 11/

Como podrá observarse más adelante, la acción del Estado ha estado condicionada por las circunstancias económicas, políticas y sociales prevaletientes, no obstante, en lo general se orientó desde sus inicios a procurar la disponibilidad de los productos a la población y posteriormente, en el contexto de una economía mercantil, a garantizar su presencia en los mercados en condiciones accesibles para los consumidores.

Aunque en la época prehispánica no se puede hablar propiamente de una intervención del Estado en los mercados, ya que se trataba de una economía agrícola básicamente de autoconsumo con una actividad comercial marginal, el Estado ejercía a través de los tributos un fuerte control sobre los excedentes generados que ante situaciones de crisis agrícolas o contingencias de la naturaleza permitían mantener en alguna medida los consumos mínimos de la población y garantizar la estabilidad política y social del pueblo azteca.

Es a partir del periodo virreinal, cuando el Estado comienza a tener una mayor intervención en los mercados para resolver problemas referentes a la oferta y los precios de los productos, ya que el proceso económico rebasa su fase de autoconsumo y se torna básicamente mercantil regulado por el mercado.

No obstante la intervención gubernamental en este periodo se orienta a reglamentar la actividad comercial y marginalmente a realizar actividades de compra-venta para influir en los niveles de precios y la disponibilidad de los productos en los mercados.

11/ Diego López Rosado.- La Comercialización de Granos Alimenticios en México.- SECOFI, 1980.

Es en la etapa más reciente de nuestro desarrollo histórico y en lo particular en la posterior a la Revolución de 1910, cuando la intervención gubernamental en los mercados se hace más intensa y rebasa el ámbito de la reglamentación para actuar como un agente económico más en el proceso de distribución de los productos alimenticios, a través de la constitución de organismos institucionales que se expresan en la actualidad en el conjunto de entidades que conforman el Sistema CONASUPO.

1.1 EPOCA PREHISPANICA.

1.1.1 COMERCIALIZACION.

Poco tiempo después de establecerse Tenochtitlán, los aztecas se dedicaban fundamentalmente a la agricultura y a la pesca y cada barrio satisfacía sus propias necesidades.

Quienes satisfechas sus necesidades, llegaban a tener algún excedente, lo intercambiaban por algún otro producto, con lo que fue naciendo la más antigua forma de comercio, el trueque. A medida que esto se volvía más frecuente, los gobernantes empezaron a organizar centros o mercados denominados tianquiztli en los que llevaban a cabo esas transacciones.

La aparición de nuevas actividades como los oficios, la solemnidad de las fiestas religiosas y las demandas de las clases gobernantes, trajeron nuevas exigencias. Como una respuesta a estas necesidades desde principios del Siglo XV, la gente de algunos barrios comenzó a dedicarse a traer de regiones lejanas productos como el jade, el algodón, el cacao y metales preciosos.

Las escasas referencias al comercio de granos alimenticios en los mercados de Tenochtitlán, que contrastan con la abundancia de las que se refieren a otros artículos, particularmente los destinados a las altas clases sociales, parecen ser consecuencia de la reducida importancia que este comercio tuvo en el período prehispánico.

Esta situación puede explicarse por diversas circunstancias de carácter tecnológico y económico-social del pueblo azteca.

En lo que respecta a las circunstancias tecnológicas, si se considera que generalmente el comercio supone la existencia de excedentes de producción, debe tomarse en cuenta que las deficiencias tecnológicas de entonces no podían dar grandes rendimientos, como tampoco hoy se dan en las áreas rurales temporaleras no mecanizadas.

El bajo rendimiento de la producción era consecuencia de la limitada disponibilidad de tierra de cultivo dentro de la propia ciudad y del uso de una tecnología que, aunque muy eficaz para el manejo y aprovechamiento del agua para riego, carecía de aperos de labranza adecuados y de otros elementos que pudieran mejorar la productividad.

En lo económico-social el Estado tenía una muy bien definida organización en la tenencia de la tierra que establecía no sólo las formas de posesión, sino también el destino de sus productos.

Las tierras de propiedad comunal denominadas calpulli, estaban destinadas al mantenimiento de la comunidad, al pago de tributo al Estado y para realizar otros gastos públicos.

Por su parte la tierra de propiedad estatal tenía fines específicos, como el mantenimiento de los gastos del palacio; el mantenimiento del culto y de los sacerdotes; aquéllas destinadas al sostenimiento del ejército y los gastos de guerra; gastos de carácter social, ya que recibían ayuda permanente inválidos y ancianos cuyo sustento estaba a cargo del Estado; y la constitución de reservas para hacer frente a las crisis agrícolas.

En virtud de que el Estado y el calpulli retenían una parte importante de la producción, la posibilidad de excedentes notables se desvanece a través de intermediarios y sólo podía existir un intercambio basado en la urgencia recíproca de satisfactores y realizado por los mismos productores.

La parte fundamental de la producción quedaba fuera de la actividad comercial y probablemente la que llegaba al mercado era la que llevaban los trabajadores de las tierras del Estado y la que el calpulli comerciaba para la obtención de otros productos que no habían en la comunidad.

No obstante, que en la sociedad mexicana no se realizaba una intensa actividad de comercio de los granos alimenticios, sin duda que cuando esta podía llevarse a cabo tenía que ajustarse a las reglamentaciones establecidas en los mercados.

1. Se distribuían los días de reunión entre los mercados; así en la capital se reunían los comerciantes 4 veces al mes para no perjudicar a las poblaciones cercanas que tuvieran reunión en la misma fecha.
2. El día de reunión era día festivo, durante el cual sólo se realizaba el comercio.
3. Sólo era permitido comerciar dentro del mercado; el comercio fuera de él estaba prohibido por razones de orden religioso y económico derivado del cobro de impuestos.
4. Los productos eran vendidos en lugares fijos y delimitados.
5. La venta se realizaba por pieza y medida, nunca por peso.
6. Había en los mercados tribunales especiales que castigaban el robo y otros delitos con severidad.
7. Los precios de los productos vendidos en el mercado, eran determinados por los jefes de los comerciantes.

1.1.2 REGLAMENTACION DEL ABASTECIMIENTO.

Como señalamos anteriormente, el volumen de granos alimenticios que manejaban el comercio de Tenochtitlán era muy reducido porque los agricultores locales producían apenas lo necesario para su consumo y para pagar al tributo correspondiente, porque el comercio foráneo aportaba reducidas cantidades y porque las regiones agrícolas aledañas, debían pagar tributos en granos.

No obstante, a través del tributo los gobernantes ejercían un fuerte control sobre los granos alimenticios, que se acrecentaban durante las crisis agrícolas, en las que se adoptaban diversas medidas de emergencia que pudieran interpretarse como la reglamentación del abastecimiento.

PRIMERO.- Asegurar el abastecimiento normal por medio de repartos masivos de granos, haciendo uso de las reservas acumuladas durante años, en Tenochtitlán y en los pueblos sometidos.

SEGUNDO.- Evitar el robo y la extracción indebida de granos alimenticios para lo cual se prohibía a las poblaciones tributarias la salida hacia otros lugares y a los agricultores locales que dispusieran de sus cosechas, en ambos casos bajo la pena de muerte.

Además les suspendían la obligación de entregar el tributo por el tiempo en que durara la crisis e incluso, les enviaban alimentos y granos para superar a la brevedad el daño y reanudar el tributo.

1.2. PERIODO VIRREINAL.

1.2.1 LA PRODUCCION AGRICOLA.

Con la conquista española la agricultura recibió aportaciones de importancia, por la introducción de nuevas plantas y animales, aperos de labranza y técnicas agrícolas. Se introdujeron productos alimenticios como el trigo; animales de trabajo como el caballo y el asno; la rotación de cultivos; el arado, la azada y la hoz.

Durante las primeras décadas de la colonia, la producción agrícola estuvo a cargo de los indígenas y la mayor parte de la producción llegaba a manos de los españoles a través del tributo.

No obstante, el aumento del grupo europeo, de los centros urbanos y reales mineros, propició el desarrollo de una agricultura comercial manejada por españoles y especializada en trigo, y en casos excepcionales, en maíz, aunque posteriormente se desarrolló la hacienda de producción múltiple.

En las postrimerías del virreinato, la agricultura novohispana había logrado ya producir anualmente 800 mil toneladas de maíz y 150 mil toneladas de trigo, con las cuales en épocas normales podía atenderse el abasto e inclusive exportar hacia las colonias del caribe.

No obstante, la economía de la Nueva España no estuvo constituida por un mercado nacional, sino por economías locales y regionales deficientemente conectadas entre sí. La estructura regional de los mercados, las enormes distancias, las dificultades del transporte, los malos caminos, las crisis agrícolas y la política comercial de la Corona a través de la alcabala frenaban considerablemente el intercambio regional, encarecían los productos y aumentaban las pérdidas.

1.2.2 REGULACION DEL ABASTECIMIENTO

La intervención del Estado en la regulación del abastecimiento de granos alimenticios empezó tan pronto cayó la Ciudad de México Tenochtitlán.

Para ello se disponía de la infraestructura oficial de almacenamiento constituida por el pósito y la Alhóndiga, que fueron institucionales eminentemente urbanas y complementarias.

Las funciones complementarias de ellas eran más evidentes en épocas de escasez o precios altos; la Alhóndiga concentrando y fijando un precio para los granos y el pósito apoyando esta medida por medio de la venta de maíz o trigo, en volúmenes importantes o a un precio más bajo.

El pósito era una institución de beneficencia destinada a las clases económicamente débiles, cuya función era proporcionar maíz y trigo a bajo precio, en época de escasez o carestía. Procuraba mantener los precios por lo menos durante 2 años y las ventas eran al menudeo.

El pósito no ejercía un control de precios excesivo; ya que en épocas normales tomaba en cuenta los precios a que había comprado para evitarse pérdidas y, no desalentar al agricultor.

Por su parte, la Alhóndiga funcionó como almacén de depósito público, encargado de vender en la Ciudad y los alrededores el cereal dejado a consignación por los cosecheros e intermediarios pero además, en épocas de crisis, tuvo una importante función: combatir la escasez, y controlando el precio del maíz o trigo y evitando el acaparamiento.

La Alhóndiga daba facilidades a los introductores; así, el pago exigido al grano y harina introducidos en ella, no era más elevado que el que se pagaría en un almacén particular.

Como encargado de la venta de granos y harina dejados a consignación, la Alhóndiga en épocas normales, determinaba su cantidad, calidad y precio, dándole a veces un adelanto al introductor sobre el importe de su grano. El primer precio del día fijado a veces por el introductor y otras por el comprador, debía ser respetado durante todo el día.

La Alhóndiga vendía a los habitantes de la ciudad y a los revendedores de mayoreo y menudeo; sin embargo, en tiempos de escasez o de precios altos, la concentración de granos era hecha imponiendo severas penas a los que no quisieran entregarlos.

Las autoridades ejercían un control sobre la producción y comercialización de granos alimenticios a través de la Alhóndiga, que debía llevar la información de las cosechas agrícolas de la comarca de México y de las operaciones comerciales relacionadas con ellos.

Además, el trigo, harina y maíz que era llevado a otras partes era controlado; arrieros y carreteros iban a la Alhóndiga a informar a dónde, a quién y a cuánto había comprado, así como hacia donde se dirigían. Los transportistas tenían la obligación de portar siempre un certificado que los acreditase como tales.

El control comprendía también a los molinos de trigo y a los panaderos. En épocas normales, los molineros y panaderos tenían libertad para comprar el trigo y la harina, donde quisieran, siempre y cuando manifestaran a la Alhóndiga la procedencia y cantidades compradas, su precio y el costo de los fletes.

Los comerciantes sólo tenían una limitación en sus actividades en las épocas normales, que era la de no vender en casas particulares y los consumidores, que en un principio sólo podían comprar en la Alhóndiga les fue permitido hacerlo después en dónde y cómo quisieran.

Cuando las crisis agrícolas presionaban el alza de precios y propiciaban el acaparamiento y el hambre, las autoridades novohispanas intervenían de manera más enérgica y frecuente, en la regulación del abastecimiento y en la reglamentación de los precios de los granos alimenticios a través de las siguientes medidas.

I. Cálculo de las Disponibilidades. Teniendo cada centro de población una zona específica de abastecimiento, se verificaban el monto de las cosechas y los almacenamientos en poder de los agricultores, molineros y comerciantes. Si las estimaciones preliminares estaban por debajo de las necesidades previsibles, las autoridades gestionaban traer granos y harina de otras regiones, al mismo tiempo que los indígenas eran obligados a pagar el tributo en especie y no en dinero.

II. Control de las existencias. En la Alhóndiga debían concentrarse todas las existencias de granos y harina de trigo. Al efecto, los cosecheros procedían a entregar en un plazo no mayor de 20 días, las cuotas previamente fijadas; los molineros no podían hacer compras directas a los cosecheros, ni ventas directas a los panaderos y ambos sólo podían tener en sus almacenes materia prima suficiente para unos cuantos días de trabajo. Los comerciantes locales entregaban todas sus existencias a la Alhóndiga y quedaba prohibida la venta en otros lugares. Para asegurar que todas las existencias de granos alimenticios fueran concentradas en la Alhóndiga, se prohibía su salida de la comarca y eran atendidas todas las denuncias de acaparamiento y ocultación, siendo el embargo del grano encontrado la pena que se aplicaba.

III. Determinación de Precios. El Virrey, las autoridades de la ciudad y las del pósito y la Alhóndiga, en forma conjunta, determinaban los precios correspondientes y vigilaban que fueran respetados tanto por los vendedores como por los compradores.

IV. Distribución y Consumo. Tomando como base las disponibilidades y existencias, éstas eran distribuidas en las proporciones adecuadas entre los grupos de consumidores: en las haciendas y ranchos se dejaban las cantidades necesarias para alimentar a sus habitantes y a sus animales, así como para reanudar las labores de siembra; a los molineros y panaderos, para mantener en actividad sus negocios; y a los demás consumidores les eran entregadas las cantidades necesarias para su alimentación, comprometiéndose a utilizar el grano exclusivamente para el sustento humano.

No obstante, el rigor de las medidas, las crisis agrícolas reducían drásticamente el abasto y ocasionaban daños irreparables a la población urbana y rural por varias circunstancias que anulaban la eficiencia de las medidas adoptadas.

En primer lugar, los centros urbanos recibían su abastecimiento de la región agrícola circundante, que comprendía una zona que no excedía a un centenar de kilómetros a la redonda. De esta suerte, cualquiera que fuese la causa que afectaba a los cultivos; afectaba a la región en su conjunto, mermando drásticamente las cosechas y, por lo tanto, incapacitándola para abastecer normalmente a los centros urbanos.

Adquirir los granos de otras regiones agrícolas, implicaba graves problemas de tiempo y costo que, aún superados, tropezaban con la imposibilidad de lograrlo en los volúmenes requeridos.

1.3 PERIODO INDEPENDIENTE 1810-1910

1.3.1 LA PRODUCCION AGRICOLA

La guerra de independencia produjo un desastroso impacto a la actividad agrícola del país. En 1810 los productos agrícolas de consumo interno alcanzaron un valor de \$ 133.9 millones y los productos agrícolas de exportación ascendieron a cerca de \$ 5 millones. Para 1821 esas cifras habían quedado reducidas a la mitad.

Con el advenimiento de la paz y el inicio del transporte ferroviario tuvo lugar un acelerado desenvolvimiento de todas las ramas de la actividad económica, entre las que participó la agricultura.

No obstante a lo largo de todo el periodo prevaleció el objetivo de orientar a la agricultura mexicana hacia el cultivo preferente de productos susceptibles de exportar, relegando a la producción de granos alimenticios que fue descendiendo de manera constante, por lo que el abasto interior tuvo que depender en forma creciente de las importaciones, en particular durante los periodos de crisis agrícolas.

En el contexto anterior el volumen de la producción agrícola que en 1877 era de 6.6 millones de toneladas casi se mantuvo en ese nivel en 1890, aumentó a 6.8 millones 5 años después y a 9.9 millones en 1908 con un crecimiento de 50% en 30 años.

En lo que respecta a la participación de los granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) en el total, esta descendió de 89% en 1877 a 41% en 1908. (Cuadro 1).

1.3.2 REGULACION DEL ABASTECIMIENTO

Comparada con la que ejercieron las autoridades virreinales, la intervención del Gobierno en la comercialización de granos alimenticios fue mucho menos profunda y en la mayor parte de los casos fue sólo indirecta y marginal.

En condiciones normales, las autoridades no intervenían para modificar las variaciones de los precios de las mercancías, pero lo hacían tan pronto como la oferta de los productos básicos descendía como consecuencia de una baja en las cosechas y la escasez originaba el acaparamiento, la especulación y el aumento de precios.

Al producirse crisis agrícolas, por la aparición de plagas, inundaciones, heladas o sequías, con el consiguiente desplome de las cosechas y la disminución radical de las posibilidades de abasto, las autoridades gubernamentales de esta época decretaban la libre importación de granos alimenticios en forma total o parcial para algunas regiones y, suprimían impuestos como el de derechos de portazgo, para hacerlos accesibles al consumo de la población de escasos recursos.

En 1889, fue rebajada la tarifa de portazgo para el trigo, de \$ 1.10 a \$ 1 por cada 100 Kgs.

En octubre de 1892 se suprimió hasta el 30 de noviembre de ese año, el derecho de portazgo al maíz en grano o en harina y al frijol de origen nacional y se estableció que desde el 1.º de diciembre y hasta el 31 de enero del año siguiente, esos artículos gozarían de una reducción de 75% sobre la tarifa consignada en la Ley.

En marzo de 1893, fueron eximidos indefinidamente de derechos de importación el maíz y el frijol.

El Gobierno decretó en octubre de 1901, exceptuar al maíz, por 3 meses, del pago del derecho de importación y sus adicionales, así como del impuesto del 7% de la renta interior del timbre. En la misma fecha el Ejecutivo quedó autorizado para comprar maíz para venderlo a un mejor precio del costo, hasta que su precio no excediera de \$ 5 el hectolitro. En octubre 31, el trigo fue exceptuado de todo derecho de importación.

Para proteger a la población de escasos recursos con el aumento del precio del trigo en los mercados nacionales, el Decreto de febrero de 1907, ordenó reducir el impuesto de importación del mismo, estableciéndolo a razón de \$ 1.50 por cada 100 kgs. de peso. En noviembre de 1908, la cuota bajó a \$ 1.

Por lo que respecta a las importaciones; en períodos anteriores, los granos alimenticios sólo habían desempeñado un papel esporádico y secundario, pero a partir de la independencia y, en particular en el último cuarto del siglo pasado, figuraron cada vez con mayor relieve en las operaciones de comercio exterior porque se convirtieron en la forma más eficaz de hacer frente a necesidades del abasto interno.

La tasa de aumento de las importaciones de los artículos de primera necesidad aumentó a medida que transcurría el régimen porfirista: del 4.7% al año en la etapa inicial, al 5.6% en la intermedia y a casi 16 en la última. Lo anterior muestra el creciente grado de dependencia del país de los suministros externos. La importación permitía hacer frente a contingencia provocadas principalmente por malas cosechas nacionales y tendía a crecer a la larga, convirtiéndose en una fuente de suministros sistemática para satisfacer el consumo.

El maíz era el principal producto de importación. En 1892-93, 1896-97 y 1910-11, las pérdidas de las cosechas en buena parte de la República determinaron importaciones de más de 200 mil toneladas; pero aún descartando esos años anormales, hubo un aumento de las importaciones, sobre todo desde 1898-99. (Cuadro 2).

1.4 PERIODO INDEPENDIENTE 1911-1980.

1.4.1 LA PRODUCCION AGRICOLA.

La agricultura fue de las actividades económicas que resintió con mayor fuerza los efectos de la lucha revolucionaria iniciada en 1910, por lo que la producción descendió a muy bajos niveles.

El volumen producido en 1911 de los 5 principales granos alimenticios fue aproximadamente de 2.4 millones de toneladas, que representaban solamente el 58% del total alcanzado en 1908 y, para 1915, los 1.3 millones de toneladas significaron apenas el 31.7%.

Aunque en 1925 prácticamente estaba ya restaurada la paz, los 2.6 millones de toneladas producidas, representaron el 63.4% del total de 1908 y, para 1940, siendo muy similar el total, el porcentaje casi no sufrió modificación.

(MILES DE TONELADAS)

PRODUCTO	1911	1915	1925	1940
MAIZ	1,790	1,080	1,969	1,640
TRIGO	326	119	298	464
FRIJOL	143	90	188	97
ARROZ	38	17	86	326
GARBANZO	<u>48</u>	<u>29</u>	<u>62</u>	<u>*66</u>
TOTAL :	2,345	1,335	2,603	2,593
	=====	=====	=====	=====

En contraste con la baja sufrida en el volumen de producción de los 5 principales granos alimenticios la población total, que en 1910 era de 15.2 millones de habitantes, alcanzó los 16.6 millones en 1930 (aumentó de 7.9%) pero para 1940 aumento a 19.7 millones de habitantes, (30.5% de incrementos respecto a 1911), en tanto que el volumen de la producción de granos alimenticios, entre ambas fechas, apenas había conseguido mejorar en un 10.6%. (Cuadro 3).

A partir de 1940 la producción agrícola muestra signos significativos de recuperación, vinculado a una estrategia de modernización rural que implicó la creación de grandes propiedades privadas dentro de una estructura agraria que seguía compuesta de modo predominante por explotaciones casi de subsistencia.

Los progresos logrados se debieron en gran medida a factores tecnológicos como el desarrollo de nuevas variedades de plantas de alto rendimiento; y de un "paquete" mejorado de prácticas agrícolas.

La construcción de obras de riego también tuvo un desarrollo acelerado y como consecuencia la superficie de riego, fue aumentando su porcentaje en el total de la superficie cosechada hasta llegar al 31% en 1978, aunque declinó al 28% en 1981. (Cuadros 4 y 5).

Los progresos alcanzados en la producción de granos alimenticios, en este contexto pueden observarse en las variaciones que experimentó la superficie total cosechada; el volumen conjunto y el rendimiento promedio de los principales cultivos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí y sorgo) que se mantuvieron hasta 1979 en que comienzan a decaer. (Cuadros 6, 7 y 8).

ANOS	SUPERFICIE COSECHADA (MILLONES DE HAS.)	VOLUMEN COSECHADO (MILES DE TONS.)	RENDIMIENTO (KG. POR HA.)
1940	4.8	2.3	458
1945	5.4	2.9	537
1950	6.9	4.3	623
1955	8.7	6.2	713
1960	10.8	8.0	741
1965	14.4	12.9	896
1970	14.6	15.2	1,041
1975	10.9	16.9	1,550
1979	8.8	15.9	1,807

En este período el crecimiento de la producción agrícola, en especial en zonas de riego, contribuyó a financiar la industrialización y mantener los precios de los artículos alimenticios en los centros urbanos a niveles convenientemente bajos al mismo tiempo que reducir y después eliminar las importaciones de cereales y aumentar las exportaciones de productos primarios, reduciendo al mínimo los "cuellos de botella de la oferta". (Cuadro 9).

Entre 1940 y 1965, la producción agrícola aumentó a una tasa anual compuesta del 7% mientras que el incremento de la población era en promedio del 3.1% al año y pocos fueron los países latinoamericanos que alcanzaron ese desarrollo agrícola.

El brusco descenso en el crecimiento de la producción entre 1965 y 1975 y a un promedio de sólo 3% anual, indican claramente que la concentración de los apoyos en las zonas de riego no fueron suficientes para mantener el crecimiento agrícola en ausencia de una ayuda eficaz a los agricultores tradicionales.

Así, el país dejó de ser autosuficiente en sus cultivos básicos, para convertirse en importador con el efecto que ello tiene en la balanza comercial. Si bien las importaciones de granos alimenticios fueron cuantiosas en los años 1925 y 1930 y vuelven a aumentar entre 1945 y 1950, es a partir de 1970 cuando alcanzan niveles nunca registrados, al rebasar el millón de toneladas. (Cuadro 10).

1.4.2 REGULACION DEL ABASTECIMIENTO Y DE LOS PRECIOS.

En paralelo al desarrollo agrícola e industrial promovido por los Gobiernos, en especial a partir de la década de los cuarentas; así como al desarrollo político y demográfico del país, se fueron gastando diversas formas de intervención institucional para superar los obstáculos que por diversas causas, dificultaba el normal abastecimiento de la población consumidora, que casi siempre ocasionaba especulación, carestía y aumento de precios.

Dichas formas fueron la expedición de normas, la congelación y establecimiento administrativo de los precios; y operaciones marginales para influir sobre la demanda y la oferta de productos, a través de organismos específicos cuyas características, funciones y actividades se describen más adelante.

Venustiano Carranza comunicó a los gobernantes de los Estados, en 1916, respecto al cierre de tiendas por parte de los comerciantes que "Todas las negociaciones mercantiles que temporalmente cierran sus puertas al público -o suspendan sus operaciones bajo cualquier pretexto- se clausurarán en forma definitiva; sus licencias serán canceladas positiva e irrevocablemente; los agentes del Gobierno intevendrán de inmediato dichos establecimientos; se hará un inventario de sus bienes y se ofrecerán en venta al público". Las utilidades netas serían para los propietarios.

En lo que respecta a los procedimientos administrativos para intervenir en los mercados de artículos agrícolas alimenticios se fueron precisando cada vez más las atribuciones de la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de esta materia y a partir de la década de los años treinta se fue conformando toda una estructura normativa en el campo de los artículos básicos que ya fue comentada en el apartado anterior en la parte correspondiente a los instrumentos normativos de la regulación y el abasto.

Es precisamente en esa década de los años treinta en que tienen su origen los primeros organismos institucionales que intervienen directamente en los mercados para influir sobre la oferta, la demanda y los

precios. Y cuya expresión más desarrollada es el conjunto de entidades que constituyen actualmente el Sistema CONASUPO.

En materia de precios, desde 1953 tuvo su inicio el sistema de precios de garantía y su aplicación constituyó un ingrediente fundamental de la política económica.

Aunque se pretendía que su fijación estuviera en función de las necesidades del productor tradicional, para hacerlo equivalente a una especie de salario mínimo para el campesino, en la práctica fueron establecidos como un factor de estímulos a la agricultura comercial, ya que sólo una parte de los agricultores tradicionales podían generar excedentes comerciales, dada su escasa productividad y la estructura de intermediación vigente.

En la agricultura comercial, los precios fueron un factor básico de estabilización de ganancias y para eliminar riesgos, aspectos particularmente importantes en la fase de arranque de la modernización de la agricultura.

En la primera parte del periodo, los precios de garantía tendieron a funcionar como precios tope, ya que el nivel fijado en general estaba por encima de los niveles del mercado. En todo caso cubrirían con creces los costos de producción de los agricultores comerciales medios y así podían generar ganancias extraordinarias para los más eficientes.

Pronto llegaron a producirse excedentes exportables de productos básicos, que en esos años podían colocarse sin dificultad en los mercados; contribuyendo a que la balanza comercial agropecuaria aportase montos crecientes de divisas.

Durante la segunda parte del periodo, a partir de 1963, los precios de garantía tuvieron un menor dinamismo, pues se buscaba que las zonas de alta productividad quedaran concentradas en otros cultivos comerciales exportables. (Cuadro II).

Los agricultores comerciales, en general respondieron a los estímulos que les otorgaron para efectuar la sustitución de cultivos, no obstante muchos de ellos siguieron produciendo cultivos protegidos con el precio de garantía en una parte de sus áreas de cultivo o en una de sus dos cosechas, para disponer de un ingreso seguro.

Junto a los resultados logrados en la producción y comercialización de productos exportables, se registró una tendencia decreciente en la producción de cultivos alimenticios con las consecuencias ya señaladas en la balanza comercial.

2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA CONASUPO.

En los años posteriores a la conclusión del movimiento Revolucionario de 1910 y en especial a partir de la década de los cuarenta, el desarrollo económico, demográfico y político del país; así como las modificaciones a la problemática agrícola e industrial, adquieren un mayor dinamismo.

En este contexto durante la década de los treinta se fueron gestando diversas formas de intervención institucional para superar obstáculos que por diversas causas, dificultaban el normal abastecimiento de las zonas consumidoras de productos alimenticios, que casi siempre ocasionaban escasez, especulación, carestía y aumentos de precios que afectaba a la población de bajos niveles de ingresos.

Una de estas formas junto con el establecimiento de precios y el otorgamiento de subsidios, fue la intervención gubernamental en el proceso económico, a través de organismos específicos cuyas características, funciones y actividades se describen más adelante.

En 1937 se constituyó el Comité Regulador del Mercado del Trigo que sentó las bases de la intervención del Estado en el mercado de los artículos de consumo necesario; y en este mismo año se constituyó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) que es reestructurada en 1949 después de que su objeto original estaba orientado a fomentar el comercio exterior.

En 1938 se creó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, con lo cual el Estado amplió su intervención a otros artículos considerados básicos.

En 1941 se constituyó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA) y en 1943 fue creado un consorcio integrado por esta sociedad, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la CEIMSA, para coordinarse en la regulación del mercado de los artículos básicos.

Es hasta la década de los sesenta cuando la intervención institucional en los mercados sufre modificaciones fundamentales con la constitución en 1961 de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA) y en 1965 el Organismo Público Descentralizado CONASUPO.

No obstante las formas de intervención institucional y los instrumentos de que disponía el Estado, el propósito fundamental no cambió en lo esencial, puesto que estaba orientado a actuar en el mercado de los productos agrícolas considerados como primera necesidad para la alimentación popular para: proteger el ingreso de los productores mediante un sistema de precios remunerador; desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarismo y acaparamiento con fines de especulación; y promover la comercialización de las cosechas que permitieran proporcionar a precios bajos, alimentos a los sectores económicos de escasos recursos.

2.1 COMITE REGULADOR DEL MERCADO DEL TRIGO.

Como consecuencia de las condiciones anormales en el mercado nacional del trigo con una acentuada tendencia al alza de los precios que se presentaron en 1936, el Gobierno constituyó en 1937 el Comité Regulador del Mercado del Trigo con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional y de Agricultura y Fomento; así como con representantes de las regiones trigueras del Norte, Noroeste y Centro del País.

El Comité tenía entre otras facultades :

- * Estudiar la situación de la distribución de las cosechas en ese año.
- * Investigar la capacidad adquisitiva de trigo en relación con la población del país.
- * Investigar las necesidades de trigo de cada una de las regiones en relación con la capacidad de los molinos de cada una de ellas.
- * Investigar el consumo de harina y de pan en el país.
- * Establecer zonas de distribución de trigo y harina para evitar el sobreprecio por transporte.
- * Establecer patrones para trigo y harina.
- * Importar y vender trigo para llenar las necesidades de consumo.
- * Iniciar la formación de un "stock" de trigo para evitar los efectos de las deficiencias de cosechas en el país y regular su precio.
- * Regular el precio del trigo en los centros de producción.

2.2 COMPANIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA, S.A. (CEIMSA).

Aunque CEIMSA comenzó a operar desde finales de la década de los años treinta, no fue sino hasta la de los cuarenta en que adquirió el carácter de instrumento oficial de regulación y abasto del mercado de básicos.

Este Organismo se constituyó en 1937 como filial del Banco Nacional de Comercio Exterior con el objeto de establecer y prestar servicios para el fomento, desarrollo y organización del comercio exterior, tales como la administración de informes sobre demanda de productos, precios, rutas y medios de transporte.

No obstante, fue hasta 1943 cuando con su participación en un "consorcio" esta institución comenzó a apoyar las políticas de regulación y abasto oficial junto con NADYRSA, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1949 que ordena la disolución y liquidación de NADYRSA, se encargó a CEIMSA del abasto y regulación de los precios de los artículos de primera necesidad.

2.3 COMITÉ REGULADOR DEL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS.

El Comité Regulador del Mercado del Trigo sentó las bases de una intervención permanente del Gobierno en los mercados de los artículos de consumo necesario, no obstante su operación fue breve, en virtud de que su acción se limitaba al trigo y a la harina.

Tomando en consideración la presencia de fenómenos de intermediación, acaparamiento y alza de precios en otros productos básicos derivados del conflicto petrolero de 1938, en ese año se acordó la disolución del Comité Regulador del Mercado del Trigo y en el mes de abril se constituyó el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. El Comité tenía entre sus facultades :

- * Estudiar y presentar iniciativas a las autoridades competentes, en relación con tarifas aduanales, impuestos, subsidios, transporte, fletes y demás medidas que tuvieran relación con los precios de las subsistencias básicas.
- * Realizar operaciones de compra-venta dentro y fuera del país; así como las de almacenamiento para regular los precios de las subsistencias básicas.
- * Establecer expendios al público, cuando el Comité lo juzgara necesario para la realización de sus fines.

Con este nuevo organismo, el Gobierno amplió su acción a otras subsistencias consideradas como alimentos de mayor consumo (malz, masa, trigo, harinas, arroz y garbanzo); ocasionalmente intervino en los mercados de otros alimentos (carne, pescado seco, azúcar y sal); y con la facultad que por primera vez se otorgó a un Organismo Institucional, por Decreto del Congreso de la Unión de 12 de agosto de 1938 estableció expendios al público, aunque sólo llegó a tener 30 expendios al detalle a nivel experimental.

Es importante señalar que fue durante el período en que operaba este Comité cuando se estableció y aplicó por primera vez los precios rurales de protección que garantizaban al productor la compra de sus cosechas a un precio mínimo, sin afectar su libertad de venderlas en el mercado libre.

2.4 NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A. (NADYRSA).

Por Decreto del Congreso de la Unión de junio de 1941, se abroga la Ley que dió origen al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias y se constituyó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA), con facultades para :

- * Regular los precios de los artículos de primera necesidad o de los que sirvan como materia prima, con el propósito de asegurar precios remunerativos a los productores y a los consumidores que se ajusten en la medida de lo posible a los precios rurales.
- * Promover la organización de los sistemas de almacenamiento y gestionar la fijación de tarifas en esos servicios.
- * Gestionar el establecimiento y mejoras de los sistemas de transporte para el manejo de los artículos y la fijación de tarifas en esos servicios.
- * Establecer lonjas y colaborar en la clasificación oficial de los productos.
- * Presentar ante las instituciones de crédito, las necesidades de financiamiento de las zonas productivas.

Durante 1943 y 1944 la operación de NADYRSA y de la CEIMSA se conjuntó formalmente con otras instituciones oficiales que pudieran coadyuvar a la estabilización de los precios.

Al parecer las razones que obligaron a fortalecer la coordinación entre instituciones oficiales fueron serios problemas de escasez por reducciones en la producción agrícola, principalmente de maíz.

Por Decreto de 2 de marzo de 1943 se autorizó la integración de un "consorcio" por parte de NADYRSA, el Banco Nacional de Crédito Agrícola (BANJIDAL) y la CEIMSA, para :

- * Adquirir de los productores agrícolas arroz, frijol, maíz y trigo, a precios remunerativos.
- * Mantener el acopio de esos productos en los lugares más convenientes, así como las reservas para abastecer el mercado.
- * Intervenir marginalmente el mismo para mantener la estabilidad de la oferta y evitar alzas injustificadas de precios.
- * Exportar en su caso los excedentes disponibles de los productos agrícolas que maneje.

En el Decreto mediante el que se constituye el "consorcio", se establece también que este deberá respetar los precios máximos de venta fijados por la Secretaría de Economía Nacional y los comerciantes estarán obligados a vender conforme a dichos precios sujetos a sanciones de no respetarlos (multa, cárcel y cancelación de la licencia de giro mercantil y clausura del establecimiento).

Al parecer por la falta de lluvias en septiembre de 1943 se presentaron serios problemas de abastecimiento de maíz, por lo que se emitió Decreto del Ejecutivo en el que se disponía que las existencias de maíz en la República destinadas al comercio, quedarían sujetas al exclusivo control del "consorcio" por conducto de NADYRSA hasta el 31 de diciembre de ese año.

En este ordenamiento se dispuso también que NADYRSA sería el único organismo facultado para adquirirlo y distribuirlo y no autorizaría por ningún motivo que saliera maíz de las entidades federativas que tuvieran deficientes.

Lo más importante del Decreto anterior no son las facultades que se le otorgaron a NADYRSA a través de la operación del "consorcio", sino la ya comentada coordinación de instituciones oficiales para regular precios y mercados y la de las propias entidades federativas.

Al efecto, el artículo 4to. del referido Decreto establece "Los Ciudadanos Gobernadores de Estados y Territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, intervendrán en el comercio y distribución de las existencias del país y en el transporte del mismo, para cooperar con el "consorcio" a través de NADYRSA, pero exclusivamente dentro de sus respectivas entidades.

Las operaciones del "consorcio" se dieron por concluidas en febrero de 1944.

Como complemento al Decreto sobre el control de las existencias de maíz de 1943, se emitió otro que establecía el Plan de Intensificación de la producción de este producto que también fijó normas para su distribución y consumo.

Este Decreto establecía como prioritario el cultivo de maíz sobre el de cualquier otro producto agropecuario y parecía ser consecuencia del desplazamiento del grano por otros productos hortifrutícolas y oleaginosas ante el aumento de sus precios en el mercado mundial.

Entre las disposiciones del Decreto destacaban : la utilización de entre 10 y 15% de la superficie en zonas donde habitualmente no se cultivaba maíz -excepto las zonas de abastecimiento de los ingenios- para que en cada región se produjera lo suficiente para garantizar su consumo.

También se estableció la orientación de las políticas de los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal y la concertación de convenios con la banca privada, para apoyar estas medidas; el cultivo de maíz en zonas plataneras tropicales; y la utilización del 50% de las superficies en nuevas áreas agrícolas en proceso de desmonte.

2.5 COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, S.A. (CONASUPOSA).

Por Acuerdo Presidencial de marzo de 1961 se crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), y se pone en liquidación CEIMSA.

Las facultades otorgadas a la sociedad mantienen la orientación fundamental de la regulación y el abasto, ya que se le confieren atribuciones para que :

- * Por sí o a través de terceros, mantuviera precios de garantía de maíz, frijol, trigo y otros productos agrícolas.
- * Constituyera reservas de productos básicos que suplían ineficiencias del abasto, o respondan a demandas excepcionales.
- * Comprar, distribuir y vender subsistencias populares.
- * Constituyera filiales que le sean indispensables para cumplir mejor su función reguladora en los mercados de consumo.

La constitución de CONASUPOSA es el primer intento del Gobierno Federal de intervenir integralmente en la regulación del mercado mediante la aplicación simultánea de los precios de garantía y de consumo para la población de escasos recursos.

Una importante modificación en cuanto al objeto de la sociedad y respecto de los organismos que la antecedieron, es la facultad para promover la organización de empresas filiales que le sean indispensables para cumplir adecuadamente su función reguladora de los mercados de compra y de consumo.

No obstante la modificación fundamental en la orientación de la institución se encuentra en los considerandos del Decreto que le da origen, ya que, en ellos se establece su carácter de órgano de servicio público que planifique, controle y ejecute en el más alto nivel la intervención reguladora del Estado en los mercados.

Las facultades conferidas a CONASUPOSA en el Decreto Presidencial de marzo de 1961 se ampliaron en Asamblea General de esa sociedad de abril de 1961 en donde se establecieron los principios fundamentales de una actividad reguladora integral :

- * Mantener precios de garantía remunerativos a productores de básicos del campo que mejoren el ingreso rural.
- * Crear y sostener almacenamientos y reservas de artículos de primera necesidad que suplan insuficiencias de abasto directo y protejan demandas excepcionales para beneficio de la población en general; y regular marginalmente los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo para que lleguen a los sectores proletarios en volúmenes suficientes, precios bajos y calidades satisfactorias.
- * Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados, por sí o por terceros para comprar, almacenar, distribuir y vender subsistencias populares que mejoren los niveles de vida de los sectores populares económicamente débiles.
- * Fomentar la investigación para mejorar la alimentación y vestido populares, así como introducir en los mercados de consumo, mercancías que permitan formar dietas a bajo costo, técnicamente balanceadas, e integrar adecuadamente el vestuario familiar.
- * Sostener relaciones de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional con la banca, industria y comercio organizado y otras personas morales como Sociedades Agrícolas y Ejidales, Sindicatos o

Cooperativas de producción y consumo que favorezcan el funcionamiento, abasto, distribución y venta de subsistencias populares.

- * Promover la organización de empresas filiales que técnicamente sean indispensables para cumplir mejor su función reguladora en los mercados de compra y consumo.

Es importante señalar que conforme a las facultades que le fueron otorgadas, CONASUPOSA constituyó un conjunto de filiales industriales y de distribución para apoyar sus funciones, al efecto :

- * En 1961 constituyó la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A. (CODISUPO) para encargarse de la regulación y modernización del mercado de consumo de las subsistencias básicas que permitiera atender las necesidades de la población de escasos recursos.
- * En 1962 se constituyó la Compañía Redistribuidora de Leche CONASUPO, S.A. que sustituyó en funciones a una empresa constituida anteriormente por CEIMSA Compañía Redistribuidora de Leche CEIMSA, S.A.). El objeto de esta empresa era el de operar establecimientos para la deshidratación, rehidratación y en general el proceso de industrialización de productos lácteos de primera necesidad.
- * En 1963 se constituyó la Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO, S.A. con el objeto de realizar la compra, transformación, conservación y venta de artículos perecederos de consumo necesario.
- * Maíz Industrializado, S.A. creada en 1950, pasó a ser filial de CONASUPO, S.A. en 1963 a fin de apoyarla en la regulación del mercado de la masa y la tortilla, así como en la adquisición y explotación de plantas industriales para envasar y producir harina de maíz y derivados.

III. CONSTITUCION DE CONASUPO Y ORGANIZACION ACTUAL COMO SISTEMA.

1. CONSTITUCION DE CONASUPO.

1. CONSTITUCION DE CONASUPO.

En el capítulo anterior se planteó la evolución de los diversos instrumentos institucionales mediante los cuales el Estado intervenía directamente en los mercados de productos alimenticios básicos, hasta llegar a la sociedad anónima que antecedió a CONASUPO en su organización como Organismo Público Descentralizado.

Conforme al Decreto de Constitución de CONASUPO, publicado en el Diario Oficial de Iro. de abril de 1965, el Ejecutivo Federal tomó la determinación de revisar los principios y prácticas conforme a las cuales se había venido realizando la regulación del mercado de los productos agrícolas destinados a la alimentación popular en función del desarrollo político, económico y demográfico del país durante los últimos años y los estudios realizados sobre las tendencias de producción, mercados y reservas de dichos productos.

En ese Decreto se determinó la reestructuración de la CONASUPOSA, para dotarla de la personalidad, patrimonio y jerarquía necesaria para que pudiera cumplir eficazmente las actividades y servicios que tenía encomendados.

En función de lo anterior, se constituyó el Organismo Público Descentralizado por servicios denominado CONASUPO que sustituyó en sus funciones a CONASUPO, S.A. Entre las facultades fundamentales asignadas a CONASUPO en el Decreto que ordenó su constitución destacan las de :

- * Actuar con representación propia y como asesora, ante los organismos oficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la Compañía.

- * Hacer los estudios socioeconómicos para la fijación de los precios de garantía o mínimos de compra, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades, de acuerdo con las condiciones que prevalezcan.

- * Comprar al tiempo o a futuros, pignorar y retener por sí o a través de terceros los productos del campo para integrar reservas; y realizar su distribución y venta por los canales comerciales más adecuados.
- * Importar en caso de cosechas deficitarias y exportar excedentes de productos agrícolas.
- * Promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esa función.
- * Promover, organizar y operar sistemas comerciales, para comprar, envasar, distribuir y vender subsistencias populares.
- * Promover, organizar y dirigir las instituciones filiales que le sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- * Crear, organizar y dirigir las instituciones filiales que le sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Aunque ya desde la época de CONASUPOSA se venían realizando actividades de carácter industrial, la modificación fundamental a las funciones asignadas a CONASUPO es la de actuar en el ámbito de la transformación industrial, con lo cual se complementan las diversas fases de la cadena de producción-consumo.

2. ORGANIZACION ACTUAL DE CONASUPO COMO SISTEMA.

2. ORGANIZACIÓN ACTUAL DE CONASUPO COMO SISTEMA.

Si bien es durante el período de operación de CONASUPO, S.A., cuando se comienzan a integrar empresas filiales a la institución de regulación y abasto, es a partir de la constitución de CONASUPO como Organismo Público Descentralizado, cuando se orientan la mayoría de dichas filiales en torno a los propósitos comunes de la regulación y el abasto.

De las 15 empresas filiales con que contaba CONASUPO en la década de los setentas, actualmente cuenta sólo con 7, como consecuencia del proceso de desincorporación del sector paraestatal instrumentado durante el actual Gobierno para retirar la participación estatal en empresas que ya no son consideradas prioritarias para el desarrollo del país.

Actualmente la función reguladora y de abasto la realiza CONASUPO con el apoyo de un sistema de filiales que intervienen en tres ámbitos de acción claramente diferenciados: el comercio agropecuario, la transformación industrial, y la distribución al medio mayoreo y menudeo de artículos de consumo generalizado.

COMERCIO AGROPECUARIO

En este ámbito el Sistema CONASUPO participa en la adquisición de las cosechas nacionales a precios de garantía; en las importaciones complementarias del abasto nacional; y en la constitución de reservas para garantizar la disponibilidad de productos ante situaciones de escasez natural o inducida.

De las cuatro empresas que apoyaban las funciones de CONASUPO en este ámbito, actualmente cuenta con dos: Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA) que opera en el medio rural y Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) que opera en el medio urbano.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

BORUCONSA, antes Compañía Operadora de Graneros del Pueblo fue creada en 1970, para encargarse de la organización y operación de bodegas rurales para el almacenamiento de las cosechas y el mantenimiento de reservas reguladoras; así como para servir como centro de desarrollo comunal.

ANDSA, está vinculada estrechamente a la función reguladora de abasto del organismo, en el ámbito del comercio agropecuario, ya que sus estatutos la facultan para la guarda y conservación de productos, entre ellos semillas y demás frutos agrícolas; y en su carácter de organismo auxiliar de crédito para expedir certificados de depósito y bonos de prenda. 12/

Fue constituida en abril de 1936 en cumplimiento del Decreto Presidencial de marzo del mismo año; en julio de 1974, por Decreto Presidencial, fue incorporado al patrimonio de CONASUPO el importe de la participación que tenía el Gobierno Federal en el capital social de ANDSA.

Las otras dos entidades filiales de CONASUPO que apoyaban la regulación del mercado en el ámbito agropecuario y respecto de las que se determinó en desincorporación del sector paraestatal, eran :

- * Los Centros CONASUPO de Capacitación (CECONCA), creados en 1972 para promover la participación de ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas en los procesos de comercialización de sus productos, apoyada en una adecuada capacitación.

En el caso de esta entidad, se determinó su liquidación en 1986, porque duplicaba funciones de capacitación con otras Dependencias y Entidades Públicas con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Reforma Agraria.

12/ De acuerdo con los Artículos 229 y 230 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el certificado de depósito es un Título/valor representativo de mercancías, expedido por un Almacén General de Depósito para acreditar la propiedad de los objetos por parte del depositante; el bono de prenda forma parte del certificado de Depósito, y representa la constitución de un crédito prendario sobre esas mercancías.

- * El Fideicomiso Comisión Promotora CONASUFO para el Mejoramiento Social (FICOPROCON) constituido en 1973 para promover la creación o desarrollo de empresas que contribuyeran al mejoramiento social y rural.

Se determinó su extinción en 1987 porque duplicaba funciones con otras Dependencias y Entidades Públicas como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, COABASTO y el Departamento del Distrito Federal.

TRANSFORMACION INDUSTRIAL

En este ámbito el Sistema CONASUFO produce directa o concertadamente con la pequeña y mediana industria nacional, básicos derivados del maíz, leche en polvo, trigo, semillas y frutas oleaginosas. Contaba con cuatro filiales de las que existen únicamente tres :

- * Maíz Industrializado CONASUFO, S.A. de C.V. (MICONSA), creada en 1950 e integrada a CONASUPOSA en 1963. Su objetivo es la industrialización del maíz para producir harina de consumo humano e industrial, e incidir en el proceso de modernización en la elaboración de la tortilla.
- * Leche Industrializada CONASUFO, S.A. de C.V. (LICONSA), constituida en 1972, a partir de la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUFO, S.A. de C.V. Su objeto es participar en la regulación y modernización del mercado de los productos lácteos que se consideran de consumo necesario para la alimentación de la población económicamente débil.

Al efecto, realiza la reconstitución de la leche en polvo y la producción de leche maternizada, saborizada y otros lácteos enriquecidos. La venta de sus productos se realiza fundamentalmente a través de expendios propios.

- * Industrias CONASUFO, S.A. de C.V. (ICONSA), creada en 1975 para la industrialización de semillas oleaginosas, el procesamiento de aceites crudos, refinados, grasas de origen animal y de maíz,

alimentos balanceados; así como el procesamiento y transformación de los productos que resulten de los procesos industriales mencionados y la industrialización de otros productos de primera necesidad.

La otra filial de CONASUPO se denominaba Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (TRICONSA). Su objeto fundamental era participar en la regulación y modernización del mercado de los productos derivados del trigo que se consideren de consumo necesario.

La determinación de someterla a proceso de desincorporación a través de su liquidación, se tomó durante la actual Administración en el año de 1987 porque su efecto regulador era poco significativo, orientada su producción básicamente al pan y porque su mercado se restringía al Distrito Federal y la zona metropolitana.

DISTRIBUCION AL MEDIO MAYOREO Y AL DETALLE

En este ámbito el Sistema CONASUPO apoya la modernización del pequeño y mediano comercio y la atención de las necesidades del consumidor final de zonas urbanas y rurales marginadas. Al efecto, cuenta con dos filiales comerciales que participan en el mercado de medio mayoreo y de venta al detalle y, con un fondo de fomento para apoyar las acciones de las distribuidoras. Estas filiales son :

- * Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V. (IMPECSA), creada en 1977 para distribuir al mayoreo y medio mayoreo, productos de consumo final, principalmente básicos y de consumo popular.

La orientación de IMPECSA dentro de los propósitos de la regulación y el abasto es la de promover la modernización del pequeño y mediano comercio y atacar prácticas de intermediación innecesarias.

- * Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA), creada en 1986 para operar como empresa controladora de empresas estatales y regionales que conforman al Subsistema CONASUPO de Distribución al Menudeo.

- * Fondo para la Industria Asociada (FIA), este Fondo surgió en 1981 de la necesidad del Sistema CONASUPO de contar con un mecanismo financiero que le permitiera celebrar convenios de asociación con industrias y proveedores de bienes y servicios para garantizar la disponibilidad de productos; a la vez que apoyar a la pequeña y mediana industria proveedora ante sus problemas de liquidez.

Respecto de la distribución al menudeo, es conveniente señalar algunos aspectos particulares :

Con anterioridad a la constitución de (DICONSA) el Subsistema CONASUPO de Distribución al Menudeo, estaba integrado por 6 empresas regionales denominadas Distribuidoras CONASUPO Metropolitana (DICOMESA), Distribuidora CONASUPO del Centro, Distribuidora CONASUPO del Noroeste, Distribuidora CONASUPO del Norte, Distribuidora CONASUPO del Sur y Distribuidora CONASUPO del Sureste.

No obstante, durante la actual Administración se realizó la reestructuración de las empresas que apoyan la función de regulación y abasto en el mercado de la distribución al menudeo, con el propósito fundamental de constituir y fortalecer circuitos locales y regionales de producción y consumo con la promoción de la participación de las Entidades Federativas en su proceso de desarrollo.

Como parte de este proceso de reestructuración en 1986 se promovió la constitución de una empresa con funciones de supervisión y control (DICONSA) y de otras de carácter estatal con funciones básicamente operativas.

Actualmente, el Subsistema CONASUPO de Distribución al Menudeo, está integrado por 18 entidades paraestatales que en cuanto a su estructura operativa está conformada por más de 20 mil puntos de venta localizados en su mayoría en zonas rurales y urbanas marginadas.

La orientación de la intervención institucional de los mercados de productos alimenticios básicos, a través de las entidades paraestatales antes referidas se ha ido conformando gradualmente hasta constituir actualmente un conjunto de propósitos, políticas y programas.

En sus inicios, el objetivo fundamental era el de superar obstáculos que por diversas causas dificultaban el normal abastecimiento de las zonas consumidoras, que casi siempre ocasionaban especulación, carestía y aumentos de precios que afectaban a la población de bajos niveles de ingresos.

Actualmente, el propósito fundamental es más amplio y completo, ya que está orientado a actuar en los mercados de productos agrícolas alimenticios, mediante la comercialización de las cosechas a precios de garantía; en su transformación industrial y en su distribución al pequeño comercio y al consumidor final para proteger el ingreso de los agricultores; desterrar en lo posible prácticas de intermediarismo y especulación y proporcionar a precios accesibles, alimentos básicos a los sectores de la población de escasos recursos.

Los propósitos, políticas y programas que a continuación se presentan, se desprenden de una serie de documentos oficiales elaborados entre 1980 y 1982 y reflejan el sentido y orientación de la participación institucional en los mercados. 13/

Para coadyuvar de alguna manera a que la población, en especial la de menores ingresos tenga acceso a los productos de consumo popular, el propósito general del Sistema CONASUFO es regular la oferta y los precios y abastecer al mercado de básicos.

Para ello, ejerce la función operativa de regulación y abasto a lo largo del proceso de producción/consumo de básicos, actuando directamente en las fases de acopio/almacenamiento/abasto/industrialización/distribución al consumidor final.

Como señalamos anteriormente, se organiza en tres ámbitos de acción claramente diferenciados: el comercio agropecuario, la transformación industrial y la distribución al medio mayoreo y al detalle de artículos básicos ejerciendo sus funciones directamente y a través de las filiales con que cuenta.

13/ Introducción al tema Intervención Reguladora y/o de Abasto del Estado en los mercados de producción, distribución y consumo de las subsistencias básicas alimenticias.- Lic. Enrique Díaz Ballesteros, Director General de CONASUFO.- Sistema CONASUFO, 23 de diciembre de 1980; Regulación y Abasto del Mercado de Subsistencias Básicas Alimenticias (Guatemala, 1971, 1973, 1977)

En el comercio agropecuario CONASUPO participa en la adquisición de las cosechas nacionales a precios de garantía, y en las importaciones complementarias del abasto nacional en forma directa o participativa con la industria nacional.

También constituye reservas para garantizar la disponibilidad de productos y contribuir a regular la oferta y los precios ante situaciones de escasez natural o inducida.

La presencia del Sistema CONASUPO en este ámbito contribuye a la vigencia del precio de garantía y el suministro de materias primas a la industria privada y oficial, así como de productos de consumo final al comercio privado e institucional.

La intervención de CONASUPO en la transformación industrial constituye el eslabón fundamental en los procesos de producción y distribución, ya que contribuye a la demanda de productos primarios y a proveer parte de la demanda del comercio privado y de la red oficial de tiendas.

En el ámbito de la distribución, fase terminal del Sistema CONASUPO, sus acciones están orientadas a apoyar la comercialización al medio mayoreo y a atender parte de las necesidades del consumidor final.

No obstante que los aspectos generales planteados anteriormente sobre el Sistema CONASUPO, de alguna manera explican la lógica de su organización, es conveniente presentar con mayor detalle los propósitos, políticas y programas específicos por ámbito de acción para realizar la función de regulación y abasto.

2.1 OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DEL COMERCIO AGROPECUARIO.

La acción del Sistema CONASUPO en este ámbito, constituye el punto de partida de su organización operativa para sustentar las etapas posteriores hasta llegar al consumidor final.

Su acción se orienta a la regulación y abasto del mercado de productos agropecuarios básicos, fundamentalmente maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, oleaginosas y leche en polvo.

OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS

El objetivo fundamental de las acciones del Sistema CONASUPO, en el comercio agropecuario, es contribuir a lograr el equilibrio entre la oferta de productos y su demanda, a fin de proteger el ingreso campesino y asegurar la disponibilidad interna de básicos a precios accesibles al consumidor.

A partir de este objetivo fundamental, el Sistema CONASUPO, tiene una serie de propósitos particulares :

- * Estimular la producción y productividad agropecuaria básica -especialmente en zonas marginadas-, mediante la compra asegurada de cosechas -sobre todo a productores organizados- a precios de garantía y con sujeción a normas de calidad; y apoyos para mejorar sus condiciones productivas y sociales -venta de insumos, uso de costalera, desgranado, secado, transporte y capacitación, principalmente-.
- * Dirigir y operar directa o participativamente, el acopio/abasto interno, corresponsabilizando a las ramas industriales de la captación de materias primas, mediante la acción de Comités Mixtos Operativos, en donde se organizan las compras y la distribución.
- * Importar, directa o participativamente, granos y otros productos básicos para complementar los deficientes del abasto interno, en las mejores condiciones de precio, calidad y plazo de entrega.

- * Operar servicios de almacenamiento -rurales y urbanos- para apoyar el proceso de acopio/abasto/reservas y articular los de transporte.
- * Constituir reservas para garantizar compromisos de abasto y "bancos" de productos intermedios, para contribuir a regular la oferta y los precios.

Para cumplir con sus funciones y lograr sus objetivos, el Sistema CONASUPO organiza sus acciones en los siguientes programas :

- * Acopio/Abasto -directo y participativo- de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, oleoproductos y leche en polvo, principalmente, a cargo de CONASUPO y las ramas industriales, para contribuir a ordenar el mercado de agropecuarios básicos; apoyar la organización activa de los campesinos; estimular su producción y productividad; proteger su ingreso, aplicando los precios de garantía; y constituir reservas que garanticen el abasto y regular la oferta.
- * Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), a cargo de Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA), a fin de proporcionar, en adición al precio de garantía, estímulos y servicios a la comercialización ejidal -desgranado, secado, préstamo de costalera, entre otros- que mejoren sus condiciones productivas y sociales.
- * Importación complementaria de los productos agropecuarios básicos (maíz, trigo, arroz, frijol, sorgo, semillas oleaginosas y leche en polvo) para cubrir deficientes de la producción nacional y asegurar la disponibilidad de productos.
- * Almacenamiento y conservación de granos y semillas, responsabilidad de Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA) y Almacenes Nacionales de Depósito (ANSA), bajo la coordinación de CONASUPO.

Este programa tiene como propósito apoyar la operación comercial de básicos agropecuarios y la constitución de reservas de abasto y bancos reguladores, mediante el funcionamiento adecuado de centros de recepción y conservación -silos, almacenes y bodegas rurales, principalmente-, así como prestar los servicios complementarios dentro del almacén -maniobras de cargadura, estiba, certificación y envasado, entre otros-.

- * Reservas para cumplir compromisos de abasto con las industrias productoras de básicos y el comercio distribuidor, y bancos reguladores de CONASUPO, que tienen como propósito regular la oferta y los precios, ejerciendo presión en los lugares y momentos adecuados con apoyo en la adquisición de excedentes de productos y su lanzamiento al mercado, para neutralizar situaciones de escasez o especulación.

Es importante señalar que en el ámbito de la comercialización agropecuaria, CONASUPO contaba con otros dos programas; el de Capacitación Campesina confiada a Centros CONASUPO de Capacitación (CECONCA) y el de Desarrollo a la Comunidad Rural a cargo del Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social (FICOPROCON).

Estos programas dejaron de funcionar durante la actual Administración, en virtud de que las entidades que los operaban fueron desincorporadas de la Administración Pública Paraestatal porque se consideró que duplicaban funciones con otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

2.2 OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL.

La transformación industrial de alimentos básicos, constituye un eslabón fundamental del proceso de producción/distribución ya que por un lado, demanda productos primarios y, por el otro, provee al comercio de artículos elaborados para su distribución al consumidor final.

Por otra parte, la transformación industrial constituye el eje de la oferta de alimentos básicos, ya que salvo los granos de consumo directo (frijol y arroz) todos los demás alimentos pasan por procesos industriales.

Tres entidades integran el Subsistema CONASUPO de Transformación Industrial: Industrias CONASUPO, S.A. de C.V. (ICONSA); Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA); y Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MICONSA).

Sus operaciones se agrupan de la siguiente manera: molinero y procesamiento de granos y oleaginosas; industrialización de productos lácteos; producción de pastas para sopa; y producción de alimentos balanceados para consumo humano.

OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS

Los propósitos de la regulación y abasto en este ámbito son:

- * Promover la producción, productividad y oferta de los básicos industrializados, a precios adecuados.
- * Asegurar el abastecimiento del aparato distribuidor oficial, con producción directa y/o concertada.
- * Apoyar al comercio agropecuario oficial, a través de los sistemas participativos de acopio/abasto de materias primas.

Sus políticas fundamentales se orientan a :

- * Usar en su totalidad la capacidad instalada, exclusivamente para el procesamiento de básicos.
- * Abastecer el aparato de distribución CONASUPO.
- * Aplicar, sólo en caso necesario, estímulos y subsidios, transparentes y selectivos.
- * Asociar a la pequeña y mediana industria y la agroindustria, a la producción de básicos, mediante la concertación de acciones que procura garantizarles abasto preferente en materias primas, financiamiento y mercado.
- * Contribuir a contrarrestar tendencias monopólicas o de especulación en el mercado de básicos.
- * Promover el enriquecimiento nutricional de alimentos básicos.

La participación del Subsistema Industrial CONASUPO se realiza, principalmente, a través de los siguientes programas y filiales responsables de la producción industrial de :

- * Harina de Maíz, que es un insumo importante para el proceso de elaboración de la tortilla y que constituye la base alimenticia de la mayoría de la población. Se apoya fundamentalmente en la planta industrial CONASUPO (la de MINSA y marginalmente la de ICONSA) y se complementa con la producción privada.
- * Harina de Trigo y sus Derivados, como pastas para sopa, a cargo de ICONSA, que se relaciona con la concertación de acciones con la industria molinera a nivel nacional, para organizar las compras y la distribución de trigo, a fin de incrementar la oferta de harinas.

- * Aceites y Mantecas Vegetales, a partir de la molienda y transformación de semillas oleaginosas y fabricación de aceites y grasas vegetales, así como de alimentos balanceados para consumo humano, básicamente a través de ICONSA.

- * Lácteos, que se integra por dos subprogramas que ejecuta LICONSA: producción de leche rehidratada y pasteurizada, principalmente para abastecer los estratos de bajos ingresos -en zonas urbanas marginadas-, con un importante subsidio al consumo de las familias beneficiarias, censadas y dotadas de la tarjeta correspondiente; y otros lácteos, para incidir en un mercado oligopólico de lácteos manejado por transnacionales.

2.3 OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA DISTRIBUCION AL MAYOREO Y MENUDEO.

La fase terminal de la gestión del Sistema CONASUPO se realiza en su red de distribución, que actúa en dos vertientes esenciales y complementarias; una empresa comercializadora al mayoreo que, a través del comercio privado hace llegar una parte de la oferta de básicos al consumidor (IMPECSA); y un grupo de empresas comerciales estatales y regionales (DICONSAS), que los distribuyen directamente al menudeo.

OBJETIVOS, POLITICAS Y PROGRAMAS

El objetivo central del Subsistema de Distribución de CONASUPO es inducir la eficiencia en el pequeño y mediano comercio, mediante la eliminación de etapas innecesarias de intermediación y canalizar directamente hasta el último consumidor, una parte de la oferta disponible a precios adecuados, con el fin de garantizar, cada vez en mayor medida, el abasto a los sectores mayoritarios de la población y, por la misma vía, incidir en la regulación de los precios del mercado en general.

Los objetivos y políticas específicos que orientan las acciones de CONASUPO en el ámbito de la distribución al mayoreo y menudeo de productos básicos son :

- * Consolidar mecanismos de distribución, para abastecer de manera adecuada a las clases populares, especialmente a las marginadas.
- * Inducir la eficiencia en el pequeño y mediano comercio, mediante la eliminación de etapas innecesarias de intermediación.
- * Dotar al Estado de un instrumento integral de acopio/almacenamiento/distribución de subsistencias, que le permita canalizar directamente y hasta el último consumidor, una parte sustancial de la oferta disponible, mediante el abasto masivo y racional, a precios convenientes; y apoyar la regulación del

- * Satisfacer la demanda potencial de la población marginada, muy especialmente de la "Canasta Básica Recomendable".
- * Constituir a la red de tiendas, como centros de servicio integral al consumidor, mediante información, orientación y educación sobre nutrición, consumo y gasto.

Para la consecución de estos objetivos y la atención de las políticas descritas, el Subsistema de Distribución de CONASUPO, actúa mediante los siguientes programas :

PROPOSITOS Y PROGRAMAS DE LA DISTRIBUCION AL MAYOREO

El abasto mayorista tiene como propósito específico incorporar al pequeño y mediano comercio a un sistema articulado de distribución, que elimine la intermediación innecesaria, abata costos y garantice su distribución a los precios más convenientes.

Para cumplir este propósito, la distribución mayorista comprende tres grandes programas :

- * Acciones Concertadas de Abasto al Comercio Tradicional.- Dirigido a la distribución al mayoreo de productos básicos a solicitud de cualquier pequeño o mediano comerciante.
- * Afiliación.- Orientado a la modernización del pequeño comercio, mediante la asociación operativa de IMPECSA, apoyada en la acción de capacitación, asesoramiento, financiamiento y abasto directo de productos básicos.
- * De Autoestión.- Dirigido a atender las demandas de cooperativas de producción y de consumo, grupos solidarios y entregas por cuenta y orden de CONASUPO.

PROPOSITOS Y PROGRAMAS DE LA DISTRIBUCION AL MENUDEO

El propósito fundamental de la distribución al menudeo es poner a la disposición del consumidor final, una parte sustancial de la oferta de básicos a precios adecuados, a fin de proporcionarles un ahorro directo y apoyar la regulación del resto del mercado.

Para cumplir este propósito, la distribución al menudeo se organiza en dos programas :

- * Distribución al Consumidor Final en el Medio Rural.- Su propósito es atender principalmente a los grupos marginados, mediante la acción de las distribuidoras en las zonas rurales, como red de doble vía -acopio de granos y semillas básicos/venta de básicos- y apoyado en la participación y control operativo de la comunidad.

- * Distribución al Consumidor Final en el Medio Urbano.- Destinado a abastecer a las clases populares y a apoyar la regulación del mercado de básicos por medio de su propia red de tiendas -centros comerciales y unidades de supermercados propios y tiendas concesionadas- y la asociación con el comercio social, institucional y cooperativo.

3. PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO.

3. PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO.

Como se planteó anteriormente, si bien fue durante la operación de CONASUPOSA, la empresa que antecedió a CONASUPO, cuando se comienzan a integrar el conjunto de empresas que actualmente conforman el Sistema CONASUPO, dicha integración fue gradual, en virtud de la constitución de las entidades en diferentes momentos y por diversas circunstancias, así como por la propia dinámica de la evolución de cada una de ellas.

Conforme a lo anterior, los principales resultados operativos que a continuación se presentan, se refieren al periodo 1965-1987 en lo que respecta a CONASUPO y no corresponden a los mismos periodos en el caso del resto de las entidades por la razón antes señalada y por problemas de disponibilidad de información.

Por otra parte, es importante señalar que los resultados operativos por ámbito de acción no se refieren propiamente a la gestión interna del Sistema CONASUPO, sino a sus efectos e implicaciones como instrumentos de política económica de las cuales se vale el Estado para dárles factibilidad a políticas específicas en materia de fomento agropecuario, industrial y comercial y de orientación y protección al consumidor.

3.1 PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DEL COMERCIO AGROPECUARIO.

RESULTADOS AMBITO AGROPECUARIO

La acción del Sistema CONASUPO en el Comercio Agropecuario, constituye el punto de partida de su organización operativa para sustentar las etapas posteriores hasta llegar al consumidor final.

Su intervención en lo general se ha orientado a apoyar la producción, productividad y comercialización agropecuaria, ya que ha contribuido a garantizar a los productores mercados para sus cosechas; darles certidumbre sobre sus ingresos por la aplicación de precios de garantía; apoyar a las comunidades rurales marginadas, mediante estímulos a la producción y comercialización en adición al precio de garantía y programas de capacitación; corresponsabilizar gradualmente a la industria en la captación de sus materias primas; importar sólo en caso de faltantes de la producción; apoyar el proceso de acopio/abasto con su infraestructura; y mantener reservas para complementar el abasto y hacer frente a eventualidades de la naturaleza y acciones especulativas.

Estas acciones se han desarrollado mediante la participación de CONASUPO, BORUCONSA, ANDSA, los Comités Mixtos operativos industria/sector público; así como CECONCA y FICOPROCON cuando todavía operaban.

COMPRAS TOTALES

Las compras totales de CONASUPO en el periodo 1965/87 se incrementaron a una tasa media anual de 3.0% al pasar de 3.2 millones de toneladas a 9.2 millones de toneladas en el último año. (Cuadro 12).

No obstante, su comportamiento por periodos sexenales es muy irregular, con tendencia al crecimiento pero en el correspondiente a la actual Administración tiende notablemente a disminuir, fundamentalmente por la instrumentación de la denominada estrategia de "Cambio Estructural" en la regulación y el abasto para que la participación del Estado en los mercados sea marginal y selectiva en cuanto a volúmenes y productos manejados.

Para reducir la tendencia de crecimiento de las captaciones de CONASUPO y los costos que ello implica tanto en el mercado nacional como en el de importación, en 1980 se promovieron los llamados Comités Mixtos Operativos en los que participaban la entonces SECOM, CONASUPO y las ramas industrializadoras de maíz, trigo, sorgo y oleaginosas.

Mediante este esquema, CONASUPO brindaba apoyo logístico de transporte y almacenamiento realizando la industria por su parte el financiamiento de las adquisiciones.

Este puede considerarse como uno de los primeros esfuerzos institucionales para coordinar acciones con la iniciativa privada para ordenar conjuntamente los mercados de las materias primas, organizando las compras y la distribución.

Se pretendía con ello además, contribuir a eliminar la intermediación innecesaria y corresponsabilizar a las industrias usuarias de su propio abasto.

La importancia de este mecanismo puede apreciarse en los resultados logrados en el año de 1980 en que se concretó con la industria privada operaciones por un total de 5.9 millones de toneladas, que significaron en ese año el 76% de las compras totales de CONASUPO.

Cabe señalar que la parte nacional de las compras realizadas bajo este mecanismo de 2.5 millones de toneladas, permitió a CONASUPO abatir las adquisiciones realizadas en el año anterior que habían sido de 3.8 millones de toneladas y reducir su participación en el mercado de 21.2% a 6.5% del total, nivel que nunca se ha vuelto a lograr en el período 1965-1987.

No se dispone de información en los años posteriores a 1980 sobre los Comités Mixtos Operativos, porque al parecer la industria privada dejó de participar ante la insuficiencia de recursos, elevación de costos, problemas de financiamiento y controles de precios.

Sin embargo, como parte de la instrumentación de la estrategia de "Cambio Estructural" en la regulación y el abasto promovida durante la actual Administración se da un nuevo impulso a dichos Comités aunque no se disponga de datos sobre sus resultados operativos.

COMPRAS NACIONALES

El comportamiento de las compras nacionales en el periodo 1965/87 es muy irregular año con año, pero con una tendencia al crecimiento, los 3.2 millones de toneladas que adquirió en 1965 se reducen a 2.2 millones en 1975 y aumentaron nuevamente a 6.4 millones de toneladas en 1987 a una tasa media anual de 2.12% en todo el periodo. (Cuadro 12).

Por lo que se refiere a la participación de CONASUPO en el mercado nacional, durante los últimos años de la década de los sesentas se mantienen en un promedio del 21% de la producción nacional, se reduce en 13% durante los primeros años de la década de los setentas y se mantienen en el promedio de 20% hasta la actualidad.

El pago de las cosechas nacionales lo realiza CONASUPO directamente en sus oficinas regionales o estatales y a través del BANRURAL cuando enfrenta problemas de liquidez o de disponibilidad de recursos.

PRECIOS DE GARANTIA

Las compras que realiza CONASUPO en el mercado nacional, se realizan a los precios de garantía que establece el Gabinete Agropecuario antes de cada ciclo agrícola, tomando en consideración la situación de la oferta y la demanda, los costos de producción de los cultivos, el ingreso y utilidades que pueden generar, la relación de sustituibilidad a los productos y el precio al consumidor final.

En los últimos años, el precio de garantía ha funcionado como mínimo de compra, ya que en lo general ha sido inferior a los precios medios rurales, no obstante el precio de garantía debe complementarse con la demanda

En virtud de lo anterior, si bien el precio de garantía constituye un instrumento de política agrícola que incide en el comportamiento de la producción y en el ingreso campesino, su establecimiento debe instrumentarse dentro del marco de la política general de precios, subsidios y comercialización de los productos primarios, intermedios y finales.

COMPRAS DE IMPORTACION

Las compras de importación de CONASUPO son las que presentan un comportamiento más estable con tendencia al crecimiento, lo que se explica en gran medida por la relación deficitaria de la producción/consumo en prácticamente todo el periodo; por la necesidad de complementar los requerimientos del abasto nacional y mantener las reservas que permitan hacer frente a situaciones de escasez natural o inducida.

Su tasa de crecimiento media ponderada es de 7.5% y alcanzan en el año de 1983 las 10.3 millones de toneladas, aunque en este año se comienza a reducir y llegan en 1987 los 2.7 millones de toneladas. (Cuadro 12).

Por las funciones asignadas a CONASUPO como organismo regulador, su participación en las importaciones totales es altamente significativa, aunque en los últimos años se ha reducido ligeramente en alguna medida, debido a los problemas financieros de la actual Administración y a la promoción de las compras participativas con la iniciativa privada.

En algunos años las importaciones de CONASUPO han llegado a ser el 100% de las importaciones totales, aunque en los últimos años se han reducido notablemente a un promedio del 59% del total.

VENTAS

De las operaciones que realiza CONASUPO, las que presentan un comportamiento más regular son las de venta en el mercado nacional; su tasa de crecimiento en el periodo es de 2.95% medio anual, pasando de 2.4 millones de toneladas a 12.1 millones de toneladas en 1984. (Cuadro 12).

A partir de este último año, las ventas comienzan a reducirse como consecuencia de las menores captaciones que realiza tanto en el mercado nacional como en el de importación por las acciones de fomento realizadas para que la industria privada llegue directamente al mercado.

En lo que respecta a la participación de CONASUPO en las necesidades del consumo, esta se mantiene en niveles inferiores al 20% hasta el año de 1974 en que comienza a crecer; no obstante durante la actual Administración se observa una tendencia a la reducción y significó en el año de 1987 el 21% del consumo nacional.

SUBSIDIOS

Para cumplir con su función reguladora de la oferta y los precios, el Gobierno Federal a través de CONASUPO venía cubriendo en los últimos años con subsidios crecientes el diferencial en los precios de compra y venta de diversos productos básicos como el maíz, trigo, sorgo y oleaginosas. (Cuadro 13).

Estos se otorgaban en la venta de granos y productos oleaginosos que CONASUPO hace a las industrias privada, molinera y harinera de maíz, harinera de trigo, alimentos balanceados, aceites, grasas y jabones.

Además, con el propósito de apoyar variaciones en los diferenciales entre precios de garantía de las materias primas y precios tope oficiales de los productos básicos elaborados, se otorgaba otro subsidio directo a los industriales y se absorbían gastos de manejo y conservación de productos.

Estos subsidios se duplicaban, no beneficiaban siempre a los consumidores que más lo necesitaban, o bien las industrias procesadoras los desviaban, como en el caso del maíz que se utilizaba para consumo animal y elaboración de almidones.

La crisis económica de 1982 y el deterioro de las finanzas públicas propiciaron que la actual Administración fortaleciera los criterios para racionalizar los subsidios y otorgarlos con selectividad y transparencia, atendiendo entre otras prioridades, las necesidades sociales.

Como consecuencia de ello, en 1985 se eliminaron los que se otorgaban al arroz (660 millones de pesos); en 1986 los del sorgo (37 mil 600 millones de pesos); y en 1987 sólo se atendieron los de leche en polvo para apoyar la distribución social en zonas urbanas marginadas (41 mil 700 millones de pesos) y en maíz se instrumentó el sistema de tortibonos para transferir el subsidio (96 mil millones de pesos) de la materia prima al producto final y otorgarlo en la tortilla a través de organismos sindicales y otros canales sociales. (Cuadro 14).

RESERVAS

Con su participación en la captación de las cosechas nacionales y mediante la realización de las importaciones complementarias, CONASUPO constituye reservas para poder hacer frente a situaciones de escasez natural o inducida que presionan al alza los precios al consumidor.

En 1977 CONASUPO manejó reservas de 2.5 millones de toneladas que representaron el consumo de 1.3 meses del año; en 1981 las reservas de 6.9 millones de toneladas, representaron el consumo de 2.4 meses del año.

El nivel de las reservas de CONASUPO en 1987 ascendió a 3.2 millones de toneladas, (1.2 meses del consumo de ese año) aunque sólo se refieren a granos y semillas básicos, sin incluir productos oleaginosos. (Cuadro 15).

El manejo de reservas tiene un alto costo económico por que significa la inmovilización de productos, la ocupación de almacenes y costos de conservación; sin embargo, permite hacer frente de inmediato a condiciones adversas de la naturaleza agravadas por acciones especulativas en el interior y exterior del país.

APOYO A LA COMERCIALIZACION EJIDAL

Las operaciones de compra de CONASUPO en lo general tienden a favorecer a los agricultores en mejores condiciones productivas y comerciales; esto que bien pudiera ser criticable desde el punto de vista social, se justifica desde el punto de vista económico, porque la función de CONASUPO no sólo es estimular al agricultor, sino además garantizar la disponibilidad de productos al consumidor final.

No obstante para subsanar esta situación, CONASUPO opera el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal que si bien cuantitativamente no es importante en sus volúmenes de compra, si representa aproximadamente el 50% de las adquisiciones de maíz y frijol y además refleja la orientación social de los programas de adquisiciones en estos productos.

El Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal se orienta a compensar las desventajas de los pequeños productores temporaleros de maíz y frijol, proporcionándoles en adición a la compra de su cosecha a precios de garantía, estímulos y servicios para la comercialización.

Dicho programa promueve la organización de los productores para la comercialización en común y para prestarles servicios de recepción, manejo, conservación, traslado, ventas de insumos y bonificaciones por peso y calidad para los agricultores más productivos.

Durante 1980 las operaciones del PACE se realizaron en 84 distritos de temporal en 27 entidades federativas; para 1981 operó en 131 distritos de temporal atendiendo a 10 mil 531 núcleos de población de 30 entidades federativas en las que captó 1.7 millones de toneladas de maíz y 324 mil toneladas de frijol que significaron el 56% y el 55% de las captaciones nacionales de CONASUPO en esos productos.

En los últimos años el PACE se ha estancado en el número de núcleos agrarios atendidos, ya que en 1987 fueron sólo 10 mil 42; en cuanto a los volúmenes manejados de maíz y frijol, estos fueron menores a los de 1980, ya que descendieron a 1.2 millones y 150 mil toneladas respectivamente (50% y 46% del total manejado por CONASUPO en el mercado nacional). (Cuadro 16).

ALMACENAMIENTO

El proceso operativo de CONASUPO en el Comercio Agropecuario se apoya de una doble infraestructura a nivel nacional, la que se asocia a la necesidad de la agricultura tradicional en el sector rural (BORUCONSA), y la que opera de acuerdo con las condiciones modernas de la comercialización a gran escala en el medio urbano (ANDSA).

En 1977 BORUCONSA contaba con una infraestructura de 1247 centros receptores, con una capacidad de 1 millón 304 mil toneladas; para 1981 el número de centros ascendió a 1 mil 274 y la capacidad a 2 millones 543 mil toneladas.

La infraestructura de BORUCONSA no ha tenido aumentos significativos en los últimos años en lo que se refiere al número de centros ya que para 1987 sólo aumentaron a 1 mil 461 incluyendo 87 rentados.

No obstante en lo que respecta a la capacidad de almacenamiento, esta se incrementó en 1.6 millones de toneladas durante el mismo período para alcanzar los 4.1 millones de toneladas de las que corresponden 1.3 millones a las bodegas rentadas.

En lo que respecta a la capacidad de almacenamiento de ANDSA, esta ascendía a 4 millones de toneladas en 1976 distribuida en 816 bodegas de las cuales 661 eran propias, 140 rentadas y 15 gratuitas.

Actualmente la infraestructura de esta entidad es de 950 centros de almacenamiento, de los que 894 son propios y 56 son rentados; lo anterior constituye un crecimiento de los centros de almacenamiento de 16%.

En lo que respecta a la capacidad de las bodegas, su crecimiento ha sido más significativo que el de los centros receptores, ya que es de 55% al pasar de 4.0 millones de toneladas con que contaba en 1974 a 6.2 millones de toneladas con que cuenta en la actualidad.

Las operaciones de CONASUFO en el ámbito agropecuario se han dado en el contexto de una relación deficitaria de la producción/consumo, a partir del año de 1969, por el menor ritmo de crecimiento de la producción agrícola en comparación con el registrado por el consumo, a una tasa de 2.01% en el primer caso y de 2.75% en el segundo. (Cuadros 12 y 17).

Esto quiere decir que a partir de ese año su intervención en el mercado fue fundamentalmente de abastecedora, ya que no se registraron más que excedentes esporádicos en maíz, trigo, sorgo y oleaginosas, que constituyen el grueso de sus operaciones.

En el menor ritmo de crecimiento de la producción agrícola sin duda alguna que el estancamiento de los precios de garantía influyó en alguna medida, ya que se mantuvieron fijos hasta el año de 1972 en que comienza a crecer. (Cuadro 11).

No obstante al parecer su ajuste gradual no ha sido suficiente para incentivar el ritmo de crecimiento de la producción, ya que la relación deficitaria se mantiene posterior al año antes señalado, dando como consecuencia el aumento de las importaciones complementarias para compensar los deficientes de la producción nacional.

Por lo que se refiere a la producción, es importante señalar un aspecto muy particular sobre la superficie cosechada, y los rendimientos promedio de los granos y semillas básicos.

El aumento en la producción de 92% durante 1965/1987 a una tasa media de 2.01% puede considerarse satisfactorio si se toma en cuenta que se ha obtenido en una superficie cosechada prácticamente del mismo nivel de hace 25 años de alrededor de 12 millones de hectáreas. (Cuadro 16).

No obstante, es necesario reconocer que el crecimiento de la producción en las condiciones antes señaladas no ha sido suficiente para poder satisfacer adecuadamente las necesidades del consumo.

En lo que respecta a la demanda su crecimiento fue favorecido por un dinámico crecimiento de la población que se ha reflejado en los niveles de consumo alentada por la política de control de precios para proteger el poder adquisitivo de la población de escasos recursos.

En este período, la participación de CONASUPO en la adquisición de las cosechas nacionales fue de 20% en promedio con una tendencia a mantenerse en ese nivel.

En contraparte, el comportamiento de las importaciones complementarias se ha mantenido en niveles elevados por las funciones reguladoras del organismo, orientadas a atender con la mayor oportunidad posible las necesidades de la demanda; de niveles casi cercanos al 100% del total se han reducido a un promedio de 65% del total.

Un aspecto de particular importancia en las operaciones de CONASUPO es la promoción de acciones en 1979 para lograr una mayor participación de la industria y el comercio privado en la adquisición de las cosechas nacionales y en las importaciones complementarias.

Las operaciones realizadas bajo este esquema, significaron en 1980 el manejo de 5.9 millones de toneladas, de las que 2.5 fueron nacionales y 3.4 fueron de importación, que significaron respectivamente el 11% de la producción nacional y el 40% del total de las importaciones.

Durante la actual Administración se fortalecieron las operaciones a través de este mecanismo aunque no se dispone de datos ni resultados al respecto.

Además de la importancia cuantitativa de este mecanismo, convendría señalar su importancia cualitativa, ya que constituye una fórmula del Estado para reducir su participación directa en los mercados con las ventajas financieras que ello implica, pero asegurando por parte del Estado la garantía del abasto y el mantenimiento

3.2 PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL.

La transformación industrial constituye el eslabón fundamental del proceso de producción/distribución de alimentos básicos, ya que salvo los granos de consumo directo (frijol y arroz) todos los demás pasan por procesos industriales.

Tres entidades integran el Subsistema CONASUPO de transformación industrial: MIMSA, ICONSA y LICONSA, cuyas operaciones se agrupan de la siguiente manera: molienda y procesamiento de granos y oleaginosas, producción de pastas para sopa y alimentos balanceados para consumo humano; así como industrialización de leche en polvo y elaboración de productos lácteos.

No es posible identificar con un mayor grado de certeza cual ha sido el crecimiento de la planta industrial CONASUPO en lo que a volúmenes se refiere durante el periodo 1977-1987 en virtud de que la información disponible no considere la misma línea de productos para todo este periodo.

Ello se debe a que de las 8 líneas de productos que actualmente elabora (y que no incluye productos lácteos), sólo se dispone de información para 1977-1982 en 5 de ellas.

Considerando estas 5 líneas de productos, el crecimiento de la producción industrial CONASUPO es de 13.5% promedio anual, ya que pasó de 436 mil a 821 mil toneladas con un crecimiento de 68% en el periodo. (Cuadro 21).

A partir de 1983 la información disponible ya considera la totalidad de las 8 líneas de productos y su volumen se aumenta de 1 millón 317 mil toneladas a 1 millón 719 mil toneladas en 1987 con un crecimiento de 31%. (Cuadro 21).

En lo que respecta a los productos lácteos, los volúmenes producidos por la planta oficial CONASUPO registran un crecimiento de 49% durante 1983-1987 al pasar de 993 mil a 1 millón 475 mil litros. (Cuadro 21).

En cuanto al número de plantas de las 27 con que contaba en 1983 aumentó a 30 en 1984 y a 32 en 1987 manteniéndose en ese nivel hasta la actualidad. (Cuadro 22).

En los cuadros 23, 24, 25 Y 27 puede apreciarse con mayor detalle la evolución de la producción industrial CONASUPO durante el periodo antes señalado, no obstante su comportamiento por producto ha sido el siguiente :

Harina de Maíz

En el caso de la harina de maíz, que es un insumo importante para el proceso de elaboración de la tortilla y que constituye la base alimenticia de la mayoría de la población, la participación de CONASUPO se orienta a coadyuvar a la transformación de la industria tradicional de la masa y la tortilla; la producción se realiza a través de MICONSA y marginalmente en la de ICONSA.

Durante 1977/82 la producción de la planta oficial creció a una tasa media anual de 15% al aumentar de 198 mil toneladas a 395 mil con lo que su participación en el mercado ascendió de 30% a 33% en ese periodo.

En el periodo 1983/87 se reduce notablemente el dinamismo en el crecimiento de la producción de la planta oficial ya que su promedio anual es de 7.7% al pasar de 487 mil a 654 mil toneladas, no obstante su participación en el mercado aumenta de 38% en 1983 a 42% en 1986.

Partiendo del año base de 1977, la producción se incrementó casi en 100% en 1982 y en 330% en 1987 teniéndose la expectativa de que para 1988 sea de 600 mil toneladas.

La participación de CONASUPO en el mercado de la harina de maíz tiene varios propósitos además de satisfacer parte de la demanda, ya que en un contexto más general, pretende racionalizar el proceso de elaboración de la tortilla para substituir paulatinamente el uso de la masa.

Las ventajas económicas de este proceso de alguna manera inciden en otros aspectos del proceso productivo general, ya que requiere una menor cantidad de materia prima y de otros insumos para la producción, como agua y energía.

Cabe señalar que, durante la actual Administración se promovió bajo el esquema de concertación con los sectores social y privado y las entidades federativas, la instalación de plantas harinizadoras en los Estados de Guerrero, Tlaxcala y Estado de México de las cuales la primera esta en proceso de construcción, la segunda esta suspendida y ya ha sido concluida y esta en operación la tercera.

El propósito de este esquema es mantener la presencia de la oferta oficial en el crecimiento de la producción conjuntando esfuerzos y recursos de los sectores sociales y las entidades federativas, presionando de esa manera en menor medida las finanzas públicas.

Harina de Trigo

Durante el periodo 1977/79 la producción se incrementó ligeramente de 166 mil a 171 mil toneladas, en 1980 aumentó a 222 mil y en 1982 ascendió a 281 mil toneladas; estos resultados le permitieron a CONASUPO incrementar su participación en el mercado de 7.4% a un 11%, en el periodo antes señalado.

El comportamiento de la producción de la industria CONASUPO en el periodo 1983/1987 ha ido descendiendo paulatinamente a menos de 200 mil toneladas, dando como consecuencia de que su participación en el mercado en el año de 1986, de 6% del total, alcance niveles inferiores al de los 10 años anteriores.

Al parecer la producción por parte de CONASUPO de este producto no tenía un efecto regulador significativo en el mercado, por lo que la oferta deja de hacerse presente como consecuencia de la liquidación de TRICONSA en el año de 1986, manteniéndose sólo la producción por parte de ICONSA.

Pasta para Sopa

Los volúmenes menos significativos de la planta industrial CONASUPD se producen en pastas para sopa, ya que de 7 mil toneladas elaboradas en 1977 se aumentó a 25 mil toneladas en 1982 con lo cual también incrementó su participación en el mercado de 6% a 18% en el período antes señalado.

No obstante, en lo que va de la actual Administración la producción de este producto registra altibajas para situarse en el año de 1987 en 18 mil toneladas; en lo que respecta a su participación en el mercado, esta se ha mantenido en un promedio de 6%.

Pan Blanco

El comportamiento de esta línea de productos de la planta oficial es de las menos dinámicas, con una tendencia a reducirse durante el período 1977/82 ya que de 309 millones de piezas que se producían en el primer año, esta desciende durante los 3 años siguientes a 261 mil toneladas, aunque en el año de 1982 vuelve a ascender a los 330 millones de piezas.

Lo anterior explica en alguna medida la reducción de su participación en el mercado durante el período antes referido de 9% a 8%.

Durante la actual Administración la tendencia de reducción de este producto continúa hasta que definitivamente deja de elaborarse en el año de 1987; la reducción primero y la desaparición después de este producto en el mercado puede estar relacionada también con la liquidación de TRICONSA, ya que su efecto regulador era poco significativo al abastecerse con la oferta de la planta oficial únicamente a instituciones oficiales localizadas en el D.F. y a su área conurbana.

Aceites y Manteca Vegetales

En lo que respecta a la molienda de semillas oleaginosas, la producción se incrementó en 58% durante 1977/82, ya que ascendió de 447 mil a 705 mil toneladas a un promedio de 10% anual.

De la misma manera la capacidad de fabricación de productos terminados -aceites y mantecas comestibles- pasó de 65 mil a 120 mil toneladas con un crecimiento medio anual de 13% para incrementar su participación en el mercado de 12% a 16%.

El mayor crecimiento de productos terminados se debe a la necesidad de balancear su relación con la elaboración de materia prima para evitar la necesidad de utilizar la molienda con los costos que ello implica y la dependencia de la industria privada.

Después de un estancamiento de la producción de productos terminados de 120 mil toneladas en promedio durante el período 1981-1983, esta comienza a recuperarse a partir de 1984 para mantenerse en un promedio de 160 mil toneladas en los últimos años; por lo que se refiere a su participación en el mercado aumenta hasta 36% en el año de 1986.

Leche y Productos Lácteos

La producción de este grupo de productos es de las más dinámicas, ya que en el período 1983/87 su crecimiento fue de 10% medio anual al pasar de 993 mil a 1 millón 475 mil litros; no obstante lo anterior, su participación en el mercado se reduce de 33% en 1983 a 20% en 1985 .

Destaca por su importancia en esta línea de productos, el programa de abasto social de leche fluida a través del cual CONASUPO atendía necesidades de familias urbanas con ingresos de hasta 3 veces el salario mínimo, censada y dotada de la tarjeta correspondiente para controlar las dotaciones y hacer selectiva la atención de la población y del precio subsidiado.

El crecimiento de la producción durante 1983/87 fue de 13% en promedio lo que le permitió a CONASUPO elevar la oferta de 511 a 831 millones de litros.

Cabe señalar que para hacer más selectiva la atención del mercado, a través de este programa la industria CONASUPO atiende actualmente las necesidades de familias urbanas con ingresos de hasta 2 veces el salario mínimo.

En la producción de leche concentrada, la tasa de crecimiento medio anual fue de 32% en el período 1977/82 con lo que ascendió de 29 mil 500 a 119 mil toneladas y su cobertura del mercado de 21% a 45% en el mismo período.

Para el período 1983/1987 se reduce el dinamismo en el crecimiento de la producción de este producto, no obstante sigue estando entre los 3 principales que elabora la planta industrial CONASUPO; su tasa de crecimiento es de 9.7% y su nivel asciende de 188 a 279 millones de litros.

En cuanto a los alimentos lácteos -pastillas y saborizantes- enriquecidos nutricionalmente el incremento durante el período 1977/82 fue de 25% anual, ascendió de 3 mil a 9 mil toneladas y su cobertura del mercado de 8 a 18% del total.

Dentro de los programas de productos lácteos de CONASUPO, el de atención al DIF ha venido cobrando una importancia creciente, ya que los 46 millones de litros que se distribuían en 1983 representaban el 5% del total y en 1988 los 109 millones de litros ya significan el 7% del total.

En lo que respecta a la distribución de los productos de la planta industrial CONASUPO por sectores, puede apreciarse en el caso de MICONSA una reducción en la participación de las Distribuidoras CONASUPO al medio mayoreo y al menudeo en la harina en paquete de 28 a 23% en el primer caso y de 41 a 35% en el segundo. (Cuadro 27).

En los productos lácteos, la atención de las necesidades de las distribuidoras se ha mantenido en un 31% en los últimos años, ya que la mayor parte (aproximadamente el 40%) se distribuye por otros canales sociales y del sector privado y el restante 29% del sector salud.

En lo que respecta a la producción de ICONSA, también se observa la tendencia a reducir la atención de la demanda de las distribuidoras del Sistema CONASUPO, ya que la de la distribución al menudeo pasó de 39 a 23% y la de medio mayoreo de 18 a 10%. Por una parte la del sector privado aumentó de 39 a 63%.

3.3 PRINCIPALES RESULTADOS OPERATIVOS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA DISTRIBUCION.

La etapa terminal del Sistema CONASUPO es su red de distribución organizada en dos ramas, la distribución al medio mayoreo y la distribución al detalle para llegar directamente al consumidor final.

Distribución al Medio Mayoreo

En lo que respecta a la distribución al medio mayoreo, sus acciones se orientan a incorporar al pequeño y mediano comercio a un sistema de distribución que permita por una parte multiplicar los puntos de venta sin erogaciones a cuenta del Estado y por la otra, reducir niveles de intermediación que repercutan en menores precios para el consumidor final.

Las acciones de CONASUPO en este ámbito, permiten no sólo atender las necesidades del consumidor final, sino apoyar a la actividad comercial e indirectamente a la industria productora de artículos básicos con el poder de demanda del aparato oficial de distribución.

Para cumplir estos propósitos, la distribución al medio mayoreo se organiza en tres programas: el Programa de Acciones Concertadas con el Comercio Tradicional, el Programa Nacional de Afiliados y el Programa Nacional de Autogestión.

El conjunto de estos programas ha tenido un crecimiento significativo, en especial durante la anterior Administración, ya que en un principio las acciones de CONASUPO se orientaban a atender las necesidades del pequeño comercio tradicional y posteriormente integró a las tiendas afiliadas y a los grupos de autogestión. (Cuadro 28).

De un total de 7 mil 600 establecimientos atendidos en 1977, la cobertura de sus programas se extendió a 69 mil 800 establecimientos en 1982 y a 145 mil en 1987.

En lo que respecta a la cobertura de este programa cabría señalar como aspecto relevante su orientación hacia las zonas urbanas a diferencia de los programas de la distribución al menudeo que sin dejar de atender al comercio urbano localiza la mayor parte de sus puntos de venta en las zonas rurales.

- * El Programa de Acciones Concertadas con el comercio tradicional, se orientó en sus inicios, a apoyar el abasto no sólo de estos canales de venta, sino a atender las demandas de cooperativas, organizaciones de diverso tipo, agroindustrias y grupos familiares de compras en común.

La cobertura de este Programa en 1977 era de 7 mil 600 establecimientos y aumentó a 31 mil 911 en 1980 y a 59 mil 749 en 1982; durante la actual Administración los establecimientos atendidos fueron de 79 mil 528 en 1983 y 99 mil 674 en 1986.

- * El Programa Nacional de Afiliados, se orienta a promover la modernización del pequeño y mediano comercio a través de su asociación operativa apoyada con el abasto directo con eliminación de intermediarios.

Iniciado en forma piloto en 1980, ya había logrado en 1981 la incorporación de 5 mil 614 pequeños y medianos comerciantes y de 10 mil 051 en 1982.

Los resultados alcanzados en este Programa durante la actual Administración son de 11 mil 918 comercios afiliados en 1983 y de 20 mil 056 establecimientos en 1986, casi cuatro veces más a lo alcanzado en 1981.

- * El Programa Nacional de Autogestión, integrado inicialmente al de Acciones Concertadas, se dirige a atender las demandas de grupos sociales que se han organizado para las compras en común.

Sus resultados alcanzados durante la actual Administración son de 8 mil 668 grupos beneficiados en 1983 y de 6 mil 591 en 1986 como resultado de la depuración del Programa.

La ampliación de los Programas de CONASUPO en la distribución al medio mayoreo se han apoyado en una infraestructura de almacenamiento que era de 17 almacenes con una capacidad de 350 mil toneladas en 1977, 141 almacenes en 1980, 210 almacenes en 1983, 243 en 1985 y 214 en 1987, como consecuencia de la fusión y reorganización de funciones de 29 de ellos.

Cabe señalar que a partir de 1985 entraron en operación las Bodegas CONASUPO de autoservicio al mayoreo, contándose hasta el año de 1987 con 6 bodegas de este tipo.

En lo que respecta a los niveles de venta de la distribución al medio mayoreo, los resultados son significativos, ya que de los 109 millones de pesos realizados en 1977, estos ascendieron a 13 mil 596 millones en 1982, a 24 mil 366 millones en 1983 y a 444 mil millones en 1987.

Considerando el monto de las ventas, el programa de distribución al medio mayoreo ha ido teniendo una importancia creciente en las ventas que realiza CONASUPO en el ámbito de la distribución, ya que en el año de 1977 las realizadas a través de este canal de distribución significaron el 1%, en 1982 el 18% y en 1987 el 30%. (Cuadro 29).

En lo que respecta a la participación de los productos básicos en la ventas totales, éstas también han mostrado una tendencia creciente, ya que en 1977 significaron el 58%, ascienden a 79% en 1982 y 1987 aunque en los años de 1985 y 1986 casi alcanzan el 90% del total.

De acuerdo con información de la empresa, se ha manejado una política de precios 18% por debajo de los que rigen en el mercado, lo que se traduce en un ahorro en esa proporción a los pequeños y medianos comerciantes afiliados a sus programas de distribución y a los grupos de autogestión integrados por cooperativas y asociaciones de consumidores y aún al consumidor individual.

Distribución al Detalle

El propósito fundamental de la distribución al detalle es hacer llegar directamente al consumidor final una parte sustancial de la oferta de básicos a precios adecuados, a fin de proporcionarle un ahorro directo; y apoyar de esta manera la regulación del mercado.

Si bien la consecución de estos propósitos se ha apoyado en la operación de dos programas generales, el Programa Rural y el Programa Urbano, la distribución al menudeo ha mantenido una evolución constante en los últimos años como consecuencia de la redefinición de su alcance cuantitativo y de su campo de acción, que ha dado como resultado la atención prioritaria a las zonas rurales y acciones de modernización en la operación urbana.

Esto es en 1977 la orientación de la distribución al menudeo era fundamentalmente urbana, ya que de un total de 2 mil 876 puntos de venta, 2 mil 125 equivalentes al 74%, estaban localizados en estas zonas y sólo 751 equivalentes al 26% en el medio rural. (Cuadro 30).

No obstante, en 1979 como una de las acciones de mayor significación en la evolución de la distribución al menudeo, CONASUPO incorporó a su estrategia de expansión y localización el concepto de la participación organizada de la comunidad, que se concretó en 1980 con el diseño, puesta en marcha y desarrollo del Sistema CONASUFO/COPLAMAR de abasto a zonas marginadas.

Esto implicó plantearse como metas la modernización de la infraestructura urbana y la expansión en el medio rural para atender las necesidades de aquellas zonas con grandes dificultades para el abasto de productos por su alto grado de dispersión y el bajo volumen de compras que realizan y que en última instancia repercuten en el precio al consumidor final.

Los resultados de la reorientación de CONASUPO en la distribución al menudeo implican un crecimiento de sus puntos de venta de un total de 2 mil 876 con que contaba en 1977 a un total de 8 mil 369 en 1980, con lo que la infraestructura de distribución se triplicó en sólo tres años.

En este período la importancia dada a la atención de las zonas rurales se refleja en la localización de los puestos de venta, ya que del total con que contaba en 1980, el 76% eran este tipo de establecimientos.

En lo que respecta al nivel de las ventas realizadas, estas reflejan el crecimiento de los puntos de venta, ya que las de 1977 de 8 mil 292 millones de pesos alcanzaron un monto de 26 mil 308 millones en 1980, con lo que también triplicaron su nivel de 1977. (Cuadro 29).

Durante la actual Administración, los puntos de venta aumentaron a 21 mil 609 en 1987 y las ventas fueron de 1 billón 52 mil millones de pesos.

Aunque el crecimiento explosivo de los puntos de venta rurales no se ha reflejado con esa magnitud en las ventas totales de la distribución al menudeo, su participación sí aumentó de 7% que significaban en 1977 a 30% en 1987.

Programa Rural

Los resultados de la reorientación de la acción CONASUPO en este programa fueron un crecimiento de su infraestructura de 751 puntos de venta en 1977 a 6 mil 327 en 1980.

En lo que respecta a las ventas, estas ascendieron de 577 millones de pesos en 1977, a 6 mil 498 millones en 1980 y 15 mil 602 millones de pesos en 1982; lo importante en el ritmo de crecimiento de las ventas no es su monto un tanto significativo, sino fundamentalmente su participación en el total de las ventas al menudeo, ya que en los años anteriormente señalados esta fue de 7% y 25% respectivamente.

Los resultados operativos del Programa rural durante la actual Administración han sido los siguientes : Los puntos de venta se incrementaron a 10 mil 484 en 1983, a 14 mil 437 en 1985 y a 15 mil 363 en 1987, lo que contrasta con el dinámico crecimiento registrado durante la anterior Administración; en este último año la infraestructura rural constituye el 71% del total de CONASUFO, que difiere drásticamente con el 26% que significaba en 1977.

Por lo que se refiere a las ventas, estas ascendieron de 28 mil 572 millones de pesos en 1983, a 78 mil 226 millones en 1985, y a 319 mil millones de pesos en 1987, aumentando su participación en las ventas al menudeo a 25% y 30% en los últimos dos años.

Programa Urbano

La evolución del Programa de distribución urbana que opera CONASUFO ha sido la siguiente :

En 1977 este programa se apoyaba en la operación de 2 mil 125 puntos de venta, de los que 5 eran CONASUPER; en este año las tiendas urbanas constituían el 74% del total de las que disponía CONASUFO.

Como consecuencia de la reorientación de los programas de la distribución al menudeo en 1980, los puntos de venta se redujeron a 2 mil 042 (24% del total), de los cuales 190 eran tiendas CONASUPER.

Los resultados alcanzados durante la actual Administración son la operación de 2 mil 621 tiendas urbanas en 1983, 5 mil 856 en 1985 y 6 mil 306 en 1987.

Como puede apreciarse la evolución de la infraestructura urbana difiere drásticamente de la que registró la infraestructura rural, ya que aunque continúa creciendo en términos absolutos durante la actual Administración, su participación en el total se reduce a 20% en 1983 aunque aumenta a 29% en 1985 y 1987.

Las ventas del Programa Urbano reducen su importancia relativa en la venta al menudeo en los últimos años de la anterior Administración, ya que los 7 mil 715 millones de pesos en 1977 significaron el 93% del total y en 1982 los 47 mil 313 millones, se redujeron al 75%.

Los resultados durante la actual Administración han sido los siguientes : su monto de 83 mil 915 millones en 1983 significó el 75% de las ventas al menudeo, y en 1985 y 1987 su participación fue de 75% y 70% respectivamente, alcanzando en este último año un monto de 733 mil millones de pesos.

En la estructura de la venta de las Distribuidoras CONASUPO al menudeo durante los últimos años, se observa una importancia creciente de los abarrotes y una reducción de los productos perecederos, mercancías generales y otros artículos como juguetes y ropa. (Cuadro 31).

Las Distribuidoras CONASUPO, tanto las de mayoreo como las de menudeo, tienen una participación importante en el mercado de productos básicos como maíz, frijol y arroz, aunque se reduce notablemente en el mercado de abarrotes, comestibles y no comestibles y es prácticamente marginal en el caso del azúcar. (Cuadro 32).

Fomento a la Pequeña y Mediana Industria Productora de Básicos

Para contar con un mecanismo financiero que le permitiera celebrar convenios de asociación con industriales y proveedores de productos básicos, así como apoyar al Subsistema Distributivo CONASUPO (IMPECSA, DICONSAS) ante problemas de liquidez, CONASUPO constituyó un fondo de fomento denominado Fondo para la Industria Asociada (FIA).

Los programas de este Fondo se orientan al descuento de contrarecibos por la entrega anticipada de los productos a las Distribuidoras; a dar garantía a las instituciones de crédito y de fomento para que otorguen créditos a la pequeña y mediana industria a tasas comerciales; y otorgar financiamientos en mezclas con recursos de otras instituciones a tasas preferenciales.

Los indicadores fundamentales de la gestión del FIA durante 1983-1987 han sido los siguientes (Cuadro 33) :

- * Un incremento patrimonial de 1 mil 600 a 8 mil 133 millones de pesos (5.1 veces).
- * Un aumento en las operaciones realizadas de 7 mil a 63 mil millones de pesos (nueve veces) que eran financiadas inicialmente con recursos propios casi en su totalidad y que actualmente son apoyados en 50% con recursos de otros fondos de fomento y de las Sociedades Nacionales de Crédito.
- * Un incremento de los proveedores asociados de 134 a 279 (2.1 veces) que son en su totalidad pequeñas y medianas industrias productoras de básicos y proveedoras de las Distribuidoras CONASUPO.
- * Una reducción en su participación en el financiamiento de las adquisiciones de las DICONSAS de 6.4% a 3.5%, así como un aumento de las de IMPECSA de 5.4 a 8.4%.
- * Un aumento de la revolvencia de su patrimonio de 5 a 8.3 veces.

Durante su gestión el FIA ha realizado esfuerzos para diversificar sus fuentes de financiamiento para no depender únicamente de los recursos fiscales, por lo que en la actualidad la mitad de sus operaciones son financiadas con recursos de otras fuentes.

En lo que respecta a su contribución al financiamiento de las adquisiciones de las distribuidoras, éstas se han mantenido en un promedio de 5% del total con la reducción de las distribuidoras al menudeo y al aumento de las distribuidoras al medio mayoreo.

En cuanto al número de proveedores, si bien su aumento ha sido poco significativo de 134 a 279, el aspecto fundamental es que el FIA ha realizado durante su gestión una labor de extensionismo financiero con pequeñas industrias que no habían tenido acceso al crédito y ha promovido el acercamiento de los proveedores de tamaño pequeño al sistema bancario, facilitando la obtención de créditos refaccionarios y de avío para lograr la modernización de su planta productiva.

IV EVALUACION Y EXPECTATIVAS DEL SISTEMA CONASUPO

1. EVALUACION Y EXPECTATIVAS GENERALES DEL SISTEMA CONASUPO

Como ya ha sido apuntado en los anteriores capítulos de este trabajo, el Estado dispone de diversos instrumentos para influir en el comportamiento de los mercados, no obstante los operativos o de intervención directa constituidos por las Entidades Paraestatales coadyuvan a darle factibilidad a los propósitos y políticas del Estado.

En el caso específico del mercado de productos alimenticios básicos la intervención directa por parte del Estado a través de las entidades que integran el Sistema CONASUPO se ha ido adecuando a las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes.

En lo general su intervención se ha orientado a superar obstáculos que por diversas circunstancias dificultan un adecuado comportamiento del proceso económico de producción/distribución de productos básicos para contribuir de alguna manera a que ello no se traduzca en especulación, carestía y aumento de precios que afectan en forma especial a la población de menores niveles de ingresos.

Las acciones de regulación y abasto que realiza el Sistema CONASUPO están plenamente justificadas porque contribuyen a la estabilidad de una estructura económica y social muy heterogénea.

En dicha estructura coexisten grandes productores agrícolas que disponen de los recursos técnicos y financieros para responder oportunamente a las variaciones del mercado, medianos agricultores también flexibles a los cambios, y pequeños productores primarios que carecen de los medios necesarios para producir y comercializar adecuadamente sus cosechas y hacer frente a situaciones económicas imprevistas o contingencias de la naturaleza.

En lo que respecta a la actividad industrial y comercial, compiten pequeñas, medianas y grandes industrias nacionales y transnacionales, éstas últimas con tendencias y prácticas monopólicas y oligopólicas; así como cadenas comerciales que orientan su atención a satisfacer las necesidades de estratos de la población de elevados niveles de ingreso y pequeños y medianos establecimientos que son el medio por el que la mayoría de los consumidores pueden tener acceso a los productos básicos.

En virtud de lo anterior, podría señalarse que la participación del Estado en el mercado de productos básicos tiene una importancia fundamental desde el punto de vista económico, político y el social.

Es económica porque mediante sus programas de compras nacionales y de importación, ventas, producción y distribución contribuye al equilibrio y estabilidad de la oferta, la demanda y de los niveles de precios en el comercio agropecuario, la transformación industrial y la distribución al consumidor final.

Es social porque los programas antes señalados son mecanismos de protección del ingreso de los pequeños productores agrícolas, del poder adquisitivo de los consumidores de escasos recursos, así como de pequeñas y medianas industrias y comerciantes que no podrían garantizar su permanencia en un mercado inestable.

También es política porque con sus acciones de bienestar y satisfacción de necesidades elementales contribuye a la estabilidad y a la paz social.

Respecto de las expectativas generales del Sistema CONASUPO no es aventurado señalar que objetivo general de "regular y abastecer el mercado de básicos en condiciones adecuadas de suficiencia, precio, calidad y oportunidad", no cambiará en lo fundamental.

No obstante, al igual que en su desarrollo, dichas expectativas estarán determinadas por las circunstancias económicas, políticas y sociales prevalecientes; la política económica general y la de regulación y abasto en particular; y el grado de organización y eficiencia con el que actúe el propio Sistema CONASUPO.

Por lo que respecta a las condiciones económicas, políticas y sociales prevalecientes no se avisan cambios espectaculares en el contexto nacional e internacional de los últimos años.

En el contexto internacional, la situación se ha caracterizado por retracción económica generalizada; prácticas proteccionistas de los países en desarrollo; así como inestabilidad en el mercado petrolero, las tasas de interés y los mercados financieros internacionales.

Lo anterior ha tenido una incidencia significativa en la economía nacional y consecuentemente en la acción del Sistema CONASUPO, ya que esta se ha realizado en un contexto de retracción económica interna, de escasez de recursos por la necesidad de corregir los desequilibrios de las finanzas públicas; y un proceso inflacionario que se está tratando de corregir pero que indudablemente ha deteriorado el poder adquisitivo de los salarios, en especial de la población de menores ingresos.

Por otra parte, el problema de la deuda externa y la política de cumplir los compromisos ha influido determinantemente en nuestro desarrollo durante los últimos años, al haberse aplicado al pago de amortizaciones de capital y de intereses, montos importantes de los recursos generados por el país.

La política implementada para superar estos problemas si bien ha permitido lograr importantes avances especialmente en materia financiera, también ha propiciado malestar social reflejado entre otros aspectos en los recientes acontecimientos electorales de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, es altamente probable una expectativa de cambio en materia de política económica y social para la próxima administración respecto de la cual se han ido delineando de manera general, algunas estrategias básicas a instrumentar.

Se ha planteado al efecto como propósitos, instrumentar acciones para recuperar la capacidad de crecimiento de nuestra economía nacional que permita aumentar la generación de bienes y servicios y de los empleos para la población con capacidad de trabajar.

También ha planteado consolidar el abatimiento de la inflación e impedir su resurgimiento, así como una mejoría en el nivel de los salarios reales, en la distribución del ingreso y en el fortalecimiento del mercado interno.

Algunos de los parámetros que se han manejado en los aspectos antes señalados, es una tasa de crecimiento económico que en promedio duplique la del incremento de la población y que permita generar aproximadamente 1 millón de empleos al año.

Las estrategias básicas en términos generales abarcan diversos aspectos en el ámbito interno y externo.

En materia de reorganización interna se han planteado entre otros aspectos la:

- * Modernización productiva de los sectores agropecuario, industrial y comercial en la que los apoyos gubernamentales se basen en esquemas de concertación, de acuerdos claros y de mecanismos de evaluación de resultados.
- * Continuidad en el equilibrio de las finanzas públicas que permitan generar el ahorro interno necesario para la economía nacional.
- * Consolidación del proceso de desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias; y continuar con la gradual apertura comercial, de fomento de la inversión extranjera, de descentralización de la actividad económica y de las estructuras del Sector Público Central y Paraestatal.

Indudablemente que las expectativas anteriormente señaladas para concretarse requieren de un gran esfuerzo de todos los sectores sociales y de congruencia de los instrumentos de política económica.

No obstante un aspecto clave que fortalece su factibilidad, es el manejo del problema de la deuda externa en donde se plantea continuar negociando con los acreedores sobre la base de los logros alcanzados, pero bajo la existencia de una premisa fundamental que no se había dado anteriormente, si no es posible crecer por el peso de la deuda externa no se realizarán pagos de la misma.

De instrumentarse los nuevos términos de negociación en materia de deuda externa, la liberación de los recursos que actualmente se canalizan al pago de la misma, contribuirá en gran medida a la recuperación de la economía nacional, a estimular su crecimiento, a la generación de empleos, a la recuperación del poder adquisitivo del salario y a la relativa estabilidad de los precios.

En este contexto de recuperación económica, las expectativas del Sistema CONASUPO apuntan en lo general a una participación más racional y selectiva en los mercados, que estará determinada en forma específica por las particularidades de cada uno de sus ámbitos de acción.

Esta posibilidad se fortalece aún más por las tendencias de los últimos años, la continuidad de las políticas de racionalidad del gasto y saneamiento de las finanzas públicas y por el gradual fortalecimiento de las acciones de concertación y coordinación con los sectores social y privado y los Gobiernos Estatales y Municipales.

2. EVALUACION Y EXPECTATIVAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL COMERCIO AGROPECUARIO.

Las operaciones de CONASUPO en el ámbito agropecuario se han dado en el contexto de una relación deficitaria de la producción/consumo, a partir del año de 1969, por el menor ritmo de crecimiento de la producción agrícola en comparación con el registrado por el consumo, a una tasa de 2.01% en el primer caso y de 2.75% en el segundo.

En el menor ritmo de crecimiento de la producción agrícola, sin duda alguna que el estancamiento de los precios de garantía influyó en alguna medida, ya que se mantuvieron fijos hasta el año de 1972 en que comienzan a crecer.

No obstante, su ajuste gradual no ha sido suficiente para incentivar el ritmo de crecimiento de la producción, ya que la relación deficitaria se mantiene después del año antes señalado, dando como consecuencia el aumento de las importaciones complementarias del abasto nacional.

Si bien es necesario reconocer que el crecimiento de la producción no ha sido suficiente para atender las necesidades del consumo, el aumento en la producción de 92% durante 1965/1987 puede considerarse satisfactorio si se toma en cuenta que se ha obtenido en una superficie cosechada que se ha mantenido prácticamente estancada desde hace 25 años en alrededor de 12 millones de hectáreas.

Por otra parte, habría que considerar en lo que a la demanda se refiere, que su crecimiento fue favorecido por un dinámico crecimiento de la población alentada por la política de control de precios para proteger el poder adquisitivo de la población de escasos recursos.

El comportamiento de las operaciones de CONASUPO en este período refleja el cumplimiento de sus funciones como instrumento de la política económica de regulación y abasto del mercado, ya que en los primeros años posteriores a 1965 que podríamos considerar superavitarios, su participación en la adquisición de las cosechas nacionales es de 20% y de sólo 16% en la atención de las necesidades del consumo, teniendo muy poca importancia las importaciones complementarias del abasto nacional.

En los años posteriores a 1970 en que se va abriendo la brecha entre la producción y el consumo, la participación de CONASUPO no aumenta significativamente por lo que se refiere a su participación en la adquisición de las cosechas nacionales, pero en contraparte, su participación en la atención de las necesidades del consumo o de abastecedora aumenta a un promedio de 30% en los años posteriores a 1976.

La situación anteriormente señalada, explica la tendencia creciente de las adquisiciones externas realizadas por CONASUPO, ya que como organismo regulador de los niveles de la oferta, la demanda y los precios en el mercado, realizaba en forma exclusiva las importaciones complementarias del abasto nacional.

Las importaciones en este período de niveles promedio de 65% de las totales fueron en algunos años del 100% con un aumento significativo en términos absolutos, aunque en los últimos años tienden a disminuir.

Si bien pudiera considerarse satisfactoria la realización de las funciones reguladoras y de abasto de la oferta y los precios que realiza CONASUPO, la tendencia creciente de sus operaciones ha tratado de ser corregida por los problemas financieros que ello implica, no sólo para CONASUPO, sino para el propio Gobierno Federal.

Al efecto, en 1979 se promovieron acciones para lograr una mayor intervención de la industria y el comercio privado en la adquisición de las cosechas nacionales y en las importaciones complementarias a través de los sistemas de acopio/abasto participativos.

Las operaciones realizadas bajo este esquema significaron en 1980 el manejo de 5.9 millones de toneladas, de las que 2.5 fueron nacionales y 3.4 fueron de importación, que representaron respectivamente el 11% de la producción nacional y el 40% del total de las importaciones.

La importancia de este mecanismo no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa, ya que constituye una fórmula del Estado para reducir su participación directa en los mercados con las ventajas financieras que ello implica, pero asegurando a través de la supervisión de las operaciones, la garantía del abasto y el mantenimiento de precios adecuados para el consumidor.

Como señalamos anteriormente, si bien pudieran considerarse satisfactorias las funciones reguladoras y de abasto realizadas por CONASUPO en sus aspectos más generales, indudablemente que, por lo que se refiere específicamente a las compras que realiza en el mercado nacional estas favorecen en mayor medida a los agricultores con mejores condiciones productivas y comerciales.

Esto que pudiera ser criticable desde el punto de vista social, se justifica desde el punto de vista económico, ya que la función de CONASUPO no se limita a contribuir a mejorar las condiciones de los pequeños agricultores, sino también a contribuir a garantizar la disponibilidad de productos en el mercado, para el comercio, la industria y el consumidor final.

No obstante que CONASUPO opera un programa (PACE) con orientación fundamentalmente social para subsanar esta situación, dicho programa se ha estancado en los últimos siete años, ya que se manejan volúmenes y se da atención a núcleos agrarios, en niveles inferiores a los del año de 1980.

Sin embargo, habría que considerar que por tratarse básicamente de pequeños agricultores dispersos con bajos niveles de productividad y de calidad en sus cosechas, indudablemente que el costo de este programa debe ser relativamente más alto que atender a agricultores en mejores condiciones productivas y comerciales.

Otro aspecto importante respecto de los programas de compras de CONASUPO en el mercado nacional, es que estos son abiertos durante la época de las cosechas y se realizan a los precios de garantía establecidos por el Gabinete Agropecuario antes de cada ciclo agrícola.

El precio de garantía y los programas de compra son instrumentos complementarios, ya que resultaría sumamente problemático para el Estado mantener ciertos niveles de precios en el mercado, si los agricultores no tuvieran la opción de canalizar sus productos en el momento que lo decidan, a través del organismo regulador.

Los programas abiertos de CONASUPO a precios de garantía, abren la posibilidad de que el agricultor pueda negociar mejores condiciones de venta, ya que tiene la certidumbre de contar con mercado para sus cosechas y un nivel de ingreso predeterminado.

No obstante, precisamente la particularidad de estos programas mantiene abierta en todo momento, la posibilidad de rebasar la capacidad económica de CONASUPO y consecuentemente presiones para las finanzas públicas.

En lo que respecta al precio de garantía, en lo general no ha sido un precio tope ni máximo para el agricultor, sino que ha funcionado como mínimo de compra, ya que en la mayor parte de los casos ha sido inferior a los precios medios rurales que rigen en el mercado.

Respecto de los precios de garantía, habría que señalar un aspecto muy frecuente que es el de el cuestionamiento de su nivel para garantizar un ingreso adecuado para el agricultor y el fomento de la producción primaria.

Sin duda que dichos argumentos son válidos desde un óptica muy particular, no obstante hay que tomar en consideración que el precio de garantía no es sólo un instrumento de política agrícola y social para fomentar la producción y proteger el ingreso campesino, es además un instrumento que forma parte de la política general de precios que tiene también como propósitos contribuir a garantizar de alguna manera estabilidad en el nivel de los costos y la posibilidad de que los consumidores de bajos niveles de ingreso puedan tener acceso a los productos básicos.

Para enfrentar la disyuntiva entre los niveles de precios adecuados al productor y al consumidor, el Sistema CONASUPO constituye un instrumento mediante el cual el Gobierno Federal ha venido otorgando subsidios que se mantuvieron relativamente estables hasta el año de 1971, muestran una tendencia elevada de crecimiento a partir de ese año y comienzan a reducirse incluso en términos absolutos a partir de 1985, como consecuencia de la racionalización del gasto público, con la incidencia que ello ha tenido en los niveles de los subsidios.

Esta reducción de los subsidios en cuanto su monto, también se ha dado en cuenta a los productos en que se otorgan, por lo que podría señalarse que en un contexto de recursos escasos la política de racionalización de subsidios ha tratado de ser selectiva para mantener sólo los de una alta prioridad social.

Con la reducción del monto de los subsidios y su otorgamiento actual a sólo dos productos básicos (tortilla y leche en polvo), la función reguladora de CONASUPO de la oferta y los precios, tiende a apoyarse básicamente en la presencia de los productos en los mercados y ya no tanto en el mantenimiento de sus precios en niveles inferiores a los que prevalecen en dicho mercado.

Por lo que se refiere a las reservas que mantiene CONASUPO, estas se han ido reduciendo en términos absolutos y en cuanto a su capacidad para hacer frente a posibles contingencias de la naturaleza o acciones de carácter especulativo en un contexto en que no ha podido revertirse la relación deficitaria entre la producción y el consumo.

Indudablemente que la constitución de reservas y su mantenimiento tiene un alto costo de adquisición y de almacenamiento, sin embargo hay que ponderar con sumo cuidado la determinación del nivel adecuado de reservas, no sólo desde el punto de vista económico, sino además desde el político y social.

Del análisis de los principales resultados operativos de CONASUPO en el comercio agropecuario, puede concluirse que si bien en sus aspectos particulares indiscutiblemente tiene fallas y deficiencias, en lo general como instrumento de política económica su acción ha contribuido a la estabilidad del mercado mediante sus funciones reguladoras de la oferta y los precios y del complemento de la demanda a través del abasto.

Su intervención se ha orientado a apoyar la producción y la productividad agrícola, ya que mediante sus programas de compras abiertos por el tiempo que duran las cosechas, ha contribuido a garantizar a los productores mercado para sus cosechas y darles certidumbre sobre sus ingresos por la aplicación de precios de garantía.

Ha apoyado a las comunidades rurales marginadas, mediante programas de capacitación y estímulos a la producción y comercialización, en adición al precio de garantía.

También se ha orientado a corresponsabilizar a la industria privada de la captación de sus materias primas; importar en caso de faltantes en la producción nacional para complementar las necesidades internas; mantener reservas para hacer frente a eventualidades de la naturaleza o acciones especulativas; y apoyar el proceso de producción con su infraestructura de almacenamiento en las zonas rurales y urbanas.

Su acción se ha significado como una actividad dirigida a evitar que frente a cosechas abundantes se depriman los precios que beneficiarían al consumidor, pero que afectarían al productor que tendría además dificultades para colocar sus artículos en el mercado; y para evitar que, frente a cosechas deficitarias, los precios alcancen niveles elevados que beneficiarían al agricultor pero que también afectarían al consumidor final.

En lo que respecta a las tendencias y expectativas de los principales aspectos operativos de CONASUPO como son las compras nacionales y de importación, las ventas, el otorgamiento de subsidios y los niveles de reservas, éstas apuntan hacia una mayor racionalización.

Estas tendencias y expectativas son propiciadas no sólo por un contexto de recursos limitados, sino además por la aplicación de una política económica que trata de crear las condiciones para que el Estado sin desatender y apoyar la función reguladora del mercado, reduzca su participación en el mismo para que este sea satisfecho básicamente por los sectores privado y social de nuestro sistema económico.

Con ello CONASUPO estaría cumpliendo su función económica, no obstante no debe dejar de considerarse la función social que también le corresponde desarrollar, ya que como lo apuntamos anteriormente en nuestra estructura productiva y distributiva coexistente la gran agricultura organizada y con capacidad técnica y financiera, con la pequeña agricultura desarticulada y sin los suficientes apoyos y recursos para enfrentar variaciones súbitas en el mercado.

Si bien la importancia económica de las pequeñas unidades productivas es relativamente reducida como oferentes en el mercado, no hay que perder de vista su importancia política y social ya que constituyen núcleos que permiten la ocupación en el campo y consecuentemente coadyuvan a la estabilidad y a la paz social.

El mantenimiento de las tendencias antes señaladas de una menor participación de CONASUPO en los mercados, dependerá de las circunstancias económicas, políticas y sociales prevalecientes y de que puedan garantizarse entre otras condiciones la estabilidad de los precios; la mejoría en la situación financiera de la industria productora de alimentos básicos para que pueda acudir al mercado o el otorgamiento de apoyos para financiar las adquisiciones; y la mejoría en los niveles de ocupación y de los ingresos de la población de menores recursos.

3. EVALUACION Y EXPECTATIVAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA TRANSFORMACION INDUSTRIAL.

En los resultados operativos de la industria CONASUPO puede apreciarse hasta el año de 1985 un dinámico crecimiento en sus niveles de producción y de participación en la oferta de básicos industrializados.

Este dinámico crecimiento es casi generalizado en los diversos productos que elabora durante el período que abarca del año de 1977 al año de 1982, no obstante en los años posteriores se reduce su participación en los mercados de productos lácteos, harina de trigo, pastas para sopa y pan blanco que deja de producirse en 1987 seguramente por la liquidación de TRICONSA en ese mismo año.

Estos resultados pueden considerarse aceptables en cuanto a su contribución a las políticas de regulación y abasto, ya que han permitido, aunque cada vez en menor proporción, mantener la presencia de la planta oficial en el mercado de los productos básicos.

En este sentido, puede señalarse que la industria CONASUPO está cumpliendo con uno de sus propósitos básicos que es el de contribuir a proveer parte de la demanda del comercio en general y de la red oficial de tiendas en particular, tanto la de carácter institucional como las del propio Sistema CONASUPO.

No obstante, es importante señalar que durante los últimos años en paralelo al crecimiento de la producción y de su participación en el mercado, ha canalizado también en forma creciente los productos que elabora, a través del sector privado u otras tiendas institucionales en detrimento de la atención a las filiales distribuidoras del Sistema CONASUPO.

La situación anteriormente señalada devirtió por una parte, uno de los propósitos básicos de la política de la planta industrial CONASUPO, que es el de atender las necesidades de las filiales distribuidoras y por la otra el concepto y filosofía de Sistema CONASUPO como un conjunto de entidades integrado, orientadas por el propósito común de la regulación y abasto del mercado.

Ello también propicia en alguna medida la dependencia de las distribuidoras CONASUPO de las adquisiciones de la industria privada y en algún momento pudiera ocasionar problemas para el abasto de productos básicos a través del instrumento institucional de distribución.

Por ejemplo, en la harina de maíz en paquete que produce MICONSA, en 1986 se distribuía a través de las distribuidoras al menudeo, el 40.6% y el 28.1% a través de las distribuidoras al medio mayoreo; Estas proporciones se redujeron en el año de 1987 a 34.9% en el primer caso y a 23.3% en el segundo.

En el caso de la harina de maíz a granel, la distribución de un 97% de la producción a través de la industria elaboradora de la masa y la tortilla esta plenamente justificada, porque ello contribuye no sólo a mantener la presencia de los productos de CONASUPO en el mercado, sino además a los propósitos de fomento industrial y de modernización de este mercado para sustituir gradualmente la elaboración de tortilla a base de masa, por el proceso de harina de maíz.

Es importante señalar este aspecto, porque refleja una de las particularidades del Sistema CONASUPO que es el de contribuir al logro de una diversidad de propósitos de la política económica y no al de uno en particular.

Además de lo anterior, las implicaciones de la participación de CONASUPO en el mercado de la harina de maíz no se limitan al fomento de la modernización de esta rama industrial, sino que indirectamente tienen incidencia en otros aspectos de la producción agropecuaria, industrial y comercial.

En el ámbito industrial al fomentar la elaboración de tortilla a base de harina de maíz se propicia una utilización más racional y por lo tanto economías, en el uso de la materia prima y de otros insumos como agua y energía eléctrica.

En el ámbito agropecuario, los menores requerimientos de maíz, abren la posibilidad de liberar recursos para otros cultivos y en el ámbito comercial, coadyuvan de alguna manera a la sustitución de importaciones para satisfacer la demanda.

Por lo que se refiere a la distribución de la producción de ICONSA a través de diversos canales, también se observa la tendencia de desabasto antes señalada a las distribuidoras CONASUPO, ya que en 1985 se distribuía a través de las que canalizan su oferta al consumidor, el 39% del total y el 18% a través de la distribuidora al medio mayoreo.

En el año de 1987 los montos antes señalados se redujeron a 23% en el primer caso y a 10% en el segundo, con un aumento de la participación del comercio privado en los años antes referidos de 39% al 63% del total.

En los productos lácteos que elabora LICONSA es en donde se ha mantenido los niveles de distribución a través de las distribuidoras CONASUPO en un monto de 31% del total en 1986 y 1987, lo cual puede considerarse aceptable si se toma en cuenta que la distribución de leche fluida que constituyen más del 50% de la producción total de esta empresa, se realiza directamente a través de lecherías propias.

Respecto de los propósitos de la industria CONASUPO de contribuir al fomento de la producción agropecuaria, podría cuestionarse el hecho de que no acude directamente a los mercados a realizar el acopio de sus materias primas, no obstante ello se debe fundamentalmente a que prácticamente la totalidad de sus requerimientos lo recibe a través de CONASUPO Matriz que es el organismo comercializador de las cosechas del Sistema CONASUPO.

El único caso en que la industria CONASUPO acude directamente al mercado, es de la elaboradora de productos lácteos que adquiere una parte de sus necesidades de los productores agropecuarios.

Los 20.3 millones de litros de leche captados por LICONSA en 1980, significaron el 6.4% de la producción de esta empresa y los 92 millones de litros captados en 1987 significaron el mismo porcentaje.

Si bien estos niveles de captación de la industria CONASUPO productora de lácteos, pudieran considerarse relativamente poco importantes, contribuyen en alguna medida al fomento de la producción agropecuaria y consecuentemente a la sustitución de importaciones de leche en polvo.

Por lo anteriormente expuesto, podría señalarse que en lo general los programas de CONASUPO en el ámbito de la transformación industrial, contribuyen a promover la producción y productividad de básicos industrializados.

También contribuyen a mantener la presencia de los productos en el mercado y a satisfacer los requerimientos de la población de bajos niveles de ingreso que no podrían tener acceso a ellos o que se alejarían cada vez más de esa posibilidad.

No obstante, en los resultados de la industria CONASUPO en los últimos años se observa una reducción en el dinamismo de su crecimiento, una menor participación en el mercado y una mayor orientación de la oferta por canales diferentes al de las distribuidoras CONASUPO.

Los aspectos anteriores constituyen tendencias que apuntan en lo general a una mayor racionalización de su participación en el mercado y desvirtúan sus formas de operación como sistema regulador del mercado.

Para revertir las tendencias de un menor ritmo de crecimiento de la producción y de participación en el mercado, en alguna medida pueden contribuir las acciones de concertación instrumentadas por la industria CONASUPO con los sectores privado y social de nuestro sistema económico, como las coinversiones para la instalación de plantas elaboradas de harina de maíz y de productos lácteos.

El problema fundamental de las acciones de concertación en el ámbito industrial, lo constituyen las características propias de los proyectos, que requieren montos de inversión elevados y largos períodos de maduración.

No obstante, este tipo de acciones representan una alternativa mediante las cuales los instrumentos operativos de la política de regulación y abasto podría adaptarse a las condiciones actuales de un contexto de recursos limitados, para mantener su presencia en el mercado con menores requerimientos de apoyos financieros por parte del Estado.

En lo que respecta a la tendencia de desabasto de las distribuidoras CONASUPD, para corregirla se requerirá sin lugar a dudas una determinación de alto nivel para que esta tendencia no continúe.

Si bien pudiera haber razones de carácter económico que explicaran esta situación por problemas financieros de las distribuidoras, no debe perderse de vista la necesidad de dar cumplimiento no sólo en cuanto sus propósitos y políticas, sino además en la realidad, a una operación integrada del Sistema CONASUPD en sus tres ámbitos de acción.

4. EVALUACION Y EXPECTATIVAS DEL SISTEMA CONASUPO EN EL AMBITO DE LA DISTRIBUCION.

El propósito fundamental de CONASUPO en el ámbito de la distribución, es la eliminación de etapas innecesarias de intermediación que permitan beneficiar al pequeño comercio tradicional y al consumidor de escasos niveles de ingreso.

La consecución de este propósito se realiza a través de las distribuidoras CONASUPO al medio mayoreo y al menudeo, que constituyen la fase terminal de su organización operativa y aspecto fundamental de apoyo a las políticas de regulación de los precios y abasto del mercado de productos básicos.

Sus operaciones en este ámbito se dan en el contexto de una estructura comercial heterogénea en donde coexisten el gran comercio de autoservicio, el comercio institucional, las tiendas del sector social, los puntos de venta del Sistema CONASUPO y finalmente, el pequeño comercio tradicional.

El gran comercio de autoservicio, las tiendas institucionales y las del sector social, por los volúmenes de compra que manejan, no enfrentan en lo general a los diversos niveles de intermediación, ya que tratan directamente con el productor agrícola o industrial y consecuentemente pueden negociar financiamiento, plazos de pago, mejores niveles de precios y descuentos.

No obstante, el comercio de autoservicio orienta su atención fundamentalmente a la población de elevados niveles de ingresos.

El comercio institucional o del sector social por sus propias características, restringe su atención a ciertos grupos predeterminados.

Por su parte, el pequeño comercio tradicional por los pequeños volúmenes de sus adquisiciones e insuficiente capital de trabajo, no acude directamente al productor y surte sus requerimientos a través de distribuidores que, dependiendo de su situación económica, pueden ser de la primera, segunda, o tercera etapa de intermediación.

Debido a estas circunstancias, este tipo de comercios compran a precios más elevados, aunque paradójicamente son el canal por el que satisfacen sus necesidades los sectores de la población de menores niveles de ingreso.

Además de lo anterior, este tipo de establecimientos resienten con mayor gravedad, posibles acciones especulativas o carencias reales de productos básicos.

La diversidad de canales de distribución, sus características y orientación particulares, justifican la presencia del Sistema CONASUPO en el ámbito de la distribución, porque contribuye a reducir las etapas innecesarias de intermediación, a la modernización del pequeño comercio y a que ello se traduzca efectivamente, en menores niveles de precios para el consumidor, en especial para el de escasos recursos.

La reducción de los niveles de intermediación es un aspecto fundamental de la acción de CONASUPO en el ámbito de la distribución, en especial en los productos básicos, ya que por estar sujetos a la política de control de precios, el margen de utilidades de los comerciantes y el ahorro para los consumidores, depende en gran medida de la adquisición de los productos al menor precio posible.

La participación de CONASUPO en el ámbito de la distribución al medio mayoreo, se da con niveles de precios que son en promedio 18% inferiores a los que rigen en el mercado, coadyuvando de esta manera a la política de regulación y estabilización de precios.

No obstante, ello no beneficia necesariamente en esa proporción al consumidor final, ya que son márgenes de ahorro para el pequeño comercio, excepto por lo que se refiere al programa de autogestión en que se atiende directamente a grupos de compras en común y cooperativas.

Otro canal de ventas mediante el cual CONASUPO beneficia directamente al consumidor es el de las tiendas MERCAMEX, en las que a pesar de su reducido número, el consumidor si obtiene los precios de medio mayoreo, con el inconveniente de que también tienen que hacer ese tipo de adquisiciones, por lo que los principales beneficiarios no son los sectores de la población con bajos niveles de ingreso.

Aunque la distribución al medio mayoreo es de orientación básicamente urbana y de beneficio principalmente al pequeño comercio, con estos programas, CONASUPO puede contribuir sin grandes erogaciones de infraestructura, a mantener la oferta de productos básicos en el mercado, a través de un gran número de puntos de venta que ascendió a 126 mil en 1987 sin considerar a los grupos de autogestión.

Además de la importancia cualitativa de los pequeños comercios que atiende CONASUPO, su importancia también es cuantitativa, ya que su número es seis veces mayor que el total de puntos de venta con que cuentan las distribuidoras al menudeo.

La importancia de la distribución al medio mayoreo no sólo se debe al número de pequeños comercios atendidos, sino también al volumen de sus ventas, ya que estas han mostrado una tendencia de crecimiento muy dinámico en cuanto a su participación en las ventas totales de CONASUPO en este ámbito, ya que de 1% que significaban en 1977, ascendieron al 30% en el año de 1987.

No obstante, este dinámico crecimiento se debe fundamentalmente, precisamente al programa de acciones concertadas con el pequeño comercio tradicional.

En virtud de sus resultados de los últimos años y del contexto de recursos limitados, se considera que las expectativas de la distribución al medio mayoreo y en especial del programa de acciones concertadas, son favorables por su menor costo relativo para CONASUPO y por su mayor importancia en las acciones de regulación y abasto.

Ello se debe a que sólo se les apoya con el abasto de productos a precios reducidos, sin darles asesoría ni financiamiento como sucede con el programa de afiliados a CONASUPO.

Por lo tanto, es probable que este programa continúe siendo el más dinámico de los programas de distribución, incluyendo los que operan en el medio rural.

Al igual que la distribución al medio mayoreo, las operaciones de CONASUPO en la distribución al menudeo, tienen como propósito la reducción de etapas innecesarias de intermediación, no obstante, la diferencia radica básicamente en que su atención se orienta a satisfacer los requerimientos del consumidor final de zonas rurales y urbanas marginadas.

En la evolución de la distribución al menudeo, puede apreciarse con toda claridad su orientación prioritaria a los sectores de la población de las zonas rurales, ya que durante el período 1977-1987 este tipo de puntos de venta registra un crecimiento explosivo de 751 a 15 mil 363 tiendas, que representan en la actualidad el 71% de la infraestructura de distribución al menudeo.

Si bien la intervención de CONASUPO en la distribución al menudeo tiene implicaciones de carácter económico porque contribuye a regular los precios en el mercado y a complementar la oferta, tiene también una gran importancia social por su orientación fundamentalmente rural, en donde habita una población caracterizada por un alto grado de dispersión y bajo poder adquisitivo y que por lo tanto, no representa un gran atractivo para el comercio privado.

El carácter inminentemente social de la distribución al menudeo y en especial el de las zonas rurales se refleja en su reducida participación en las ventas totales de CONASUPO no obstante el gran número de tiendas; las ventas de este programa que en 1977 significaban el 7% del total después de 10 años, significaban solamente el 30%.

Por las características de las zonas rurales que ya señalamos, de alto grado de dispersión y bajo poder adquisitivo, es altamente probable que el programa de distribución de CONASUPO sea sumamente costoso, no obstante su presencia se justifica porque precisamente en el ámbito rural se dan los mayores niveles de intermediación y de precios.

Respecto de la infraestructura de CONASUPO en el ámbito de la distribución al menudeo, es importante señalar que contra la idea generalizada que se tienen sobre ella, sólo una parte mínima equivalente al 3% del total son tiendas propias y el restante 97% son una serie de puntos de venta resultado de las acciones de concertación con grupos de las comunidades rurales y urbanas, agrupaciones del sector social y tiendas concesionadas.

En el esquema de concertación antes señalado, la comunidad, el sector social y los particulares se encargan de la instalación de las tiendas y CONASUPO de la asesoría, capacitación, apoyo de capital de trabajo y abasto permanente de los productos.

Una característica importante de la distribución al menudeo, es la tendencia de descentralización de los últimos años que dió como resultado la constitución a partir de seis empresas regionales que existían en 1985, de doce empresas más de carácter regional y estatal.

El propósito básico de estas acciones de descentralización, es por una parte la constitución de circuitos locales de producción/consumo y por la otra la promoción de la corresponsabilidad en el abasto, no sólo de los sectores privado y social de las localidades, sino además de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Un aspecto que pudiera cuestionarse sobre las tiendas de CONASUPO, es que su operación es similar al de cualquier tienda de autoservicio, en la que se vende una parte mínima de productos básicos y una gran proporción de otros artículos que no tienen ese carácter y que incluso pudieran considerarse como superfluos o de lujo.

Esta situación indudablemente que se da en una parte de las tiendas CONASUPO, especialmente las localizadas en las zonas urbanas y que funcionan con los esquemas más modernos de organización y operación similares a los de las tiendas de autoservicio.

No obstante, es importante considerar que ningún tipo de tiendas, sea privada o institucional, puede restringir sus cuadros de productos a los de carácter básicos, porque no sólo estarían manteniendo subutilizada la capacidad instalada, sino además no estarían generando los ingresos necesarios para sufragar sus gastos de operación e inversión realizados en las instalaciones, por lo que necesariamente tiene que distribuirse en los puntos de venta, productos que puedan generar utilidades.

La situación anterior, sin descartar la posibilidad de que se de, es menos probable en las zonas rurales, básicamente porque el poder adquisitivo de esas poblaciones no garantizan la venta de los productos no básicos o superfluos.

No obstante, aún aceptando esta situación, en la estructura de las ventas de las tiendas CONASUPO, destacan los abarrotes con el 78% del total en los últimos dos años, los artículos perecederos con 13%, las mercancías generales con el 7% y un promedio de 3%, está constituido por juguetes, ropa y otros artículos.

Los volúmenes de ventas de productos básicos de las distribuidoras al menudeo, les permiten mantener una presencia significativa en el mercado del maíz en el que participan con el 85%, el del frijol con el 36%, el del arroz con el 31%, el 6% en el de abarrotes comestibles y el 10% en el de abarrotes no comestibles.

A diferencia de la distribución al medio mayoreo, los niveles de precios que manejan las distribuidoras al menudeo son en promedio 15% inferiores a los que rigen en el mercado, con la particularidad de que estos niveles de precios sí benefician directamente al consumidor final.

Respecto de las expectativas de la distribución al menudeo, diversos aspectos parecen determinar su futuro, un crecimiento más acelerado en las zonas urbanas en los últimos años, una reducción en el dinamismo de las zonas rurales, la estrategia de descentralización con mayor participación de las entidades federativas en el abasto y las acciones de concertación con los sectores social y privado de nuestra economía mexicana.

Lo anterior quiere decir por lo que se refiere a la distribución rural, que existe la posibilidad de su consolidación cuantitativa en el número de puntos de venta, por lo que podrá orientar su acción a resolver problemas de insuficiencia de recursos y de abasto.

En la distribución al menudeo de las zonas urbanas, su mayor tendencia de crecimiento puede continuar debido a que los centros urbanos siguen siendo los principales polos de consumo por la concentración de la población y los flujos migratorios.

En este sentido, las acciones de CONASUPO se orientarán no sólo a resolver problemas de insuficiencia de recursos para garantizar el abasto de productos, sino además para la instalación de nuevos puntos de venta.

No obstante lo anterior, en las expectativas tanto de la distribución al menudeo en zonas rurales como en las urbanas, la continuidad de las acciones concertadas con los sectores será aspecto fundamental de su desarrollo.

El mecanismo financiero (FIA) constituido por CONASUPO en 1980 para apoyar el abasto de las distribuidoras y paralelamente a los proveedores asociados, representa un monto relativamente poco importante de las compras de 5% en promedio, sobre un total estimado en 2.5 billones de pesos.

No obstante, se considera aceptable este resultado por lo reducido del incremento patrimonial, por sus esfuerzos para diversificar sus fuentes de captación de recursos y fundamentalmente por su orientación preferente a las pequeñas y medianas industrias que son las que mayores apoyos requieren y menores oportunidades tienen de obtenerlos.

En virtud de lo anterior, la importancia de este mecanismo es reducida en cuanto a su contribución a las políticas de regulación y de abasto de las distribuidoras.

No obstante, si tiene una importancia básicamente cualitativa como instrumento de fomento industrial a la pequeña y mediana empresa productora de básicos.

Las expectativas del FIA son inciertas por sus resultados operativos y por la política de desincorporación de entidades paraestatales, en virtud de su reducida participación en las adquisiciones de las distribuidoras CONASUPO.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el capítulo primero, correspondiente al marco teórico y los aspectos conceptuales sobre la regulación y el abasto del mercado de básicos, se planteó como particularidades de la política económica que su origen está ligado a la intervención del Estado en el proceso económico que sus fines son los fines del Estado y que es un campo reservado a la exclusiva acción del Estado orientada a lograr la estabilidad del proceso económico y el bienestar general de los distintos sectores de la sociedad en los que prevalece el interés particular o de clase sobre el interés de la colectividad.

En virtud de lo anterior, es claro y evidente que el Estado ha sido y continuará siendo la única organización política y económica capaz de realizar la función rectora del desarrollo, por su organización, capacidad financiera y la disponibilidad de instrumentos de política económica, entre los que destacan las entidades paraestatales.

Esta aseveración no niega de ninguna manera y mucho menos cierra la posibilidad de que los sectores sociales puedan tener una influencia significativa sobre las decisiones que adopte el Estado en materia de política económica, lo que es más, las fuerzas sociales constituyen un factor que incide en mayor o menor medida en la orientación de la política económica.

No obstante lo anterior, el Estado tiende a promover la concertación de acciones con los grupos sociales organizados, porque a través de ella ha logrado orientar las fuerzas políticas, económicas y sociales en un sólo sentido, evitando de esta manera la confrontación y la inestabilidad en todos sus aspectos para continuar avanzando a etapas superiores de desarrollo.

Otro aspecto importante sobre el Estado es que su participación en los mercados es una necesidad del proceso de desarrollo económico, en el que se requería la presencia de un "agente" con una capacidad tal que pudiera imprimirle al Sistema una dinámica que los diversos participantes en el proceso económico no podrían darle por sí solos.

No obstante a diferencia de países capitalistas con mayor desarrollo, el Estado Mexicano no se ha limitado a influir en el comportamiento de las variables macroeconómicas ni a crear las condiciones necesarias para que pueda desarrollarse adecuadamente el proceso económico, sino que a través de las entidades paraestatales ha extendido su intervención a las ramas más diversas de la economía nacional para influir en el comportamiento de los mercados.

Esta particularidad puede deberse en gran medida a que el Estado Mexicano enfrentó desde sus inicios situaciones económicas y sociales muy diversas, ya que el país presentaba una notoria insuficiencia de recursos financieros para impulsar proyectos de gran magnitud, un escaso desarrollo tecnológico, no existía una industria nacional fuerte y mucho menos una de bienes de capital que permitiera atender las demandas de la economía nacional.

Por otra parte, la estructura económica era básicamente agrícola y las desigualdades sociales eran acentuadas lo que propiciaba restricciones al mercado interno y malestar social

Ante la presencia de una problemática tan diversa, la intervención del Estado en el proceso económico, tuvo que adoptar por lógica formas también muy diversas que no podían quedarse en el manejo de las variables macroeconómicas, sino que tenían que atender una serie de necesidades de distinta naturaleza y que por consecuencia, requerían de un instrumento versátil para atenderlas como las entidades paraestatales.

De los instrumentos de política económica de que dispone el Estado, las entidades paraestatales tienen una importancia cualitativa fundamental, ya que a través de ellas el Estado rebasa sus funciones tradicionales de organismo político y promotor de la actividad de los particulares, para constituirse además en organismo económico productor de bienes y prestador de servicios de muy distinta naturaleza.

No obstante, el Estado Mexicano no se ha limitado a promover el desarrollo de sectores económicos, también ha orientado su intervención en los mercados a atender las demandas de bienestar de grupos de la población de menores ingresos.

En el campo específico de los productos alimenticios básicos, la presencia del Estado en los mercados se debe en alguna medida a que las condiciones económicas y sociales prevalecientes se conjugan desfavorablemente para propiciar niveles adecuados de precios y de ingresos que permitan el acceso de la población a dichos productos, en especial de aquellos grupos de la población con bajo poder adquisitivo.

Es decir, el proceso de producción/distribución de alimentos básicos se realiza con dificultades por los problemas de la estructura económica derivados del escaso desarrollo tecnológico, la heterogeneidad de los productores, la escasa disponibilidad de los recursos y la inequitativa distribución del ingreso.

A ello habría que agregar la incidencia que en momento dado pueden tener las perturbaciones naturales debido a que nuestra estructura agrícola es básicamente temporalera.

Por otra parte, los productos alimenticios constituyen un campo de acción de vital importancia, porque conforman la base alimenticia de la población y en el caso de la de menores recursos, el gasto en alimentos representa una parte importante de su presupuesto familiar.

En este contexto, la participación del Estado en el mercado alimenticio es fundamental para garantizar no sólo la estabilidad económica, sino además la política y social, por lo que su intervención se ha orientado a superar obstáculos que por diversas causas dificultan el normal abastecimiento de los consumidores, que casi siempre ocasionan aumentos de precios, especulación y carestía de los productos.

Respecto de los antecedentes de la intervención del Estado en el mercado de los productos alimenticios básicos en nuestro país, cabría señalar que en lo general se orientó desde sus inicios a procurar la disponibilidad de los productos a la población y posteriormente, en el contexto de una economía mercantil, a garantizar su presencia en los mercados en condiciones accesibles para los consumidores.

Aunque en la época prehispánica no se puede hablar propiamente de una intervención del Estado en los mercados, ya que se trataba de una economía agrícola básicamente de autoconsumo con una actividad comercial marginal, el Estado ejercía a través de los tributos un fuerte control sobre los excedentes agrícolas que ante contingencias de la naturaleza permitían mantener en alguna medida los consumos mínimos de la población y garantizar la estabilidad política y social del pueblo azteca.

Es a partir del período virreinal, cuando el Estado comienza a tener una mayor intervención en los mercados para resolver problemas referentes a la oferta, la demanda y los precios de los productos, ya que el proceso económico rebasa su fase de autoconsumo y se torna básicamente mercantil regulado por el mercado.

No obstante la intervención gubernamental en este período se orienta a reglamentar la actividad comercial y marginalmente a realizar actividades de compra-venta para influir en los niveles de precios y la disponibilidad de los productos en los mercados.

Es en la etapa más reciente de nuestro desarrollo histórico y en lo particular en la posterior a la Revolución de 1910, cuando la intervención gubernamental en los mercados se hace más intensa y rebasa el ámbito de la reglamentación para actuar como un agente económico más en el proceso de distribución de los productos alimenticios, a través de la constitución de organismos institucionales que se expresan en la actualidad en el conjunto de entidades que conforman el Sistema CONASUPO.

Para influir en el comportamiento de los mercados, actualmente el Estado Mexicano dispone además de las entidades paraestatales, de un conjunto de otros instrumentos que podrían agregarse básicamente en dos grupos: normativos e inductivos .

Si bien los tres grupos de instrumentos señalados anteriormente se complementan para lograr los fines del Estado en el proceso económico, la lógica de la constitución y existencia de las entidades paraestatales es garantizar la disponibilidad de los productos en el mercado, cuando la regulación de la actividad de los particulares y la inducción a través de los planes y programas no permiten hacerlo en adecuadas condiciones de suficiencia, precio, calidad y oportunidad para los consumidores de escasos recursos.

Esto quiere decir que la regulación por parte del Estado de la actividad de los particulares trata de resolver en alguna medida y a través de un acto de autoridad el conflicto permanente del interés individual por una mayor utilidad y el interés de la colectividad por el bienestar social.

Precisamente, a través de los instrumentos inductivos constituidos por los planes y programas gubernamentales, se logra reducir el mismo conflicto de intereses a través de la fórmula de la concertación de acciones entre el Estado y los sectores social y privado para conjuntar esfuerzos y recursos en aspectos de interés común.

Si bien la intervención del Estado en el mercado de productos alimenticios básicos constituye una alternativa para garantizar la disponibilidad de los productos, no podría pensarse sin embargo, desechar las alternativas de la regulación y de la inducción, porque en ese momento estaríamos hablando de otro sistema económico en el que la oferta sería satisfecha por el Estado.

Por eso, en un sistema económico en el que la participación del Estado en los mercados es complementaria, tiene que lograrse o al menos promoverse, un adecuado balance entre las otras formas de intervención, la cual estará determinada cuantitativa y cualitativamente por las condiciones económicas, políticas y sociales prevalentes.

Para garantizar la disponibilidad de los productos alimenticios en los mercados, el Estado interviene en la producción agropecuaria y en su comercialización, no obstante la diferencia básica de dicha intervención, es que en la primera se caracteriza por acciones de fomento, mientras que en la segunda realiza además, acciones de regulación y de participación directa en los mercados, a través del conjunto de entidades paraestatales que conforman el Sistema CONASUPO.

No obstante, es conveniente señalar que el Sistema CONASUPO es producto de la evolución y experiencia del Estado en cinco décadas de participación directa en los mercados de los productos básicos, en la que a través de la evolución de diversos organismos institucionales se han ido conformando gradualmente propósitos, políticas, programas y acciones que la actualidad constituyen la experiencia del Estado en este campo.

La lógica de la organización del Sistema CONASUPO en tres ámbitos de acción claramente diferenciados (comercio agropecuario, transformación industrial y distribución al medio mayoreo y al detalle) responde a la necesidad de realizar de una manera más adecuada e integral la función de regulación y abasto a lo largo del proceso de producción/distribución y consumo de básicos alimenticios.

Su campo de acción en cuanto a los productos que maneja lo constituyen artículos alimenticios que representan una parte importante del consumo de la población de escasos recursos, aunque en el ámbito de la distribución al medio mayoreo y al detalle maneja otros artículos considerados como de consumo generalizado.

La acción del Sistema CONASUPO indudablemente que en algunos aspectos particulares tienen fallas y deficiencias, no obstante en lo general ha desempeñado adecuadamente su función como instrumento de política económica para contribuir a la estabilidad del mercado, mediante la regulación de la oferta y los precios y del abasto complementario de la demanda.

Esto es en el comercio agropecuario, que constituye el punto de partida de su organización operativa y sustento de las etapas posteriores para llegar al consumidor final, la acción de CONASUPO se ha significado por contribuir a evitar que frente a cosechas abundantes se depriman los precios agrícolas y a que estos alcancen niveles elevados con efectos nocivos para el consumidor, cuando las cosechas son deficitarias.

También ha contribuido a fomentar la producción y la productividad de las cosechas nacionales, mediante programas abiertos de compras a precios de garantía que le dan certidumbre a los agricultores sobre el nivel de sus ingresos.

Los programas abiertos de CONASUPO a precios de garantía indudablemente que benefician en mayor medida a los agricultores con mejores condiciones productivas y comerciales.

Este aspecto que pudiera cuestionarse desde el punto de vista social, debe considerar la función económica que también realiza CONASUPO, ya que con las adquisiciones a este tipo de agricultores se contribuye a satisfacer los requerimientos de la demanda

Ha contribuido además a mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda mediante importaciones complementarias del abasto nacional y ha apoyado la comercialización de las comunidades rurales marginadas mediante servicios para el manejo de sus productos.

Ha mantenido las reservas reguladoras para hacer frente a insuficiencias de la producción nacional debido a contingencias de la naturaleza o acciones especulativas que presionan los niveles de precios en el mercado.

También ha otorgado subsidios para cubrir el diferencial entre los precios de garantía y los de venta al consumidor final apoyando de esta manera la política de control de precios del Gobierno Federal.

Las funciones reguladoras de CONASUPO, los programas de compras abiertos, el mantenimiento de reservas y el otorgamiento de subsidios, constituyen aspectos fundamentales de sus problemas operativos, ya que propician que se rebase su capacidad financiera.

Para enfrentar esta problemática, ha racionalizado su participación en los mercados, en el otorgamiento de subsidios con un carácter cada vez más selectivo, en el nivel de las reservas que mantiene y paralelamente ha promovido una mayor participación de la industria privada en la captación de sus materias primas.

Los aspectos antes señalados constituyen las tendencias básicas en la operación de CONASUPO y las cuales determinarán de alguna manera sus expectativas.

Por lo que se refiere a la participación del Sistema CONASUPO en el ámbito de la transformación industrial, aunque en los últimos años se observa una reducción en la dinámica de crecimiento de la producción de la planta industrial y en su participación en el mercado, sus acciones en este ámbito son importantes porque constituyen un eslabón fundamental de su organización operativa y porque contribuyen a satisfacer parte de la demanda del comercio privado e institucional, de la red de tiendas del Sistema CONASUPO y del consumidor final con bajos niveles de ingreso.

La participación de la industria CONASUPO en el mercado de la harina de maíz refleja una de sus particularidades como instrumento de política económica que contribuye a una serie de propósitos y no de uno sólo en particular.

Esto quiere decir que a través de su participación en este mercado contribuye no sólo a satisfacer parte de los requerimientos de la demanda, sino además a promover los procesos de modernización en la elaboración de la tortilla para sustituir su producción tradicional a base de masa, por el proceso de harina de maíz.

La incidencia de este proceso no se limita a fomentar la modernización industrial para un uso más racional de la materia prima y de otros insumos, sino que tiene incidencia también en la producción agropecuaria y en el comercio exterior del maíz, al liberar recursos para otros productos agrícolas básicos y abrir la posibilidad de requerir menores volúmenes de importaciones.

La participación de CONASUPO en el mercado de productos lácteos crea prácticamente la única posibilidad de que la población con bajos niveles de ingreso pueden tener acceso a este tipo de productos de alto valor nutritivo, ya que aproximadamente la mitad de su producción se canaliza directamente a sectores de la población con ingresos de hasta dos veces el salario mínimo.

Como aspectos que habrá que corregir en la operación de CONASUPO en la transformación industrial destacan su mínima participación en el comercio agropecuario, salvo las adquisiciones de LICONSA, así como la tendencia de desabasto a la red oficial de tiendas CONASUPO registrada en los últimos años.

Al igual que en el ámbito agropecuario, la industria CONASUPO está promoviendo acciones de concertación con los sectores privado y social y con las entidades federativas para mantener al menor costo posible la presencia de la planta oficial en los mercados que se ha ido reduciendo en los últimos años, lo cual constituye tendencias predominantes que contribuirán a determinar sus expectativas.

En el ámbito de la distribución fase terminal del Sistema CONASUPO, sus acciones contribuyen a la política de control de precios y al abasto de productos básicos o de consumo generalizado a través del apoyo al pequeño comercio y directamente a través de la red de tiendas de que dispone en el medio urbano y rural de zonas marginadas.

En el ámbito de la distribución al medio mayoreo, su participación en los mercados se orienta a la eliminación de los niveles de intermediación para trasladar los márgenes de ahorro que puedan lograrse al pequeño y mediano comercio tradicional e indirectamente al consumidor final.

La eliminación de los niveles de intermediación es un aspecto fundamental de la política de control de precios, ya que de la adquisición de los productos al menor precio posible, depende en gran medida los márgenes de utilidad para el comerciante y de ahorro para el consumidor final.

Aunque los márgenes de ahorro benefician básicamente al pequeño y mediano comercio de zonas urbanas, la importancia de este programa de CONASUPO consiste en la posibilidad de mantener la presencia de los productos en el mercado, a través de un gran número de puestos de venta del pequeño comercio tradicional que no representan erogaciones por parte del Estado, salvo el apoyo para el aprovisionamiento de productos básicos.

Por lo que se refiere a la distribución al menudeo, destaca su orientación básicamente rural, ya que actualmente el 71% de la infraestructura de que dispone de un total de 21 mil 669 tiendas está localizada en estas zonas, en donde se asienta una población con alto grado de dispersión y los más bajos niveles de ingreso.

Esta particularidad le da un carácter inminentemente social a los programas de CONASUPO en la distribución al menudeo, ya que a pesar del gran número de tiendas genera sólo el 30% de las ventas de CONASUPO en este ámbito.

Las acciones de concertación están mucho más desarrolladas en el ámbito de la distribución al menudeo, lo cual se fundamenta en el hecho de que sólo el 3% del total de la infraestructura son tiendas propias de CONASUPO.

Estas acciones de concertación están adoptando una nueva variante en su dinámica, reflejada en la descentralización de la operación de las tiendas hacia las entidades federativas para promover la constitución de circuitos locales y regionales de producción/consumo y una mayor participación de los Gobiernos Estatales y Municipales en el abasto.

Las tiendas CONASUPO y en especial las localizadas en el medio rural no restringen sus actividades a la venta de productos básicos, sino que incluyen en sus ventas una cantidad de otros productos no básicos e incluso superfluos.

No obstante, esta situación se justifica por el bajo margen de utilidad de los productos básicos y por la subutilización que se propiciaría de la capacidad instalada de las tiendas.

La reducción en el dinamismo de crecimiento de la infraestructura de distribución al menudeo, parece indicar la proximidad de su consolidación operativa, por lo que uno de los problemas fundamentales a resolver podría ser el de garantizar el surtimiento de la red oficial de tiendas.

En lo que respecta a las acciones de fomento a la pequeña y mediana industria asociada a las distribuidoras CONASUPO, su participación de 5% en promedio de las adquisiciones no parece justificar la existencia del FIA, por lo que las expectativas de este fondo son inciertas en las actuales circunstancias económicas y de desincorporación de entidades paraestatales.

En la parte final de la introducción de este trabajo de tesis se planteó como de los propósitos fundamentales, identificar algunas recomendaciones de carácter general que contribuyan a mejorar en alguna medida la operación del Sistema CONASUPO como instrumento de política económica.

No obstante, para poder evaluar el alcance de las recomendaciones que más adelante se señalan, es importante tener presente dos particularidades fundamentales del Sistema CONASUPO.

La primera, es que su acción está condicionada por las circunstancias económicas, políticas y sociales y por la acción de otras dependencias y entidades públicas.

La segunda, es que por su carácter de instrumento de políticas económicas su función no es definir como hacer las cosas, sino contribuir a ejecutar las determinaciones tomadas por las instancias públicas responsables de las líneas generales o específicas de la política económica.

Es decir, su acción está condicionada entre otras, por las políticas generales de ingresos y gasto público y por las de carácter sectorial de fomento agropecuario, industrial y de distribución, que determinan los niveles de la producción agrícola, los precios de garantía, los subsidios y los precios finales al consumidor.

Por lo tanto, es evidente que las recomendaciones pueden tener incidencia no sólo en la fase específica del proceso de producción/distribución sobre el que se pretende influir, sino además en otras fases de dicho proceso.

Sin embargo, esa situación de conflicto permanente, es una particularidad de la política económica que tiene que resolver por un parte, la posibilidad de contraposición de propósitos y estrategias específicas y por la otra, la propia dinámica de cambio de las condiciones económicas, políticas y sociales.

En función de lo anterior, las recomendaciones que se externan no se limitan a los aspectos operativos del Sistema CONASUPO como instrumento de política económica, sino que en algunos casos se extiende a lo que pudiera denominarse su contexto, por considerar como ya lo hemos apuntado, que éste influye determinadamente en su acción.

Finalmente, es importante señalar que, cuando ello sea posible, las recomendaciones se plantearán a manera de alternativas de acción que permitan en un momento dado, tener opciones ante variaciones de la política económica o en las propias circunstancias económicas, políticas y sociales.

AMBITO DEL COMERCIO AGROPECUARIO

- * Fortalecer la coordinación de las instancias de planeación y programación de la producción agrícola para lograr un adecuado nivel de la oferta nacional que permita satisfacer las necesidades internas, eliminar excedentes e importaciones, y mantener un nivel adecuado de las reservas.

Ello no sólo tendría beneficios para el Sistema CONASUPO, sino para el conjunto de nuestro sistema económico ya que habría un uso más racional de recursos en un contexto de limitación y austeridad.

- * Fortalecer y consolidar los mecanismos participativos con las ramas industriales para que se reduzcan las presiones operativas y financieras del Sistema CONASUPO.

- * Fortalecer las compras de CONASUPO orientadas al fomento de las compras en común de las comunidades rurales para abatir costos, ya que aunque su importancia económica no es relevante, si tienen una importancia social por la generación de ocupación el arraigo de los productores a sus comunidades y la posibilidad de un mayor bienestar social.

- * Fortalecer la articulación de los precios de garantía con otros instrumentos de política económica como crédito, seguro, riego, asistencia técnica, capacitación, etc.

- * Establecer precios de garantía a nivel de los internacionales para fomentar la producción de básicos en que se sea deficitario.

- * Establecer precios de garantía inferiores a los internacionales en aquellos productos en que se sea superavitario.

- * Establecer compensaciones extras sobre los niveles de los precios de garantía cuando se obtengan incrementos de productividad y/o se quiera estimular la calidad de los productos.

- * Mantener los niveles de los subsidios de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales prevaletentes considerando la posibilidad del ajuste de precios y fortaleciendo los mecanismos de selectividad del subsidio.

- * Mantener niveles de reservas variables por parte del Sistema CONASUPO de acuerdo a las expectativas de producción nacional y de los mercados internacionales y al tiempo que las importaciones tardan en llegar a los mercados.
- * Mejorar los sistemas de información de zonas productoras-zonas consumidoras para evitar el traslado innecesario de productos y aumentos de los costos de comercialización que inciden en los precios.
- * Promover la descentralización operativa del abasto a las entidades federativas para que se corresponsabilicen de ella los sectores social y privado y los Gobiernos de los Estados.
- * Concertar acciones con las entidades federativas y con los sectores social y privado para que se corresponsabilicen de la expansión de la infraestructura de almacenamiento.

TRANSFORMACION INDUSTRIAL

- * Promover convenios de concertación con los sectores privado y social y los Gobiernos de los Estados para mantener la presencia de la planta oficial en el mercado de básicos industrializados y garantizar una parte de las necesidades de las distribuidoras CONASUPO.
- * Promover la reorganización de ICONSA y MICONSA para que haya homogeneidad en las líneas de producción de estas filiales.
- * Corregir la tendencia de desabasto de las Distribuidoras CONASUPO por parte de las filiales industriales CONASUPO.

- * Promover una mayor participación de las filiales industriales en la captación de sus materias primas para reducir la problemática operativa y financiera de CONASUPO y que contribuyan al fomento de la producción agropecuaria.

DISTRIBUCION AL MEDIO MAYOREO Y AL DETALLE

- * Fortalecer los programas de apoyo al pequeño comercio tradicional porque esta alternativa le permite al Estado mantener la presencia de productos en el mercado sin grandes erogaciones de recursos en infraestructura y gastos de personal.
- * Continuar promoviendo la descentralización operativa de la distribución al menudeo con una mayor participación de todas las entidades federativas y de los sectores social y privado en su financiamiento.
- * Consolidar la expansión de la infraestructura de la distribución al menudeo con la instalación de tiendas adicionales cuando estén plenamente justificadas y con la participación de la comunidad.
- * Promover la incorporación de los programas de distribución al menudeo a los cajones de crédito preferenciales del Banco Mundial para la modernización del pequeño comercio.
- * Fortalecer las relaciones operativas y de política con las filiales industriales para revertir la tendencia de desabasto de los últimos años.

- * Fortalecer la asociación operativa con la pequeña y mediana industria para garantizar la disponibilidad de productos y contribuir al fomento industrial.

Finalmente, es importante reiterar que las recomendaciones antes señaladas, unas de carácter general y otras de carácter más particular requieren para una mayor factibilidad, la coordinación de las diversas instituciones públicas que de alguna manera intervienen en el mercado de productos básicos; así como de la participación de los sectores social, privado y de las entidades federativas.

VOLUMEN DE LA PRODUCCION AGRICOLA 1877-1908
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 1

PRODUCTOS	1877		1890		1905		1908	
	VOLUMEN	%	VOLUMEN	%	VOLUMEN	%	VOLUMEN	%
ARROZ	15.2	0.2	29.8	0.3	25.0	0.4	321.0	1 / 0.0
FRIJOL	210.2	3.2	199.2	3.1	186.3	2.7	2.1	0.0
MATZ	5,309.6	80.8	3,249.2	49.9	3,049.8	44.8	3,827.3	38.8
TRIGO	338.7	5.2	338.3	5.2	302.6	4.4	257.4	2.6
SUBTOTAL :	5,873.7	89.4	3,807.5	58.5	3,563.7	52.3	4,086.8	41.4
TOTAL :	6,569.4	100.0	6,513.0	100.0	6,808.2	100.0	9,872.9	100.0

1 / CIFRA EN TONELADAS

FUENTE: DIEGO LOPEZ RUZARQ: COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-
SECON.- 1980.

IMPORTACIONES DE GRANOS ALIMENTICIOS 1888-1911
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 2

AÑOS	HATZ	SEMILLAS Y GRANOS ALIMENTICIOS N/E	TOTAL
1888 / 89	6.7	--	6.7
1889 / 90	26.0	--	26.0
1890 / 91	--	--	--
1891 / 92	--	--	--
1892 / 93	219.8	4.3	224.1
1893 / 94	10.5	1.4	11.9
1894 / 95	4.1	0.9	5.0
1895 / 96	39.9	1.6	41.5
1896 / 97	227.6	1.5	229.1
1897 / 98	3.1	1.3	4.4
1898 / 99	7.0	1.3	8.3
1899 / 00	14.2	1.5	15.7
1900 / 01	38.0	1.5	39.5
1901 / 02	24.5	1.4	25.9
1902 / 03	3.6	2.4	6.0
1903 / 04	12.6	3.8	16.4
1904 / 05	12.1	5.4	17.5
1905 / 06	36.9	75.3	112.2
1906 / 07	52.8	62.7	115.5
1907 / 08	17.8	14.5	32.3
1908 / 09	--	--	--
1909 / 10	97.8	131.8	229.6
1910 / 11	229.9	21.5	251.4

FUENTE : DIEGO LOPEZ ROZADO: COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.- SECON 1980.

POBLACION MEXICANA 1895 - 1988

CUADRO No. 3

ANOS	MILLONES DE HABITANTES	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL
1895	12.6	- -
1900	13.6	1.54
1910	15.2	1.12
1921	14.3	(0.55)
1930	16.6	1.67
1940	19.7	1.73
1950	25.8	2.73
1960	34.9	3.07
1970	48.2	3.28
1980	66.8	3.32
1981	68.8	2.99
1982	70.9	3.05
1983	73.1	3.10
1984	75.4	3.15
1985	77.9	3.32
1986	80.3	3.08
1987	82.8	3.11
1988	85.4	3.14

FUENTE : INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA SPP-1986: LOS AÑOS DE 1981, 82, 83, 84, 86, 87 Y 88 SE ESTIMARON TOMANDO COMO BASE LA ALTERNATIVA BAJA DE PROYECCION DE LA POBLACION PUBLICADA POR EL INEGI EN 1986.

SUPERFICIE TOTAL IRRIGADA 1947-1981
(MILES DE HECTÁREAS)

CUADRO No. 4

ANOS	TOTAL	NUEVAS	MEJORADAS
1947 A 1952	827	420	407
1953 A 1958	625	387	238
1959 A 1964	758	566	192
1965 A 1970	244	168	76
1971	393	300	93
1972	110	40	70
1973	170	53	117
1974	134	37	97
1975	134	48	86
1976	197	112	85
1977	136	86	50
1978	183	126	57
1979	193	100	93
1980	301	205	96
1981	183	90	93 (4 MESES)

FUENTE : HASTA 1976 DIEGO LOPEZ ROSADO: LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-SECOM 1980; A PARTIR DE 1977. QUINTO INFORME PRESIDENCIAL 1987.

SUPERFICIE COSECHADA DE RIEGO Y TEMPORAL 1970-1981
(MILLONES DE HECTAREAS)

CUADRO No. 5

AÑOS	TOTAL (1)=(2+3)	TEMPORAL (2)	RIEGO (3)	% (4)=(3/1)
1970	12.8	10.8	2.0	15.6
1975	15.0	12.0	3.0	20.0
1978	15.5	10.7	4.8	31.0
1979	15.9	11.6	4.3	27.0
1980	15.1	10.4	4.7	31.1
1981	17.7	12.8	4.9	27.7

FUENTE : HASTA 1975 DIEGO LOPEZ ROSADO: LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-SECON 1980: A PARTIR DE 1979. QUINTO INFORME PRESIDENCIAL.

SUPERFICIE COSECHADA DE LOS PRINCIPALES GRANOS ALIMENTICIOS 1940-1987
(HILES DE HECTAREAS)

CUADRO No. 6

ANOS	ARROZ	FRIJOL	MAIZ	TRIGO	AJONJOLI	SORGO	T O T A L
1940	62.0	635.0	3,342.0	464.0	296.0	--	4,799.0
1945	59.0	728.0	3,451.0	347.0	835.0	--	5,420.0
1950	106.0	969.0	4,328.0	587.0	951.0	--	6,941.0
1955	96.0	1,187.0	5,371.0	850.0	1,182.0	--	8,686.0
1960	143.0	1,326.0	5,558.0	1,190.0	1,922.0	636.0	10,775.0
1965	138.0	2,117.0	7,718.0	858.0	267.0	314.0	11,412.0
1970	150.0	1,747.0	7,440.0	841.0	281.0	921.0	11,380.0
1975	256.0	1,753.0	6,694.0	778.0	199.0	1,445.0	11,125.0
1979	150.0	1,051.0	5,581.0	584.0	282.0	1,162.0	8,810.0
1980	132.0	1,551.0	6,766.0	724.0	148.0	1,570.0	10,891.0
1981	174.0	1,991.0	7,669.0	861.0	91.0	1,684.0	12,470.0
1982	156.0	1,581.0	5,643.0	1,011.0	166.0	1,280.0	9,837.0
1983	133.0	1,996.0	7,421.0	857.0	135.0	1,513.0	12,055.0
1984	126.0	1,725.0	7,076.0	1,033.0	140.0	1,624.0	11,724.0
1985	216.0	1,770.0	7,498.0	1,223.0	105.0	1,891.0	12,703.0
1986	157.0	1,820.0	6,417.0	1,201.0	96.0	1,553.0	11,244.0
1987	154.0	2,387.0	8,513.0	981.0	162.0	1,857.0	14,054.0

FUENTE : HASTA 1975 DIEGO LOPEZ ROSATO LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-
SECON 1980; A PARTIR DE 1979 QUINTO INFORME DE PRESIDENCIAL 1987.

VOLUMEN COSECHADO DE LOS PRINCIPALES GRANOS ALIMENTICIOS 1940-1987
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 7

ANOS	ARROZ	FRIJOL	MATZ	TRIGO	AJONJOLI	SORGO	TOTAL
1940	0.1	0.1	1.6	0.5	--	--	2.3
1945	0.1	0.2	2.2	0.3	0.1	--	2.9
1950	0.2	0.3	3.1	0.6	0.1	--	4.3
1955	0.2	0.5	4.5	0.9	0.1	--	6.2
1960	0.3	0.8	5.4	1.2	0.1	0.2	8.0
1965	0.2	0.9	8.9	2.1	0.2	0.7	13.0
1970	0.3	0.9	8.9	2.7	0.2	2.7	15.7
1975	0.5	1.0	8.4	2.8	0.1	5.6	18.4
1979	0.3	0.6	8.5	2.3	0.2	4.0	15.9
1980	0.3	0.9	12.4	2.8	0.1	4.7	21.2
1981	0.4	1.3	14.6	3.2	0.1	6.1	25.7
1982	0.3	0.9	10.1	4.5	--	4.7	20.5
1983	0.3	1.3	13.1	3.5	0.1	4.8	23.1
1984	0.3	1.0	12.9	4.5	0.1	5.0	23.8
1985	0.5	0.9	14.0	5.2	0.1	6.6	27.3
1986	0.3	1.1	11.7	4.8	0.1	4.8	22.8
1987	0.4	1.2	14.1	4.0	0.1	6.2	26.0

FUENTE: HASTA 1975 DIEGO LOPEZ ROSADO LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-SECOH 1980: A PARTIR DE 1979 QUINTO INFORME DE GOBIERNO 1987.

RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES GRANOS ALIMENTICIOS 1940-1987
(KG. POR HECTAREA)

CUADRO No. 8

AÑOS	ARROZ	FRIJOL	MAIZ	TRIGO	AJOAJOLI	SORGO
1940	1.751.0	152.0	491.0	772.0	454.0	--
1945	2.037.0	222.0	634.0	740.0	487.0	--
1950	1.759.0	258.0	721.0	911.0	468.0	--
1955	2.192.0	378.0	836.0	1.063.0	509.0	--
1960	2.294.0	398.0	975.0	1.417.0	635.0	1.802.0
1965	2.734.0	406.0	1.158.0	2.144.0	578.0	2.375.0
1970	2.703.0	530.0	1.194.0	2.817.0	655.0	2.829.0
1975	1.840.0	586.0	1.262.0	3.598.0	507.0	3.569.0
1979	1.000.0	562.0	1.479.0	3.788.0	539.0	3.049.0
1980	2.362.0	581.0	1.833.0	3.867.0	379.0	3.046.0
1981	1.714.0	653.0	1.904.0	3.721.0	699.0	3.622.0
1982	2.564.0	454.0	1.790.0	4.451.0	--	3.686.0
1983	2.256.0	651.0	1.765.0	4.084.0	610.0	3.162.0
1984	2.381.0	580.0	1.823.0	4.356.0	741.0	3.081.0
1985	1.364.0	508.0	1.867.0	4.252.0	847.0	5.340.0
1986	3.160.0	604.0	1.823.0	3.997.0	980.0	3.131.0
1987	2.051.0	503.0	1.656.0	4.077.0	1.235.0	2.941.0

FUENTE : HASTA 1975 DIEGO LOPEZ ROSADO LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-SECON 1980; A PARTIR DE 1979 QUINTO INFORME DE GORTER-NO. 1987.

EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES GRANOS ALIMENTICIOS 1925-1979
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 9

AÑOS	MATZ	TRIGO	FRIJOL	ARROZ	SORGO	T O T A L
1925	0.2	--	9.8	4.1	--	14.1
1930	--	--	0.8	--	--	0.8
1935	81.0	--	5.6	18.5	--	105.1
1940	--	--	0.8	--	--	0.8
1945	--	--	6.6	--	--	6.6
1950	--	--	0.8	--	--	0.8
1955	58.6	--	9.3	--	--	67.9
1960	457.3	--	--	2.0	--	459.3
1965	1,347.2	694.0	2.4	63.0	--	2,106.6
1970	2.0	42.0	11.0	--	1.0	56.0
1975	6.0	36.0	5.0	--	1.0	48.0
1979	--	14.0	1.0	--	--	15.0

FUENTE : DIEGO LOPEZ ROSADO LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-
SECON 1980.

IMPORTACION DE GRANOS ALIMENTICIOS 1925-1979
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 10

AÑOS	HATZ	TRIGO	FRIJOL	ARROZ	SORGO	T O T A L
1925	66.0	44.0	3.0	1.0	--	114.0
1930	79.0	70.0	4.0	1.0	--	154.0
1935	--	--	--	--	--	0.0
1940	8.0	1.0	--	--	--	9.0
1945	49.0	312.0	--	--	--	361.0
1950	--	427.0	--	--	--	427.0
1955	1.0	10.0	9.0	--	--	20.0
1960	26.0	--	25.0	22.0	10.0	83.0
1965	12.0	13.0	3.0	--	--	28.0
1970	761.0	1.0	9.0	16.0	26.0	813.0
1975	2,633.0	87.0	103.0	--	907.0	3,730.0
1979	746.0	1,169.0	1.0	36.0	1,263.0	3,215.0
1980	4,187.0	923.0	443.0	95.0	2,254.0	7,902.0
1981	2,955.0	1,130.0	490.0	93.0	2,631.0	7,299.0
1982	250.0	311.0	147.0	22.0	1,641.0	2,371.0
1983	4,632.0	402.0	1.0	N.D.	3,330.0	8,365.0
1984	2,445.0	346.0	119.0	170.0	2,746.0	5,826.0
1985	1,724.0	324.0	144.0	165.0	2,255.0	4,612.0
1986	1,666.0	--	175.0	1.0	1,182.0	3,024.0
1987	1,750.0	--	--	--	1,500.0	3,250.0

FUENTE : HASTA 1975 DIEGO LOPEZ ROSADO: LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.-SECOH 1980; A PARTIR DE 1979 QUINTO INFORME DE GOBIERNO 1987.

PRECIO DE GARANTIA / PRECIO MEDIO RURAL
(PESOS POR TONELADA)

F10.IMPGL11

CUADRO No.11

A Ñ O	P R O D U C T O S															
	MAIZ		TRIGO		FRIJOL		ARROZ		SORGO		CARTAMO		SOYA		AJONJOLI	
	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.	P.G.	P.M.R.
1965	940		1 100		1 750		1 100		625		1 500		1 600		2 500	
1970	940		800		1 750		1 100		625		1 500		1 300		2 500	
1975	1 900		1 750		5 500		3 000		1 600		3 500		3 500		6 000	
1976	2 340		2 050		5 125		2 750		1 760		3 650		4 000		6 600	
1977	2 900	2 837	2 050	2 127	5 000	5 434	3 100	3 012	2 030	1 998	4 000	4 186	4 000	5 212	7 540	8 168
1978	2 900	2 919	2 600	2 605	6 250	7 439	3 100	3 548	2 030	2 246	4 600	5 647	5 500	5 727	7 540	10 805
1979	3 480	3 530	3 000	2 986	7 750	9 520	3 720	4 090	2 335	2 501	5 000	5 621	6 400	6 443	9 050	12 497
1980	4 450	5 019	3 550	3 653	12 000	15 117	4 500	5 879	2 900	3 485	6 000	7 183	8 000	7 691	11 500	11 893
1981	6 550	6 602	4 600	4 736	16 000	16 578	6 500	6 828	3 390	3 959	7 800	7 768	10 800	10 787	15 525	15 412
1982 1/	9 525	9 766	7 303	6 899	21 100	19 451	9 000	9 242	5 200	6 403	13 075	11 846	14 800	15 382	20 900	35 058
1983	17 600	20 252	16 100	14 039	31 250	31 243	19 300	20 967	12 050	12 212	24 500	21 920	30 350	32 822	43 900	58 902
1984	29 475	34 950	26 150	25 203	46 400	50 067	27 550	38 995	21 000	24 268	36 750	35 582	56 000	59 602	92 500	106 364
1985	48 400	53 739	37 000	37 000	120 000	167 839	43 950	52 186	30 350	34 459	63 000	63 000	88 000	88 100	150 000	110 000
1986	85 500	91 050	58 000	62 129	202 250	270 888	98 000	99 363	60 000	81 790	113 100	160 829	165 000	163 579	276 700	277 370
1987		210 750	120 000	132 000	350 000	2/ 455 000		273 750		220 000	225 000	2/ 227 000		394 440		435 471

1/ A PARTIR DE ESTE AÑO LOS PRECIOS DE GARANTIA SON PRECIOS PROMEDIO DE LOS FIJADOS EN LOS DOS CICLOS AGRICOLAS DEL AÑO.

2/ PRECIO PARA EL CICLO OTONO-INVIERNO

FUENTE: HASTA 1976 DIEGO LOPEZ ROSADO; LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO; -SECOM 1980; A PARTIR DE 1977, QUINTO INFORME PRESIDENCIAL 1987.

COMPRAS Y VENTAS DE CONASUPO Y SU RELACION CON LA PRODUCCION, EL CONSUMO Y LAS IMPORTACIONES 1965-1987
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 12

PRODUCTO: TOTAL

AÑO	PRODUCCION CONSUMO IMPORTAC.			COMPRAS CONASUPO			VENTAS	PARTICIPACION CONASUPO		
	NACIONAL	NACIONAL	TOTALES	NACIONAL	IMPORTAC.	TOTAL	CONASUPO	PROD.NAL.	CON.NAL.	% IMPORTAC. %
1965	14.187	12.006	43	3.165	43	3.268	2.400	22.3	20.0	100.0
1966	14.974	12.900	0	3.155	0	3.155	2.430	21.1	18.8	0.0
1967	14.894	11.789	32	3.501	0	3.501	2.002	23.5	17.0	0.0
1968	15.864	14.438	119	3.029	39	3.068	1.951	19.1	13.5	32.8
1969	15.596	17.681	49	2.881	58	2.939	2.086	18.5	11.8	118.4
1970	16.724	16.690	1.011	2.562	864	3.426	2.634	15.3	15.8	85.5
1971	16.801	16.811	310	2.383	227	2.610	2.385	14.2	14.2	73.2
1972	16.259	18.770	1.123	2.545	1.080	3.625	3.226	15.7	17.2	96.2
1973	16.932	20.410	1.959	1.780	2.002	3.782	3.536	10.5	17.3	102.2
1974	17.181	23.686	3.261	1.861	3.515	5.376	4.584	10.8	19.4	107.8
1975	19.998	18.648	3.755	2.210	3.256	5.466	4.898	11.1	26.3	86.7
1976	17.316	21.564	1.458	3.403	1.457	4.860	4.739	19.7	22.0	99.9
1977	19.877	23.454	3.750	2.628	3.572	6.400	6.010	14.2	25.6	95.3
1978	20.782	24.362	3.405	3.820	3.836	7.656	7.854	18.4	32.2	112.7
1979	17.755	21.431	3.806	3.763	3.372	7.135	7.800	21.2	36.4	88.6
1980	22.583	31.082	8.567	1.479	6.290	7.769	8.038	6.5	25.9	73.4
1981	27.210	35.371	8.422	6.877	5.690	12.567	7.388	25.3	20.9	67.6
1982	21.778	24.574	2.856	7.909	1.915	9.824	11.549	36.3	47.0	67.1
1983	24.329	33.532	9.281	3.379	10.279	13.658	12.019	13.9	35.8	110.8
1984	25.096	32.093	7.195	4.593	7.471	12.064	12.061	18.3	37.6	103.8
1985	28.612	34.458	5.896	6.304	3.931	10.235	11.379	22.0	33.0	66.7
1986	23.924	27.961	4.048	5.396	1.925	7.321	6.904	22.6	24.7	47.6
1987	27.254	31.542	4.355	6.412	2.720	9.132	6.761	23.5	21.4	62.5
1988	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: 1965-1970 1er. INFORME PRESIDENCIAL J.L.P (1977); 1971-1977 5o. INFORME PRESIDENCIAL M.H.H.(1987); 1978 CONASUPO EN CIFRAS; 1979-1985 EVOLUCION FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE CONASUPO; 1986-1987 5o. INFORME PRES PRESIDENCIAL M.H.H. (1987).

T A S A S D E C R E C I M I E N T O

AÑO	PRODUCCION CONSUMO IMPORTAC.			COMPRAS CONASUPO			VENTAS	PARTICIPACION CONASUPO		
	NACIONAL	NACIONAL	TOTALES	NACIONAL	IMPORTAC.	TOTAL	CONASUPO	PROD.NAL.	CON.NAL.	IMPORTAC.
1965/1970	1.44	1.70	28.77	0.99	24.54	1.30	1.34	0.84	0.96	1.04
1970/1976	1.22	1.53	1.70	1.57	1.99	1.68	2.13	1.52	1.64	1.38
1976/1982	1.49	1.35	2.31	2.75	1.55	2.39	2.88	2.18	2.53	0.79
1982/1987	1.53	1.57	1.86	0.99	1.73	1.14	0.72	0.79	0.56	1.14
1965/1987	2.01	2.75	105.99	2.12	66.20	2.98	2.95	1.10	1.12	0.65

SUBSIDIO A PRODUCTOS AGROPECUARIOS OPERADOS
POR CONASUPO 1965/1982
(MILLONES DE PESOS)

CUADRO No. 13

ANO	SUBSIDIO
1965	520
1966	992
1967	1,050
1968	968
1969	998
1970	692
1971	949
1972	1,063
1973	1,402
1974	4,153
1975	5,179
1976	3,670
1977	4,966
1978	9,400
1979	10,723
1980	21,323
1981	44,400
1982	75,700

FUENTE: FUNCION REGULADORA Y ACCION DE
ABASTO EN LOS ALIMENTOS POPULARES;
DICIEMBRE DE 1982.

SUBSIDIO POR PRODUCTO 1983/1987.
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

CUADRO No. 14

P R O D U C T O	1983	1984	1985	1986	1987
MAIZ	73.7	116.5	104.9	166.2	96.1
DIFERENCIAL DE PRECIOS	38.0	62.2	19.4	38.4	0.0
GASTOS INDIRECTOS	27.2	53.2	46.6	74.3	0.0
SUBS. DIR. IND.	8.5	1.1	38.9	53.5	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	96.1
TRIGO	50.7	54.9	87.1	16.8	0.0
DIFERENCIAL DE PRECIOS	4.2	1.5	0.0	0.0	0.0
GASTOS INDIRECTOS	2.2	1.4	25.1	0.0	0.0
SUBS. DIR. IND.	44.3	52.0	62.0	16.8	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ARROZ	0.4	0.6	0.0	0.0	0.0
DIFERENCIAL DE PRECIOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTOS INDIRECTOS	0.4	0.6	0.0	0.0	0.0
SUBS. DIR. IND.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SORGO	58.4	63.3	37.6	0.0	0.0
DIFERENCIAL DE PRECIOS	28.3	20.9	0.0	0.0	0.0
GASTOS INDIRECTOS	26.2	39.6	37.6	0.0	0.0
SUBS. DIR. IND.	3.9	2.8	0.0	0.0	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FRIJOL	2.1	4.3	3.2	0.6	0.0
DIFERENCIAL DE PRECIOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTOS INDIRECTOS	2.1	4.3	3.2	0.6	0.0
SUBS. DIR. IND.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OLEAGINOSAS	33.0	71.5	10.1	2.5	0.0
DIFERENCIAL DE PRECIOS	20.9	40.2	0.0	0.2	0.0
GASTOS INDIRECTOS	11.1	26.5	10.1	2.3	0.0
SUBS. DIR. IND.	1.0	4.8	0.0	0.0	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
LECHE EN POLVO	4.7	1.7	0.0	17.6	41.7
DIFERENCIAL DE PRECIOS	4.0	0.2	0.0	13.0	41.7
GASTOS INDIRECTOS	0.7	1.5	0.0	4.6	0.0
SUBS. DIR. IND.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DIFERENCIAL DE PRECIOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GASTOS INDIRECTOS	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SUBS. DIR. IND.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	224.0	312.8	242.9	203.7	137.8
DIFERENCIAL DE PRECIOS	95.4	125.0	19.4	51.6	41.7
GASTOS INDIRECTOS	70.9	127.1	122.6	81.8	0.0
SUBS. DIR. IND.	57.7	60.7	100.9	70.3	0.0
DIRECTO CONSUMO	0.0	0.0	0.0	0.0	96.1

FUENTE: INFORMACION FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE CONASUPO.

NIVELES DE LA RESERVA EN 1987
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 15

PRODUCTO =====	VOLUMEN =====	DIAS/CONSUMO =====
MAIZ	1.406.0	54
TRIGO	418.8	44
FRIJOL	404.1	142
ARROZ	117.4	94
SORGO	825.6	38
TOTAL :	3.171.9	

FUENTE: REPORTE POR PRODUCTO.- CONASUPO JULIO 18-1988.

PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACION EJIDAL (PACE) 1981-1987.

CUADRO No. 16

AÑO	TOMELADAS CAPTADAS (M I L E S)		NUCLEOS AGRARIOS ATENDIDOS	PRODUCTORES ATENDIDOS	
	TOTAL	HATZ			FRIJOL.
1981	2.024	1.700	324	10.531	0
1982	0	0	0	0	0
1983	0	0	0	0	0
1984	1.100	999	101	10.000	229.750
1985	1.021	953	68	9.607	340.321
1986	1.159	1.125	34	10.958	398.383
1987	1.387	1.237	150	10.042	360.434

FUENTE: CARPETAS DE CONSEJO DE ADMINISTRACION DE BODEGAS RURALES CONASUPO (BORUCONSA) DE CADA AÑO.

RELACION PRODUCCION CONSUMO NACIONAL 1965-1987.
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 17

PRODUCTO:	TOTAL		
AÑO	PRODUCCION NACIONAL	CONSUMO NACIONAL	RELACION PRODUCCION/ CONSUMO %
1965	14,187	12,006	84.6
1966	14,974	12,900	86.1
1967	14,894	11,789	79.2
1968	15,864	14,438	91.0
1969	15,596	17,681	113.4
1970	16,724	16,690	99.8
1971	16,801	16,811	100.1
1972	16,259	18,770	115.4
1973	16,932	20,410	120.5
1974	17,181	23,686	137.9
1975	19,998	18,648	93.2
1976	17,316	21,564	124.5
1977	19,877	23,454	118.0
1978	20,782	24,362	117.2
1979	17,755	21,431	120.7
1980	22,588	31,082	137.6
1981	27,210	35,371	130.0
1982	21,778	24,574	112.8
1983	24,329	33,532	137.8
1984	25,096	32,093	127.9
1985	28,612	34,458	120.4
1986	23,924	27,961	116.9
1987	27,254	31,542	115.7
1988	0	0	0.0

FUENTE: 1965-1970 1er. INFORME PRESIDENCIAL J.L.P (1977);
1971-1987 5o. INFORME PRESIDENCIAL M.H.H.(1987).

T A S A S D E C R E C I M I E N T O

AÑO	PRODUCCION NACIONAL	CONSUMO NACIONAL	RELACION PRODUCCION/ CONSUMO %
1965/1970	1.44	1.70	1.44
1970/1976	1.22	1.53	1.47
1976/1982	1.49	1.35	1.07
1982/1987	1.53	1.57	1.25
1965/1987	2.01	2.75	1.43

RENDIMIENTOS DE LA PRODUCCION AGRICOLA DE GRANOS Y SEMILLAS
 BASICAS 1965-1987.
 (HILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 18

PRODUCTO:	TOTAL		
AÑO	PRODUCCION NACIONAL	SUPERFICIE COSECHADA	RENDIMIENTO KG./HA.
1965	14.187	12.310	1.152
1966	14.974	12.152	1.232
1967	14.894	12.262	1.215
1968	15.864	12.410	1.278
1969	15.596	11.732	1.329
1970	16.724	12.122	1.380
1971	16.801	12.488	1.345
1972	16.259	12.080	1.346
1973	16.932	12.625	1.341
1974	17.181	11.660	1.473
1975	19.998	12.059	1.658
1976	17.316	11.098	1.560
1977	19.877	12.785	1.555
1978	20.782	12.353	1.682
1979	17.755	10.086	1.760
1980	22.588	11.818	1.911
1981	27.210	13.580	2.004
1982	21.778	10.583	2.058
1983	24.329	13.029	1.867
1984	25.096	12.657	1.983
1985	28.612	13.616	2.101
1986	23.924	12.017	1.991
1987	27.254	14.864	1.834
1988	0	0	0

FUENTE: 1965-1970 1er. INFORME PRESIDENCIAL J.L.P (1977);
 1971-1987 So. INFORME PRESIDENCIAL M.K.H.(1987).

T A S A S D E C R E C I M I E N T O

AÑO	PRODUCCION NACIONAL	SUPERFICIE COSECHADA	RENDIMIENTO KG./HA.
1965/1970	1.44	1.20	1.46
1970/1976	1.22	1.08	1.34
1976/1982	1.49	1.13	1.56
1982/1987	1.53	1.72	1.09
1965/1987	2.01	1.26	1.66

EVOLUCION DE COMPRAS DE CONASUPO
1965/1988
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 19

AÑO	GRANOS BÁSICOS			SEMILLAS OLEAGINOSAS			TOTAL		%	
	NACIONAL	IMPORTACION	TOTAL	NACIONAL	IMPORTACION	TOTAL	NACIONAL	IMPORTACION	NACIONAL	GRAN TOTAL
1965	3,165	28	3,193	0	15	15	3,165	43	99	3,208
1966	3,155	0	3,155	0	0	0	3,155	0	100	3,155
1967	3,489	0	3,489	12	0	12	3,501	0	100	3,501
1968	2,932	39	2,971	97	0	97	3,029	39	99	3,068
1969	2,835	58	2,893	46	0	46	2,881	58	98	2,939
1970	2,562	758	3,320	0	106	106	2,562	864	75	3,426
1971	2,340	185	2,525	43	42	85	2,383	227	91	2,610
1972	2,228	1,080	3,308	317	0	317	2,545	1,080	70	3,625
1973	1,761	1,934	3,695	19	68	87	1,780	2,002	47	3,782
1974	1,780	3,149	4,929	81	366	447	1,861	3,515	35	5,376
1975	2,018	3,256	5,274	192	0	192	2,210	3,256	40	5,466
1976	3,364	941	4,305	39	516	555	3,403	1,457	70	4,860
1977	2,824	2,969	5,793	4	603	607	2,828	3,572	44	6,400
1978	3,819	3,289	7,108	1	547	548	3,820	3,836	50	7,656
1979	3,672	3,206	6,878	91	166	257	3,763	3,372	53	7,135
1980	1,460	6,092	7,552	19	198	217	1,479	6,290	19	7,769
1981	6,197	5,124	11,321	680	566	1,246	6,877	5,890	55	12,567
1982	7,425	1,383	8,808	484	532	1,016	7,909	1,915	81	9,824
1983	3,213	9,186	12,399	166	1,093	1,259	3,379	10,279	25	13,658
1984	4,356	5,628	10,184	37	1,843	1,880	4,593	7,471	38	12,064
1985	6,188	3,662	9,850	116	269	385	6,304	3,931	62	10,235
1986	5,396	1,925	7,321	0	0	0	5,396	1,925	74	7,321
1987	6,412	2,720	9,132	0	0	0	6,412	2,720	70	9,132
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

FUENTE:

1965-1976 1er. INFORME PRESIDENCIAL J.L.P (1977); A PARTIR DE 1977 5o. INFORME PRESIDENCIAL M.H.H. (1987).

T A S A S D E C R E C I M I E N T O

AÑO	GRANOS BÁSICOS			SEMILLAS OLEAGINOSAS			TOTAL		%	
	NACIONAL	IMPORTACION	TOTAL	NACIONAL	IMPORTACION	TOTAL	NACIONAL	IMPORTACION	NACIONAL	GRAN TOTAL
1965/1970	0.99	33.07	1.27	0.00	8.63	8.63	0.99	24.54	0.93	1.30
1970/1976	1.55	1.47	1.53	0.00	5.75	6.19	1.57	1.99	1.11	1.68
1976/1982	2.61	1.74	2.42	14.66	1.22	2.16	2.75	1.55	1.36	2.39
1982/1987	1.05	2.40	1.27	0.00	0.00	0.00	0.99	1.73	1.07	1.14
1965/1987	2.12	101.66	2.99	0.00	0.00	0.00	2.12	66.20	0.74	2.98

EVOLUCION DE LAS VENTAS DE CONASUPO
1965/1988
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 20

AÑO	SEMILLAS		TOTAL
	GRANOS BASICOS	OLEAGINOSAS	
1965	2.400	0	2.400
1966	2.430	0	2.430
1967	1.916	86	2.002
1968	1.932	19	1.951
1969	2.086	0	2.086
1970	2.634	0	2.634
1971	2.365	20	2.385
1972	3.040	186	3.226
1973	3.475	61	3.536
1974	4.325	259	4.584
1975	4.576	322	4.898
1976	4.053	685	4.738
1977	5.667	343	6.010
1978	6.998	856	7.854
1979	7.474	326	7.800
1980	7.965	73	8.038
1981	7.341	47	7.388
1982	11.303	246	11.549
1983	11.830	189	12.019
1984	10.596	1.465	12.061
1985	11.017	362	11.379
1986	6.904	0	6.904
1987	6.761	0	6.761
1988	0	0	0

FUENTE: 1965-1970 1er. INFORME PRESIDENCIAL J.L.P (1977);
1971-1977 5o. INFORME PRESIDENCIAL M.H.H.(1987);
1978 CONASUPO EN CIFRAS; 1979-1985 EVOLUCION
FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE CONASUPO; 1986-1987 5o.
INFORME PRESIDENCIAL M.H.H. (1987).

T A S A S D E C R E C I M I E N T O

AÑO	SEMILLAS		TOTAL
	GRANOS BASICOS	OLEAGINOSAS	
1965/1970	1.34	0.00	1.34
1970/1976	1.82	0.00	2.13
1976/1982	3.29	0.42	2.88
1982/1987	0.73	0.00	0.72
1965/1987	2.95	0.00	2.95

SUBSISTEMA INDUSTRIAL CONASUPO

PRODUCCION INDUSTRIAL CONASUPO 1977-1988
(MILES DE TONELADAS)

CUADRO No. 21

AÑO	TOTAL	ACEITES Y MANTECAS	HARINA DE MAIZ	HARINA DE TRIGO	PASTAS PARA SOPA	PAN 1 /	GALLETAS POPULARES	ALIMENTOS BALANCEADOS	DETERGENTES	OTROS 2 /	LACTEOS 3 /
1977	435.6	65.0	198.4	165.6	6.6	308.6					
1978	487.4	70.5	256.8	152.8	7.3	294.6					
1979	527.0	70.4	279.6	170.8	6.2	279.3					
1980	672.2	90.0	352.0	222.4	7.8	261.0					
1981	784.9	128.0	367.0	274.9	15.0	300.0					
1982	821.0	120.0	395.0	281.0	25.0	330.0					
1983	1,316.8	122.4	486.6	158.6	10.0			145.9		393.3	993.1
1984	1,437.7	167.8	501.3	121.5	9.2			174.9	9.5	453.5	1084.6
1985	1,563.3	166.0	558.7	144.7	10.6	232.0	3.3	199.6	13.9	466.5	1288.7
1986	1,368.8	119.5	540.3	191.9	11.7	240.0	7.3	210.9	15.1	272.1	1383.7
1987	1,719.1	167.6	654.0	178.9	18.4		13.8	200.5	28.1	457.8	1475.3
1988	1,628.1	168.0	600.0	160.7	26.4		10.8	210.0	30.0	422.2	1600.4

1 / NO SE INCLUYE EN EL TOTAL PORQUE SON MILLONES DE PIEZAS

2 / INCLUYE SURPRODUCTOS OLEAGINOSOS DE HARINAS Y OTROS PRODUCTOS

3 / NO SE INCLUYE EN EL TOTAL PORQUE ESTA EN MILLONES DE LITROS

FUENTE: HASTA 1982 FUNCION REGULADORA Y ACCION DE ARASTO EN LOS ALIMENTOS POPULARES, JULIO DE 1982; DE 1983 A 1987 CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL; 1988 PROGRAMA PRESUPUESTO DE LA INDUSTRIA CONASUPO.

**SUBSISTEMA INDUSTRIAL CONASUPO
NUMERO DE PLANTAS 1983-1987**

CUADRO No.22

ENTIDAD	1983	1984	1985	1986	1987
ILICONSA	14	15	16	16	16
-----	--	--	--	--	--
Industrializadoras					4
Pasteurizadoras					6
Rehidratadoras					6
ITCONSA	8	10	11	11	11
-----	--	--	--	--	--
INTCONSA	5	5	5	5	5
-----	--	--	--	--	--
T O T A L	27	30	32	32	32
	===	===	===	===	===

FUENTE : CONSEJO DE ADMINISTRACION DE CONASUPO.- JULIO DE 1987.

SUBSISTEMA INDUSTRIAL COMASUPO

PARTICIPACION DE COMASUPO EN LA PRODUCCION TOTAL
DE DIVERSOS PRODUCTOS BASICOS
- 1977 / 1982 -

CUADRO No.23

A ÑO	P R O D U C T O	P R O D U C C I O N		PARTICIPACION
		TOTAL	COMASUPO	COMASUPO
		(MILES DE TONELADAS)		%
1977	HARINA DE MAIZ	661.0	198.4	30.0
1978	" "	681.0	256.8	37.7
1979	" "	780.0	279.6	35.8
1980	" "	900.0	352.0	39.1
1981	" "	1,035.0	367.0	35.5
1982	" "	1,190.0	395.0	33.2
1977	HARINA DE TRIGO	2,250.0	165.6	7.4
1978	" "	2,319.0	152.8	6.6
1979	" "	2,360.0	170.8	7.2
1980	" "	2,440.0	222.4	9.1
1981	" "	2,510.0	274.9	11.0
1982	" "	2,590.0	281.0	10.8
1977	ACEITE Y MANTECA ALIANZA	540.0	65.0	12.0
1978	" "	575.0	70.5	12.3
1979	" "	610.0	70.4	11.5
1980	" "	650.0	90.0	13.8
1981	" "	690.0	128.0	18.6
1982	" "	735.0	120.0	16.3
1977	PASTAS PARA SOPA	120.0	6.6	5.5
1978	" "	123.0	7.3	5.9
1979	" "	127.0	6.2	4.9
1980	" "	130.0	7.8	6.0
1981	" "	134.0	15.0	11.2
1982	" "	138.0	25.0	18.1
1977	PAN BLANCO Y DULCE (Millones de piezas) (Consumo D. F.)	3,385.0	308.6	9.1
1978	" "	3,500.0	294.6	8.4
1979	" "	3,610.0	279.3	7.7
1980	" "	3,728.0	261.0	7.0
1981	" "	3,850.0	300.0	7.8
1982	" "	4,125.0	330.0	8.0

FUENTE : FUNCION REGULADORA Y ACCION DE ABASTO EN LOS ALIMENTOS POPU-
LARES.- JULIO DE 1982.

SUBSISTEMA INDUSTRIAL CONASUPO

PARTICIPACION DE CONASUPO EN LA PRODUCCION TOTAL
DE DIVERSOS PRODUCTOS BASICOS
- 1983 / 1988 -

CUADRO No.24

A N O	P R O D U C T O	CONASUPO (TONS)	PARTICIPACION EN EL MERCADO %
1983	HARINA DE MAIZ	486,583.0	38.0
1984	" "	501,316.0	39.0
1985	" "	558,673.0	44.0
1986	" "	540,336.0	42.0
1987	" "	653,963.0	--
1988	" "	600,700.0	--
1983	HARINA DE TRIGO	158,632.0	6.4
1984	" "	121,519.0	4.6
1985	" "	144,691.0	6.2
1986	" "	191,950.0	6.0
1987	" "	178,892.0	--
1988	" "	160,700.0	--
1983	ACEITE Y MANTECA ALIANZA	121,431.0	12.5
1984	" "	167,777.0	34.0
1985	" "	166,046.0	37.1
1986	" "	119,543.0	36.0
1987	" "	167,582.0	--
1988	" "	168,000.0	--
1983	PASTAS PARA SOPA	10,016.0	6.2
1984	" "	9,178.0	7.0
1985	" "	10,574.0	7.1
1986	" "	11,713.0	6.0
1987	" "	18,441.0	--
1988	" "	26,400.0	--
	PRODUCTOS LACTEOS		
1983	(Millones de Litros)	993.1	33.3
1984	" "	1,084.6	26.3
1985	" "	1,288.7	20.4
1986	" "	1,383.7	--
1987	" "	1,475.3	--
1988	" "	1,600.4	--
	VENTA DE LECHE CONDENSADAS		
1982	(Millones de Litros)	178.0	37.0
1983	" "	188.0	51.0
1984	" "	210.0	51.0
1985	" "	267.0	57.0
1986	" "	267.0	53.0
1987	" "	299.0	51.0
1988	" "	334.0	50.0

SUBSISTEMA INDUSTRIAL CONASUPO

PARTICIPACION DE CONASUPO EN LA PRODUCCION TOTAL
DE DIVERSOS PRODUCTOS BASICOS
- 1983 / 1988 -

CUADRO No.24

AÑO	PRODUCTO	CONASUPO (TONS)	PARTICIPACION EN EL MERCADO %
VENTA DE LECHE ENTERA EN POLVO			
1982	(Millones de Litros)	18.0	6.0
1983	"	35.0	12.0
1984	"	67.0	16.0
1985	"	71.0	18.0
1986	"	58.0	14.0
1987	"	75.0	18.0
1988	"	94.0	19.0

FUENTE : CUENTA PUBLICA FEDERAL (1983-1986)
INFORMACION DE LA PLANTA INDUSTRIAL CONASUPO (1985)
ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO (1988)

INDUSTRIAS CONASUPO S.A. DE C.V. (ICONSA)
(TONELADAS)

CUADRO No.25

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ACEITES	93.011	128.125	124.810	85.277	124.166	120.000
MANTECAS	29.420	39.652	41.236	34.266	43.416	48.000
HARINA DE TRIGO	158.632	121.519	144.691	191.950	178.892	160.700
HARINA DE MAIZ	105.583	102.316	103.673	104.336	110.963	96.700
PASTAS PARA SOPA	10.016	9.178	10.574	11.713	18.441	26.400
GALLETAS POPULARES	0	0	3.338	7.371	13.824	10.800
ALIMENTOS BALANCEADOS	145.929	174.858	199.629	210.893	200.467	210.000
SUBPRODUCTOS 1/	374.100	420.094	417.082	257.173	452.306	419.236
DETERGENTES	0	9.521	13.899	15.073	28.143	30.000
HARINA PARA HOT CAKES	0	0	0	17	644	3.000
OTROS	19.190	33.358	49.381	14.897	5.512	0
T O T A L	935.881	1.038.621	1.108.313	932.966	1.176.774	1.124.836

1/ UNICAMENTE DE ACEITES Y GRANOS.

FUENTE : DE 1983 A 1986 CUENTA PUBLICA FEDERAL.; 1987 INFORMACION DE ICONSA; Y 1988 ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE ICONSA.

LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO S.A. DE C.V. (LICOMSA)
(MILLONES DE LITROS)

CUADRO No.26

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987	1988
LECHE RECONSTITUIDA (1)	510.6	544.9	597.0	716.0	831.1	959.1
LECHES CONCENTRADAS	188.1	210.0	267.2	267.0	298.5	334.3
- ULTRAPASTEURIZADA	149.9	168.0	225.7	231.1	253.3	294.2
- EVAPORADA EN LATA	38.2	42.0	41.5	35.9	45.2	40.1
LECHES EN POLVO	144.1	157.6	183.0	136.6	148.9	159.8
- MATERNIZADAS	62.0	65.6	80.5	64.5	60.5	62.3
- ENTERAS	34.8	67.4	71.3	58.2	75.5	94.0
- DESCREMATAS	47.3	24.6	31.2	13.9	12.9	3.5
LECHE PASTEURIZADA	51.6	67.6	92.4	100.3	88.2	110.2
LECHE FLUIDA	53.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
PROGRAMA DTF	45.7	104.5	149.1	163.8	108.6	37.0
T O T A L	993.1	1,084.6	1,288.7	1,383.7	1,475.3	1,600.4

(1) PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE.

FUENTE : CARPETA DE CONSEJO DE ADMINISTRACION DE LICOMSA CELEBRADO EL 23 DE JUNIO DE 1988.

CAPTACION DE LECHE DE LICONSA 1980-1987
(MILLONES DE LITROS)

CUADRO No. 2A BIS

ARO	VOLUMEN
=====	=====
1980	20.3
1981	47.6
1982	49.3
1983	51.6
1984	67.6
1985	92.4
1986	100.2
1987	88.2

FUENTE: INFORME DE LABORES DE LICONSA 1982-
1988; AGOSTO DE 1988.

FILTALES INDUSTRIALES
DISTRIBUCION DE PRODUCTOS POR SECTORES

CUADRO No. 27

	1985		1986		1987	
	MILES TONS.	%	MILES TONS.	%	MILES TONS.	%
M I C O N S A =====						
PAQUETE (HARTHA DE MATZ)	0	0.0	64	100.0	86	100.0
DICONSA	0	0.0	26	40.6	30	34.9
IMPECSA	0	0.0	18	28.1	20	23.3
OTRAS INSTITUCIONES	0	0.0	1	1.6	1	1.2
DTF (NAQUILA)	0	0.0	0	0.0	13	15.1
MERCADO LIBRE	0	0.0	19	29.7	22	25.6
GRANEL (HARTHA DE MATZ)	0	0.0	373	100.0	315	100.0
INDUSTRIA PRODUCTORA DE TORTILLA	0	0.0	363	97.3	305	96.8
GRANEL AL PUBLICO CONSUMIDOR	0	0.0	5	1.3	5	1.6
OTROS INDUSTRIALES	0	0.0	5	1.3	5	1.6
EXPORTACION	0	0.0	0	0.0	0	0.0
 L I C O N S A =====						
(MILLONES DE LITROS)						
TOTAL (PRODUCTOS LACTEOS)	668	100.0	661	100.0	636	100.0
DICONSA-IMPECSA	0	0.0	207	31.3	203	31.9
SECTOR OFICIAL PRIVADO	449	67.2	220	33.3	252	39.6
SECTOR SALUD	219	32.8	234	35.4	181	28.5
 I C O N S A =====						
(%)						
TOTAL		0.0		0.0		0.0
DICONSA		0.0		0.0		0.0
IMPECSA		0.0		0.0		0.0
LICONSA		0.0		0.0		0.0
MERCADO LIBRE		0.0		0.0		0.0

FUENTE: CONSEJOS DE ADMINISTRACION DE LAS ENTIDADES AL CIERRE DE CADA EJERCICIO.

RESULTADOS DE LA DISTRIBUCION AL MEDIO MAYOREO 1977-1988

CUADRO No. 28

AÑO	COBERTURA DE SUS PRINCIPALES PROGRAMAS			T O T A L	VENTAS (Millones de Pesos)	PARTICIPACION	
	TIENDAS AFILIADAS	ACCIONES CONCERTADAS (COMERCIO TRA- DICIONAL)	AUTOGESTION			DE BASICOS EN VENTAS 1/ %	INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCION 2/
1977		7.600		7.600	109	58.1%	17
1978					505	60.2%	18
1979					888	69.0%	54
1980		31.911		31.911	3.324	70.7%	141
1981	5.614	51.286		56.900	6.626	75.8%	190
1982	10.051	59.749		69.800	13.596	78.7%	198
1983	11.918	79.528	8.668	100.114	24.366	80.8%	210
1984	15.092	91.205	8.320	114.617	53.757	89.2%	228
1985	17.816	96.097	8.122	122.035	112.317	88.0%	243
1986	20.056	99.674	6.591	126.321	202.323	79.0%	212
1987	18.850	116.000	10.150	145.000	443.947		214
1988					886.000		217

1/ CONASUPO A TRAVES DE SU FILIAL IMPECSA HA MANTENIDO UNA POLITICA DE PRECIOS DE 18% POR DEBAJO DE LOS PRECIOS DE MERCADO, LO QUE SIGNIFICA UN AHORRO DE ESA PROPORCION AL PEQUEÑO Y MEDIANO COMERCIO.

2/ A PARTIR DE 1985 SE INCLUYE COMO PARTE DE LA INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCION AL MEDIO MAYOREO LAS BODEGAS CONASUPO DE AUTOSERVICIO AL MAYOREO QUE FUERON 1, 2, 6 Y 7 PARA 1985, 1986, 1987 Y 1988 RESPECTIVAMENTE.

FUENTE: MARCO DE ACCION DEL SISTEMA CONASUPO 1980 Y MEMORIA DE ACTIVIDADES DE IMPECSA 1977-1987.

VENTAS DE CONASUPO EN LA DISTRIBUCION AL MEDIO MAYOREO Y AL DETALLE 1977-1988

CUADRO No. 29

AÑO	VENTAS (MILLONES DE PESOS)			% DE MEDIO MAYOREO	% DE DETALLE
	AL MEDIO MAYOREO	AL DETALLE	TOTALES		
1977	109	8,292	8,401	1.0%	99.0%
1978	505	11,469	11,974	4.0%	96.0%
1979	888	17,209	18,097	5.0%	95.0%
1980	3,324	26,308	29,632	11.0%	89.0%
1981	6,626	37,295	43,921	15.0%	85.0%
1982	13,596	62,915	76,511	18.0%	82.0%
1983	24,366	112,487	136,853	18.0%	82.0%
1984	53,757	184,620	238,377	23.0%	77.0%
1985	112,317	307,661	419,978	26.7%	73.3%
1986	202,323	454,423	656,746	30.8%	69.2%
1987	443,947	1,051,500	1,495,447	29.7%	70.3%
1988	886,000	2,325,511	3,211,511	27.6%	72.4%

FUENTE: CUADROS 1 Y 2 DE DISTRIBUCION.

RESULTADOS DE LA DISTRIBUCION AL MENUDEO 1977-1988

CUADRO No. 30

AÑO	INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCION				VENTAS (MILLONES DE PESOS)			
	TOTAL	URBANAS	RURALES	% DE RURALES	TOTALES	RURALES	URBANAS	% DE RURALES
1977	2.876	2.125	751	26.1%	8.292	577	7.715	7.0%
1978	5.171	1.860	3.311	64.0%	11.469	2.832	8.637	24.7%
1979	6.660	1.880	4.780	71.8%	17.209	4.250	12.959	24.7%
1980	8.369	2.042	6.327	75.6%	26.308	6.498	19.810	24.7%
1981	10.471	2.047	8.424	80.5%	37.295	9.324	27.971	25.0%
1982	11.291	2.242	9.049	80.1%	62.915	15.602	47.313	24.8%
1983	13.105	2.621	10.484	80.0%	112.487	28.572	83.915	25.4%
1984	15.669	3.606	12.063	77.0%	184.620	48.001	136.619	26.0%
1985	20.293	5.856	14.437	71.1%	307.661	78.226	229.435	25.4%
1986	18.900	5.247	13.653	72.2%	454.423	125.445	328.978	27.6%
1987	21.669	6.306	15.363	70.9%	1.051.500	318.610	732.890	30.3%
1988	21.669	6.306	15.363	70.9%	2.325.511	767.419	1.558.092	33.0%

FUENTE: 1977 MARCO DE ACCION DEL SISTEMA COMASUPO 1978-1984; Y DIRECCION DE PRESUPUESTO Y FINANZAS DE DICCONSA; 1985-1988 CONSEJOS DE ADMINISTRACION DE MARZO DE 1988.

ESTRUCTURA DE LOS PUNTOS DE VENTA AL MENUDEO

CUADRO No. 30 BIS

PROGRAMA	1982	1983	1984	1985	1986	1987
URBANO	2.242	2.623	4.389	5.856	5.247	6.306
TDAS. PROPIAS	229	649	1.564	635	590	621
TDAS. PAZPU	0	193	1.044	2.439	2.139	3.013
CONCESIONADAS	2.013	1.781	1.781	2.710	2.370	2.513
SINDICALES	0	0	0	48	70	68
OTRAS	0	0	0	24	78	91
RURAL	9.049	10.482	11.280	14.437	13.653	15.363
TDAS. CAMPESINAS	8.311	9.669	10.348	13.373	12.819	14.407
CONCESIONADAS	525	566	627	751	542	535
ALMACENES RURALES	213	247	305	313	292	421
TOTAL	11.291	13.105	15.669	20.293	18.900	21.669

FUENTE: DE 1982 A 1984 DIRECCION DE PRESUPUESTO Y FINANZAS DE DICCONSA; Y DE 1985 A 1988
CONSEJOS DE ADMINISTRACION DE LAS EMPRESAS SUBSIDIARIAS DE DICCONSA.

ESTRUCTURA DE LAS VENTAS AL DETALLE POR LINEA DE PRODUCTOS 1982-1987
(MILLONES DE PESOS)

CUADRO No. 31

ANO	TOTAL	ABARROTES	PERECEDEROS	MERCANCIAS GENERALES	JUGUETES, ROPA Y OTROS
1982	62.915	42.464	11.042	6.891	2.518
1983	112.487	80.956	16.132	10.968	4.435
1984	184.620	133.631	26.106	18.364	6.519
1985	305.148	228.277	44.319	22.684	9.868
1986	454.423	351.081	56.724	33.077	13.541
1987	1.048.239	815.098	136.421	68.730	27.990
1988	2.325.511	1.802.681	301.710	152.004	69.116

FUENTE: DE 1982 A 1984 DIRECCION DE PRESUPUESTO Y FINANZAS DE DICONSAS; DE 1985 A 1987
CONSEJO DE ADMINISTRACION DE MARZO DE 1988; 1988 PROGRAMA/PRESUPUESTO DE LAS
DICONSAS.

PARTICIPACION RELATIVA DE LAS DISTRIBUIDORAS EN EL
MERCADO DE ALGUNOS PRODUCTOS BASICOS 1986

CUADRO No.32

PRODUCTO	DISTRIBUIDORES		
	INPECSA	DICONSAS	PRIVADOS
MAIZ	0,1	85,2	14,7
FRIJOL	9,6	35,8	54,6
ARROZ	9,0	30,5	60,5
AZUCAR STANDAR	15,6	4,5	79,9
AZUCAR REFINADA	0,3	0,6	99,1
ABARROTES COMESTIBLES	14,2	8,3	77,5
ABARROTES NO COMESTIBLES	12,8	9,9	77,3

FUENTE: MODERNIZACION Y BIENESTAR SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE LAS DICONSAS.- 1987

FONDO PARA LA INDUSTRIA ASOCIADA (FIA)
INDICADORES BASICOS 1983-1987
(MILLONES DE PESOS)

CUADRO No. 33

CONCEPTO	1983	1984	1985	1986	1987
RECURSOS PATRIMONIALES	1.600	2.900	3.300	4.683	8.133
FINANCIAMIENTO	7.001	11.052	15.225	25.074	62.612
-DEL FIA	6.816	10.298	10.881	13.675	31.306
-DE OTRAS FUENTES	185	754	4.344	11.399	31.306
FINANCIAMIENTO DE LAS ADQUISICIONES DE LAS DICONSAS (%)	6.4	6.0	3.7	3.4	3.5
FINANCIAMIENTO DE LAS ADQUISICIONES DE INPECSA (%)	5.4	4.4	6.9	7.8	8.9
PROVEEDORES ASOCIADOS (No.)	134	197	198	258	279
-DICONSA	106	165	141	160	159
-INPECSA	28	32	57	98	120
REVOLUCIONIA (VUELTAS POR AÑO)	5.0	3.4	3.2	3.5	8.3

FUENTE: INFORME DE LABORES DEL FIA.- MAYO DE 1988

BIBLIOGRAFIA

1. J. HERSCHEL FEDERICO.- POLITICA ECONOMICA.- ED. SIGLO XXI.- 1980.
2. ORTIZ WADSYMAR ARTURO.- INTRODUCCION A LA INVESTIGACION SOCIOECONOMICA.- ED. TRILLAS.- 1974.
3. MARUN ESPINOZA ELIA.- LA IMPORTANCIA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO (PROPOSICION METODOLOGICA).- REVISTA DE LA DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.- UAM (UNIDAD ATZCAPOTZALCO).- VOL. II, No. 2.- ENERO-ABRIL 1981.
4. R. IYER ROMANAMAY.- CONTROL, VIGILANCIA Y EVALUACION (ASPECTOS DE LA RELACION ENTRE GOBIERNOS Y EMPRESAS PUBLICAS).- REVISTA SOBRE EMPRESA PUBLICA DEL CENTRO INTERNACIONAL PARA EMPRESAS PUBLICAS DE PAISES EN DESARROLLO.- VOL. 2, No. 1.- JULIO 1986.
5. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.- LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL PROCESO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS.- ABRIL DE 1981.
6. PROGRAMA HEMISFERICO DE COMERCIALIZACION DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE COMERCIALIZACION AGROPECUARIA (IICA).- SAN JOSE, COSTA RICA.- 1974.
7. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- ED. TRILLAS.- 1987.
8. REGULACION Y ABASTO DEL MERCADO DE SUBSISTENCIAS BASICA ALIMENTICIAS (EVOLUCION 1936-1982).- 1982 ESTUDIO.

9. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- (D.O. 29/XII/1976).
10. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.- SESION INAUGURAL DEL SIMPOSIO INTERNACIONAL DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO: MEXICO, SEPTIEMBRE DE 1980.
11. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (PRINCIPIOS Y ORGANIZACION), SPP.- 1985.
12. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.
13. PROGRAMAS DE MODERNIZACION COMERCIAL Y ABASTO POPULAR 1984-1988.
14. PROGRAMA SECTORIAL PARA LA ESTRUCTURACION, OPERACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL ABASTO.
15. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION 1983-1988.
16. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO.
17. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL 1985-1988.
18. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE OAXACA 1986-1992.
19. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE SINALOA 1987-1992.
20. LOPEZ ROSADO DIEGO.- LA COMERCIALIZACION DE GRANOS ALIMENTICIOS EN MEXICO.- SECON, 1980.

21. DECRETO DE CONSTITUCION DE CONASUPO. (D.O. 1/IV/1965).
22. ACTA CONSTITUTIVA DE BODEGAS RURALES CONASUPO, S.A. DE C.V. (BORUCONSA). (30 DE JULIO DE 1970).
23. CONTRATO DE FIDEICOMISO DE COMISION PROMOTORA CONASUPO PARA EL MEJORAMIENTO SOCIAL. (8 DE MAYO DE 1973).
24. ACTA CONSTITUTIVA DE ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, S.A. (ANDSA).- (22 DE ABRIL DE 1936).
25. ACTA CONSTITUTIVA DE IMPULSORA DEL PEQUEÑO COMERCIO, S.A. DE C.V. (IMPECSA).- (11 DE ABRIL DE 1977).
26. ACTA CONSTITUTIVA DE MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO, S.A. DE C.V. (MICONSA).- (10 DE MARZO DE 1950).
27. ACTA CONSTITUTIVA DE LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO, S.A. DE C.V. (LICONSA).- (27 DE OCTUBRE DE 1972).
28. ACTA CONSTITUTIVA DE INDUSTRIAS CONASUPO, S.A. DE C.V. (ICONSA).- (31 DE MARZO DE 1975).
29. RESOLUCION PARA LA CONSTITUCION DE DISTRIBUIDORA E IMPULSORA COMERCIAL CONASUPO, S.A. (DICONSA).- (OCTUBRE 30 DE 1985).
30. DIAZ BALLESTEROS ENRIQUE.- INTRODUCCION AL TEMA INTERVENCION REGULADORA Y/O DE ABASTO DEL ESTADO EN LOS MERCADOS DE PRODUCCION, DISTRIBUCION Y CONSUMO DE LAS SUBSISTENCIAS BASICAS ALIMENTICIAS.- (23 DE DICIEMBRE DE 1980).

31. DATOS BASICOS SOBRE LA POBLACION DE MEXICO 1980-2010.- INEGI, 1986.
32. LOPEZ PORTILLO JOSE.- PRIMER INFORME PRESIDENCIAL.- (1977).
33. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.- QUINTO INFORME PRESIDENCIAL.- (1987).
34. CONASUPO EN CIFRAS 1987.
35. EVOLUCION FINANCIERA Y PRSUPUESTAL DE CONASUPO.
36. GABINETE AGROPECUARIO.
37. CARPETAS DE CONSEJO DE ADMINISTRACION DE BORUCONSA 1981-1987.
38. CUENTAS DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1983-1987.
39. CONSEJO DE ADMINISTRACION DE CONASUPO.- JULIO DE 1987.
40. CARPETA DE CONSEJO DE ADMINISTRACION DE LICOMSA DE 23 DE JUNIO DE 1988.
41. MEMORIA DE ACTIVIDADES DE IMPECSA.- 1987.
42. MODERNIZACION Y BIENESTAR SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE LAS DICONSAS.- 1987.
43. INFORME DE LABORES DEL FIA.- MAYO DE 1988.