

50
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA TRANSFORMACION INSTITUCIONAL DE
CONASUPO:
DE LA FUNCION DE ABASTO Y REGULACION A
LA FUNCION PROMOTORA DEL LIBRE MERCADO.**

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :

RICARDO JESUS LOPEZ FLORES

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER



CIUDAD UNIVERSITARIA

1996

**TESIS CON
FALLA DE**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A mi compañera Sílvia
Elena, quien comparte el
sueño de un mundo sin
desigualdades e injusticias.**

**A mis hijos Ricardo, Luis,
Patricia y Jesús que creen
que este sueño es posible.**

A mi padre y hermanos.

A la memoria de mi madre.

**Un árbol que apenas se puede
abrazar nació de una pequeña
semilla.
Una torre de nueve pisos
empezó por un puñado de
tierra.
Un largo viaje empieza a
nuestros pies.**

Lao Tse

ÍNDICE DE APARTADOS

PROEMIO

I. FUNDAMENTOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL ESTADO MEXICANO DE 1917 A 1934. 1

A. La actividad del Estado en la economía en la administración del presidente Lázaro Cárdenas. 5

II. ANTECEDENTES DE CONASUPO. 7

A. La creación de CONASUPO. 9

B. La importancia de CONASUPO de 1970 a 1976. 12

C. El papel de CONASUPO (1976 - 1982). 17

D. El cambio estructural de CONASUPO. 21

III. CONASUPO EN UNA ECONOMÍA CON ORIENTACIÓN DE MERCADO. 32

IV. CONCLUSIONES. 43

BIBLIOGRAFÍA

PROEMIO

El Estado mexicano ha sufrido cambios importantes en cuanto a su participación en la vida económica y social del país, en los tres últimos sexenios, en respuesta al proyecto neoconservador de integración económica al mercado mundial, lo cual ha implicado la transformación de las instituciones y organismos de la administración pública, como organización actuante del Estado, para cumplir con las nuevas directrices que dicho proyecto le señala.

En el presente trabajo se analizan las causas que dieron origen a la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y su evolución hasta la actualidad, para destacar los cambios que se han dado en la administración pública, en función de las modalidades que ha adoptado la actividad del Estado mexicano en el ámbito económico y social.

En el primer apartado se estudian los orígenes de la intervención del Estado en la economía a partir de 1917; también, se analiza la intervención estatal en el periodo de Lázaro Cárdenas, como respuesta institucional a las demandas sociales; en el segundo se ubican los antecedentes de CONASUPO; la creación del Organismo en el sexenio de Díaz Ordaz; el crecimiento de sus atribuciones, como respuesta del régimen populista de Luis Echeverría; el papel que jugó el Organismo en la administración de José López Portillo y el final del Estado interventor; y los aspectos generales del nuevo modelo económico y los cambios de CONASUPO a partir del sexenio de Miguel De la Madrid; en el tercero se señala la transformación del Organismo y su función actual, dentro del contexto de la economía con orientación al mercado. En las conclusiones se señala cual ha sido la transformación de CONASUPO y su futuro previsible dentro de la lógica del nuevo proyecto económico.

I. FUNDAMENTOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL ESTADO MEXICANO DE 1917 a 1934.

Con el triunfo del Ejército Constitucionalista, encabezado por Carranza en 1914, se da fin al último resquicio de la dictadura presidencial, constituyéndose un nuevo Estado¹, definido política y jurídicamente en la Constitución de 1917.

La Constitución mexicana ha sido definida como la primera en "...elevar a rango constitucional los derechos sociales."², lo cual fue producto del impulso de las fuerzas populares del campo, principalmente, y de los trabajadores urbanos, que hicieron posible el movimiento armado de 1910. Sin embargo, no fueron estos grupos populares los que ascendieron al poder, ni determinaron la forma que adoptaron los gobiernos posrevolucionarios, pero sí fueron decisivos estos grupos para que la revolución mexicana "...no se limitara a un simple cambio administrativo como se proponía Madero"³ o como planteaba Carranza en un inicio en su Plan de Guadalupe, "...documento con el que el propio Carranza se constituía en Primer Jefe del constitucionalismo, sin plantear nacionalmente las reivindicaciones populares."⁴, de tal suerte, las demandas sociales de los grupos populares fueron incorporadas al programa del propio Carranza y abanderadas por los dirigentes constitucionalistas para "...mantener y ampliar su control sobre las masas y dar con éxito la batalla a los villistas y a los zapatistas."⁵

Lo anterior significó, que al bien, se elevan a rango constitucional las demandas sociales de los grupos marginados, no implicó un cambio en la "dominación del conjunto de la burguesía hacia el

¹ "...el cambio consiste en la constitución de una nueva forma de Estado capitalista; en la reorganización del bloque en el poder, bajo la hegemonía de la burocracia surgida de la revolución, y en la redefinición de las relaciones existentes entre el bloque en el poder y el conjunto de las clases dominadas." Juan Felipe Leal, México: estado, burocracia y sindicatos, p.35

² Jorge Sayeg Helú, El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988), 1987, p. 607

³ Arnaldo Córdova, La ideología de la revolución mexicana, la formación del nuevo régimen, 1984, p. 22

⁴ Ibidem, p. 23

⁵ Ibidem.

proletariado."⁶. Por el contrario, las transformaciones sociales se dieron para preservar la propiedad privada, a través de la reforma agraria que limitara los grandes latifundios, para impulsar a la libre empresa, destruyendo el "...sistema de privilegio de la sociedad porfiriana, sin poner en peligro el principio de propiedad privada... (como) principio suficiente para ejercer el espíritu de empresa."⁷, así mismo, la incorporación de las demandas sociales a la constitución del 17, permitió garantizar los derechos de los trabajadores pero "...sin poner en peligro la existencia del capital"⁸

La Constitución del 17 dota al Ejecutivo de poderes amplios, justificando la necesidad de un gobierno fuerte para llevar a cabo el proyecto de nación que el movimiento revolucionario había demandado, garantizando institucionalmente las reivindicaciones populares⁹; esto es, lo que determina que los gobiernos poerevolucionarios adquieran una autonomía relevante a los distintos grupos sociales, que algunos autores han definido como gobiernos bonapartistas¹⁰ o populistas¹¹, y que tuvieron como objetivo principal el desarrollo económico y social del país, fundado en la defensa del principio de propiedad privada, esto es, del desarrollo capitalista.

⁶ Juan Felipe Leal, *Op. Cit.*, p. 34.

⁷ Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 24.

⁸ *Idem.*

⁹ "Obregón, Calles y sus seguidores en ningún momento dejaron de justificar su poder ilimitado con base en las reformas sociales; reivindicando siempre el principio de la propiedad privada y del espíritu de empresa". Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 30.

¹⁰ "La burguesía pierde la facultad de dirigir a la nación en un momento en que la clase obrera no ha adquirido aún la capacidad para reemplazarla...se presenta, así, un cuadro en el que las fuerzas que luchan entre sí, se encuentran en un equilibrio catastrófico...Esta situación lleva a los ejércitos populares con dirección pequeño-burguesa a adoptar las demandas de la rebelión agraria y a garantizar las exigencias más inmediatas del proletariado industrial, con el propósito de romper el punto muerto; inclinar la correlación de fuerzas a su favor, y liquidar militarmente a sus adversarios. Sin embargo al obrar así,...queda comprometida con banderas que en un principio le eran ajenas, que en adelante le son propias, y que constituyen sus bases primordiales de sustentación política". Juan Felipe Leal, *Op. Cit.*, pp. 35-36.

"El presidencialismo mexicano -y la difusión de su imagen legitimadora-, se antojan como metáfora de lo que Marx definió como bonapartismo". *Ibidem.*, p. 87

¹¹ "A la caída de Madero los revolucionarios se aprestaron a reconquistar el poder del Estado, pero entonces con la finalidad especial de abatir el viejo orden político y de servirse de las masas populares movilizadas para lograrlo. La eficacia que mostraron al ligarse a éstas últimas, manipulando sus demandas y organizándolas bajo su dirección para tomar el poder y para conservarlo, nos ha decidido a calificar la Revolución Mexicana como una revolución populista y al régimen político de ella surgido como régimen populista". Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 32.

El Estado mexicano que emerge de la revolución de 1910, es relativamente independiente¹², para fungir como árbitro entre los distintos grupos sociales. Estas características aunadas al atraso económico y al deterioro social del país, y ante la incapacidad material del incipiente capital nacional, son las que determinan que el Estado mexicano se convierta en el actor principal que promueva y genere el desarrollo económico que el país requería, con un claro sentido nacionalista, esto es, limitando la intervención del capital extranjero, al suprimir sus privilegios exclusivos que tanto auge tuvo en el periodo de Porfirio Díaz, pero sin prescindir de la ayuda económica vía financiera o de inversión directa de los países más avanzados.¹³

De esta manera, el Estado mexicano se aboca a la tarea de ser el motor del desarrollo industrial, por lo que sus actividades tienden a incrementarse a fin de crear las condiciones económicas y sociales que permitan la acumulación del capital y, paralelamente, dar respuesta a las demandas sociales, que son su sustento político. De este modo, la administración pública, amplía su acción en la sociedad.

La intervención del Estado en la economía no es a partir de 1917¹⁴. Sin embargo, es en el periodo de 1917 a 1940 cuando se lleva a cabo la formación de las principales instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas, que conformaron la administración pública contemporánea del país.

¹² "...el Estado mexicano no es ...finalmente independiente, pues su función primordial consiste en 'obtener el equilibrio entre los factores de la producción'." Juan Felipe Leal, *Op. Cit.*, p. 45.

¹³ "El inversionista extranjero debía venir a México renunciando a la protección de su gobierno, a desempeñar el mismo papel que el empresario mexicano, a participar de verdad en el desarrollo de México y no a aprovecharse de su debilidad para expropiar sus riquezas y su pueblo" Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 31.

¹⁴ "La constitución de 1917...trajo grandes novedades que reforzaron sin embargo una tradición que comenzó a forjarse en la segunda mitad del siglo XIX, en dos fases. La primera de ellas se inicia en 1853 con el establecimiento de la Secretaría de Fomento...esta fase se consolida en 1856 cuando las Agencias Generales de Industria y Agricultura...son engullidas por la nueva Secretaría...La segunda fase ocurre durante la Reforma, tiempo en que las Leyes que llevan ese nombre expropiaron el control que sobre la sociedad estaba en manos de la iglesia, para hacerla depender del Estado" Omar Guerrero, *El Estado y la administración pública en México*, pp. 213-214.

Si bien, durante la dictadura de Porfirio Díaz la administración pública no dejó de tener una participación en la vida social y económica del país, a partir de 1917, con fundamento en los artículos 27 y 28 de la Constitución, la actividad del Estado a través de la administración pública, se amplía, diversifica y se especializa por rama de actividad, en donde además de la participación más amplia de las Secretarías de Estado, se crean los Departamentos Administrativos¹⁵ y resurgen con intensidad las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal, con autonomía de gestión en una gama muy diversa.¹⁶

La administración pública se desenvuelve dentro del marco constitucional, en una heterogénea gama de actividades, ya sea en la producción de bienes y servicios complementarios al sector privado y social que promovieran el desarrollo económico, como, con entidades con sentido social, que dan cauce a las demandas populares del movimiento revolucionario y que atenuan las desigualdades sociales que el desarrollo industrial generaba. De esta manera, la administración pública se adapta a las necesidades históricas del Estado mexicano, reestructurando su organización interna y ampliando su ámbito de acción en la sociedad.

Surge de esta forma el carácter contemporáneo de la administración pública en México con el régimen de la Constitución de 1917, la cual incorpora los ordenamientos políticos, económicos y sociales que determinan la actividad del Estado.

¹⁵ "...la Revolución creó sus propios organismos, distintos de las secretarías de Estado y también diversos a las instituciones descentralizadas: los departamentos administrativos." Omar Guerrero. *Ibidem*, p. 235.

¹⁶ "Otro elemento innovador (del artículo 28 constitucional) es que el Estado contará con los organismos descentralizados y las empresas que requiera, para realizar su actividad en las áreas estratégicas a su cargo, así como ahí donde su carácter prioritario actúe por sí mismo o en asociación con los sectores social o privado. Por fin, luego de más de 200 años de existencia, las instituciones descentralizadas adquieren un estatuto constitucional" *Ibidem*, pp. 366-367.

A. La actividad del estado en la economía en la administración del presidente Lázaro Cárdenas.

Para asegurar su permanencia, los gobiernos revolucionarios necesitaban llevar a cabo la reconstrucción económica y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; tareas que demandaban ya no la sola promesa o acción del gobernante en turno, sino la acción del Estado, es decir, que se garantizara el crecimiento económico y las reformas sociales como funciones permanentes de las instituciones de la administración pública. De tal suerte, que su realización no dependiera del caudillo en turno, sino de la respuesta institucional del sistema.¹⁷

El periodo cardenista destaca por la formación de instituciones administrativas que incursionaron en todos los ámbitos de la sociedad, en las cuales además de la participación de las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos¹⁸, se crean instituciones paraestatales¹⁹ con autonomía de gestión²⁰, para ejercer una intervención directa, complementaria o paralela en la vida económica y social del país.

Como ejemplos significativos de este periodo destacan el Banco de Crédito Rural, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Nacional

¹⁷ "La seguridad del sistema, ... requería que de alguna manera se satisficieran las demandas de las masas y se diera principio a la tarea de integrarlas al control del Estado y no al control de un político devenido jefe del Estado... la institucionalización culminó sólo con el gobierno de Cárdenas." Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 350.

¹⁸ De los cuales podemos destacar a los: Departamento de Asuntos Indígenas (1936), Departamento Forestal y de Caza y pesca (1935), Departamento de Educación Física (1936), Departamento de Turismo (1936), Departamento de la Marina Nacional (1939), Departamento de Publicidad y Propaganda (1936), entre otros. Omar Guerrero, *Op. Cit.*, pp. 532-543.

¹⁹ Concepto "...nacido en épocas del fascismo, significa lo que va en paralelo al Estado, aquello que está empatado con él, pero no forma parte del mismo. En México, ... significa ciertamente una inconsistencia conceptual, pues se refiere a entidades propiamente estatales, ya se trate que fueran formadas bajo el derecho público, ya lo fuera bajo el derecho privado, porque al final de cuentas cumplen funciones de interés para el Estado." *Ibidem*, p. 240.

²⁰ "Estas entidades están articuladas al organismo del Estado con relaciones flexibles, una más, otras menos, pero todas las entidades funcionando bajo el principio de autonomía de gestión." *Ibidem*, p. 241.

Financiera, Banco de Comercio Exterior, Productora e Importadora de Papel (PIPSA), CEIMSA -hoy CONASUPO- y el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas.²¹

En este periodo, como en ningún otro en la historia de México²², se da un énfasis fundamental a satisfacer las demandas sociales de las clases trabajadoras del campo y la ciudad, para lo cual fue necesario contar con una administración pública que respondiera con efectividad a las diversas tareas que emprendía el Estado.

La actividad y diversidad de la administración pública alcanzó su máxima expresión en el gobierno cardenista, consolidando el proyecto revolucionario, con una amplia base social de apoyo, teniendo como sustento el fortalecimiento del Estado como vía de acceso al capitalismo moderno. Es en los gobiernos revolucionarios, culminando con el de Cárdenas, cuando el Estado mexicano forja todo su poder económico y los procesos necesarios que equilibren las fuerzas de la sociedad.

La actividad Estatal de estos gobierno tuvo como finalidad el dirigir la industrialización del país dentro del "... proyecto de capitalismo industrial en gran escala"²³, donde el capital nacional trabajó bajo su protección, sin embargo, esto generó finalmente, que los grupos poseedores de los medios de producción, ahora fortalecidos, demandaran una mayor participación en la vida económica del país y la reducción del aparato de Estado, ello dio lugar a que a partir del gobierno de Ávila Camacho se emprendiera "...una estrategia de acumulación en la cual la empresa privada tendría un papel fundamental. Terminaba así la era de los gobiernos revolucionarios y comenzaba la etapa actual, la era de la posrevolución."²⁴

²¹ Ibidem, p. 204.

²² "Nunca las clases trabajadoras, ni antes ni después, recibieron tanto apoyo de la administración pública" Ibidem, p. 533.

²³ Omar Guerrero, Op. Cit., p. 545.

²⁴ Idem.

II. ANTECEDENTES DE CONASUPO

En septiembre de 1937, con el objetivo de mantener un abasto suficiente de productos básicos para el consumo interno, se crea la "Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.(CEIMSA), ...como una compañía filial del Banco Nacional de Comercio Exterior."²⁵

Un año mas tarde, en 1938, se crea el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, teniendo como finalidad evitar fluctuaciones artificiales en el precio de productos básicos, para proteger a los consumidores urbanos de acaparadores y especuladores.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se definió una nueva política de abasto, en función de la independencia en materia de los precios que regían en los mercados internacionales, y de la necesidad de definir las exportaciones a partir de la satisfacción de las necesidades internas. Se mantenía el desarrollo hacia adentro y la reducción de las importaciones.

Para cumplir con esta política se crea en 1941 la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A.(NADYRSA), sustituyendo al Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, para atender las necesidades de abasto y regulación en un solo organismo. Sin embargo, sus funciones de abasto llegan a duplicar las que realizaba CEIMSA, sobre todo en lo referente a la importación de productos básicos.

Esta duplicidad de actividades provoca la disolución de NADYRSA, dejando a CEIMSA sus funciones de abasto y regulación de precios. A partir de 1949 CEIMSA se encarga del abastecimiento y regulación de los precios del trigo y del maíz, así como de los artículos de primera necesidad. En sus funciones se destacan la obligación de mantener precios justos de

²⁵ CONASUPO, El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regulación, México, 1988, Tomo I, p.94

artículos y sostener los ingresos del productor, lo cual implicó el otorgamiento de subsidios tanto para los productores como para los consumidores. "A partir de entonces y durante 12 años, CEIMSA fue el mecanismo regulador del mercado de subsistencias más importante. Modificado en su organización y funcionamiento en 1954 y 1955, aumentó sus facultades, se fortaleció y evolucionó a nuevas formas de participación en la producción y comercialización de bienes de primera necesidad."²⁶

El fortalecimiento de la CEIMSA no dejó de tener implicaciones políticas, el comercio organizado rápidamente empezó a atacar al Estado acusándolo de intervencionista. Estos conflictos fueron evidentes al iniciarse el sexenio de 1952 - 1958, cuando la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) acusó al Estado de hacer una interpretación inadecuada de la Constitución, al intervenir en campos propios de la iniciativa privada.²⁷ A pesar de estas quejas, lo cierto es el acaparamiento y la ocultación de las mercancías por parte de los comerciantes, así como el incremento en el precio de los productos básicos, exigen la participación de CEIMSA en el mercado para contrarrestar la especulación de estos productos.

En la administración de Adolfo López Mateos(1958-1964), se crea la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, S.A.(CONASUPOSA), supliendo a CEIMSA, con la finalidad de "Proteger y mejorar el ingreso rural y elevar los niveles de vida de los habitantes económicamente débiles, mediante programas que hagan prácticos y eficientes los sistemas de precios mínimos de garantía a productores del campo, asegurar los consumos nacionales con reservas adecuadas de maíz, trigo, frijol y arroz que regulen los precios de artículos de primera necesidad en los mercados de consumo y facilitar una dieta satisfactoria con productos alimenticios que favorezcan la nutrición del pueblo."²⁸

²⁶ *Ibidem*, p.170

²⁷ *Ibidem*, pp 172 a 178.

²⁸ CONASUPO, S. A., Memorias e informes 1964, México, Tomo 1, p.9

Con estas funciones se erige en un órgano regulador de artículos de consumo básico y abastecedor de alimentos indispensables, además que con la adquisición de productos del campo con precios mínimos de garantía, evitaba el intermediarismo y vigilaba que el pago a los productores fuera redituable para cubrir sus necesidades familiares.

Por otra parte, la política de abasto y regulación de precios se extiende al ámbito rural, ya que antes sólo se atendía al medio urbano, cuando las principales distorsiones en el precio de los productos se presentaban en las zonas más apartadas del país.

Con la liquidación de CEIMSA se transfieren a la CONASUPOBA las siguientes filiales: la Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO, S.A.; la Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A.; la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A.; y Maíz Industrializado, S.A..

A. La creación de CONASUPO.

El 23 de marzo de 1965 a tres meses de iniciado el gobierno del presidente Díaz Ordaz, se expidió un decreto que sustituye a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, la cual continúa existiendo en los mismos términos en los que fue concebida, con la modalidad de que se transforma en un Organismo Público descentralizado²⁹, justificando esta modificación como lo indica en su acta constitutiva "...el beneficio de los sectores populares, no puede ser una acción marginal que se lleve a cabo por medio de una sociedad anónima de control estatal, sino una función fundamental de

²⁹ "Los organismos descentralizados son aquellas empresas que son provistas de personalidad jurídica y creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, originándose su patrimonio en el Estado." Diario oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970, Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Artículo 2º.

gobierno."³⁰ Así mismo se conforma "... para salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y agricultores en pequeño e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos."³¹

Estos dos propósitos se diseñaron para permitir a CONASUPO fungir como un organismo regulador del mercado de subsistencias, dejando de ser una entidad mercantil para constituirse en un organismo de carácter social.

El nacimiento de CONASUPO se sitúa en la época en que tuvo su auge el desarrollo estabilizador³², por lo que la concepción económica que predominaba en los sesentas era de lograr la industrialización del país, adecuando esa estrategia a dos elementos que se consideraban fundamentales: la sustitución de importaciones, con el fin de apoyar el desarrollo de la planta industrial al garantizarles el acceso prácticamente exclusivo al mercado interno; y el empleo de las tasas de ganancia producidas por las exportaciones de excedentes agrícolas al apoyo de la planta industrial.³³

En un balance del sexenio de Díaz Ordaz puede señalarse que éste "... consistió en un desarrollo desigual que ocultó la explotación del sistema productivo y el aprovechamiento de los desequilibrios estructurales: concentración del ingreso en pocas manos, déficit público y comercial crecientes, que entrañaron una agudización del endeudamiento externo y un aumento desmedido de inversiones extranjeras"³⁴

³⁰ CONASUPO. Acta Constitutiva, p.2

³¹ *Idem*.

³² "A partir de 1956 se logró, a la vez, aumentar la productividad y controlar la inflación. El 'desarrollo estabilizador' habría de durar quince años aunque, en el sentido estricto, fue articulado a partir de 1959 por Antonio Ortiz Mena y conoció el máximo ritmo de crecimiento en las postrimerías de Díaz Ordaz. Conciliar estabilidad con crecimiento fue la gran hazaña del 'milagro mexicano', restringiendo el gasto público y procurando ajustar estrictamente los gastos a los ingresos. Aunque, en verdad, la política estabilizadora se fundó en buena medida en el financiamiento exterior." Julieta Campos. *¿Que hacemos con los pobres?, la reiterada querrela por la nación*, México 1995, p. 196.

³³ CONASUPO. *Memoria de labores 1965-1968*, México, 1969, pp. 25-36

³⁴ Gustavo Esteva. *La batalla en el México rural*, 1980, p. 46

Si bien es cierto que en el período de 1965 a 1970 el producto nacional bruto se caracteriza por sus altas tasas de crecimiento, estas no redundaron en el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, pues como señala González Casanova "Quizá el problema fundamental que encerraba la estrategia del 'Desarrollo Estabilizador' consistió en buena medida en lo que era su filosofía principal: 'crecer primero y repartir después'".³⁵

En este contexto, CONASUPO no queda exenta del desarrollo industrial con la creación de las filiales: Panificadora CONASUPO S.A., que tendría como tarea la Industrialización del maíz y el trigo; y la Transportadora CONASUPO, S.A., que cumpliría con las tareas de logística, tanto en la compra como en la distribución. Así mismo, se modifica su estructura administrativa con la creación de las áreas: Promotora de Mejoramiento Rural de CONASUPO y la Operadora CONASUPO de Graneros del Pueblo. Con esto se integraban las relaciones de la producción agrícola básica y la población consumidora.

En cuanto al rezago agrario representado por el caciquismo, la Institución se aboca a "...desterrar en lo posible las prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores...con fines de especulación."³⁶

Por lo que toca al consumidor, la Institución asume la responsabilidad de promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender subestancias populares, industrializando ella misma una variedad de productos a través de sus filiales.

De acuerdo con todo lo anterior, CONASUPO asume el papel de coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de las clases desprotegidas del campo y la ciudad, debido a las desigualdades existentes entre los grupos sociales que el "Desarrollo Estabilizador" contribuyó a acrecentar.

³⁵ Enrique González Casanova y Luis Foo. Moncayo, La CONASUPO como estructura de mediación del estado en el agro mexicano, tesis de licenciatura, F.C.P. y S., México, 1978, p.618

³⁶ CONASUPO, Memoria de entrega 1970-1976, México, 1977, p.145

B. La importancia de CONASUPO de 1970 a 1976.

Luis Echeverría dio a conocer antes de terminar su campaña presidencial los lineamientos y objetivos generales de una política económica que presuponia una nueva estrategia. Los elementos más importantes eran:

"Crecimiento económico con distribución del ingreso; Fortalecimiento de las finanzas públicas; Reorganización de las transacciones internacionales; Modernización del sector agrícola; Racionalización del desarrollo industrial."³⁷

Con la nueva estrategia política, el gasto público constituye un elemento privilegiado en el diseño del denominado Desarrollo Compartido³⁸. Uno de los rasgos principales del sexenio 1970-1976, es el reforzamiento del papel del Estado como rector de la economía, al aumentar el gasto público "del 23.6 por ciento en 1970 al 36.6 por ciento en 1976"³⁹. Así como su participación en diversos sectores de la economía a través de la administración pública.⁴⁰

La situación socio-económica del país se caracteriza por una parte de la población que se encontraba empobrecida y requería ser apoyada con una distribución más justa de la riqueza; y por la inconformidad manifiesta del sector empresarial, encabezado por la Coparmex y el Grupo Monterrey, que se habían sido favorecidos por el Desarrollo Estabilizador y que presionaban para

³⁷ Banco de Comercio Exterior, *La política económica del nuevo gobierno*, Cap. I, México, 1971, p. 14

³⁸ "En las declaraciones verbales, y probablemente en las intenciones, era manifiesto el deseo de darle al timón un cambio de rumbo, para encaminarlo hacia un desarrollo menos divorciado de las aspiraciones sociales igualitarias que habían encarnado las corrientes populares de la revolución. Echeverría habría querido parecerse, en eso, a Lázaro Cárdenas. No bastaba con crecer: había que 'compartir' el desarrollo entre todos los mexicanos." Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 225.

³⁹ Enrique González Cassnova, *Op. Cit.*, p. 105

⁴⁰ "De 1970 a 1976 se pasó de 84 empresas estatales al número sin precedentes de 845." Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 226.

seguir conservando su posición de privilegio. En este sentido, el sector privado promovió, entre otras acciones, una crisis de desconfianza que repercutió en la disminución considerable de la inversión de carácter privado y fuga de capitales, que fue evidente a partir de 1973 y se agravó al final del sexenio.⁴¹

Ante este panorama, el Estado es obligado a erogar grandes gastos para asegurar su legitimidad y garantizar la paz social, la cual se vio amenazada con el conflicto estudiantil de 1968; sin embargo, los problemas surgen por la forma en que habría de financiarse el incremento del gasto público, ya que ante la imposibilidad del gobierno de Echeverría de llevar a cabo una reforma fiscal que gravara las ganancias del capital, por encima del ingreso de los trabajadores, se recurre al endeudamiento público, el cual se incrementó "en un 35.1 por ciento en promedio anual en el periodo de 1970-1975, pasando de 22,800 millones de pesos en 1971 a 92,800 millones de pesos en 1975."⁴²

Debido a la nueva estrategia económica emprendida en el sexenio del presidente Echeverría, CONASUPO modifica su estructura administrativa y operativa, lo que implica un crecimiento, a fin de responder a la ampliación de sus funciones en el abasto y regulación de precios de los productos básicos y una mayor participación con los productores agrícolas.

Hasta 1970 el Sistema CONASUPO tenía formalmente seis empresas filiales, de las cuales la Compañía Transportadora CONASUPO y Maíz Industrializado, S.A. conservan su estructura y objetivos, con una mayor autonomía de gestión.

⁴¹ En Abril de 1976 surge el el Consejo Coordinador Empresarial abarcando a Concanin, Concanaco, Coparmex, Asociación de Banqueros, Asociación Mexicana de Seguros y Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Presentando un frente común ante el gobierno "No fue hasta el año de la sucesión cuando el sector empresarial decidió mostrar un frente sólido y sin fisuras, con el propósito de hacer sentir una presencia política." *Ibidem*, p. 228.

⁴² Enrique González Casanova, *Op.Cit.*, p. 108.

Por su parte, se revisan los objetivos y se cambia la denominación de: la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo se convirtió en Bodegas Rurales CONASUPO, S.A.(BORUCONSA) -la cual es la única filial que sigue vigente en 1995-; la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares CONASUPO, S.A. de C.V. se convirtió en Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V.(DICCONSA); la Compañía Rehidratadora de Leche, S.A. se convirtió en Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.(LICONSA); y la Compañía Panificadora CONASUPO, S.A. se convirtió en Trigo Industrializado, S.A. de C.V..

Así mismo, se crean nuevas filiales con especialización funcional: Centros CONASUPO de Capacitación Campesina, S.A.(CECONCA), cuya actividad fundamental fue orientada a la capacitación campesina, tendiente a promover su organización en la defensa de sus intereses; Industrias CONASUPO, S.A. de C.V.(ICONSA), que le correspondió la industrialización del maíz, oleaginosas y otros productos; el Fideicomiso de la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social(FICOPROCONSA), que tuvo a su cargo el apoyo a las acciones productivas de las comunidades rurales; Almacenes y Rope CONASUPO, S.A. de C.V.(ARCONSA), cuya función fue la distribución de rope, tejas, y calzado; Abastecedora CONASUPO, S.A. de C.V.(ACONSA), que tuvo la distribución al menudeo de productos perecederos; Material CONASUPO, S.A. de C.V.(MACONSA), con la distribución del material para la construcción. Las tres últimas empresas tuvieron una existencia efímera al desaparecer en 1975, sin llegar a consolidarse.⁴³

La entidad Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.(ANDSA), forma parte del Sistema CONASUPO, sin convertirse en filial y sin perder su autonomía como institución auxiliar de crédito, pero interactuando de forma coordinada con el Sistema en acopio y distribución de los productos.

Se creó así mismo, el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal(PACE), operado en su inicio por ANDSA y posteriormente por BORUCONSA, teniendo como objetivo el aplicar un tratamiento

⁴³ CONASUPO, El mercado de las Subsistencias Populares..., Tomo II, pp. 44-92

diferencial a los productores de las tierras de riego y de temporal; a estos últimos se les otorga una bonificación como sobre precio por tonelada vendida a CONASUPO, a fin de apoyarlos con los gastos de envasado, movilización, desgranado, entre otros.

Se puso en marcha una nueva escala de precios de garantía con base en un sistema flexible por productos y ciclos agrícolas y que eran anunciados al inicio del programa de siembra.⁴⁴

El aumento en los precios de garantía influyó para que el índice de precios rurales superara el incremento del índice de los precios de los insumos productivos, lo cual provoca que los cambios en la relación de precios entre sectores productivos fuera favorable a la agricultura.

La política de precios de garantía representó un punto nodal para resarcir los ingresos de los campesinos, ya que evitaba que abarataran el precio de sus cosechas ante los Intermediarios, al existir un organismo que no sólo les garantizaba la compra de sus productos, sino un precio mínimo de adquisición.

Los productos que en este periodo tuvieron precios de garantía son: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, frijol soya, ajonjolí, semilla de algodón, semilla de girasol, cebada y copra.⁴⁵

La acción reguladora ejercida por CONASUPO estabiliza y reduce los márgenes de comercialización de las substancias básicas, mientras que la acción de abasto se propuso garantizar que las demandas de las clases rurales y urbanas fuesen satisfechas mediante programas de distribución complementaria a la actividad comercial privada, en condiciones normales, y de sustitución total o masiva de la oferta privada en el mercado cuando peligró el

⁴⁴ Los precios medios rurales para los 25 cultivos más importantes del país, "tuvieron un incremento de alrededor de 15 por ciento anual." *Ibidem*, p. 27

⁴⁵ *Ibidem*, p. 75

abasto. La regulación se apoyó en la capacidad de abasto, que estuvo representada por los niveles de las reservas estratégicas de CONASUPO.

En este periodo, adicionalmente, se amplió la presencia de CONASUPO en el campo, tanto en el aspecto de comercialización de sus productos, como en la capacitación campesina; así como en el abasto a las zonas rurales con productos básicos con precios y oportunidad adecuados. Así mismo se consolidó en crecimiento y diversificación su grupo industrial, sobre todo en harinas de maíz, trigo, oleoproductos y lácteos.

La función de regulación se encausó simultáneamente a proteger el ingreso de los productores y el poder de compra de los consumidores, "...mediante una política integral para la fijación técnica de precios mínimos de compra remuneradores para el productor y de precios finales que guarden relación adecuada con sus costos."⁴⁶

La función de abasto se abocó a consolidar una red de distribución en el medio urbano y rural de productos básicos a precios adecuados, que evitara su escasez y encarecimiento por parte de los comerciantes privados con "...el suministro permanente de subelencias de consumo directo y de materias primas industriales, con el apoyo de una producción y oferta de artículos industrializados, en la que participen conjuntamente la industria y el comercio privados, así como los establecimientos del Estado y del sector social."⁴⁷

El cambio en la estructura de CONASUPO no sólo se manifestó en forma cuantitativa, en el sentido de haber ampliado sus funciones, sino cualitativamente, al desempeñar un conjunto de acciones que trascendió con creces las tareas de regulación y abasto para fortalecer de manera integral, las etapas de planeación, producción, acopio, almacenamiento, transformación industrial,

⁴⁶ *Ibidem*, p. 86

⁴⁷ *Ibidem*.

distribución, comercialización y consumo, en la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y de una distribución más justa de los beneficios del desarrollo, como parte de los aspectos más avanzados de las políticas agraria y social.

C. El papel de CONASUPO (1976-1982).

En el sexenio de José López Portillo se abandona del objetivo de compartir el desarrollo, del sexenio anterior y se plantea una nueva estrategia denominada Alianza para la Producción⁴⁸, con la cual se intenta una reordenación de las relaciones del gobierno con los grupos empresariales, partiendo de la base de una política de austeridad y la racionalización del sector público, aunque a lo largo del sexenio, conforme aumentan los ingresos públicos como consecuencia de las exportaciones de petróleo, disminuirá el énfasis en la austeridad, para "administrar la abundancia". De esta manera, en el sexenio de López Portillo se pueden apreciar dos perspectivas: la que trata de introducir modificaciones en función a una desregulación⁴⁹ y mayor eficiencia de la administración pública y, por otra parte, la que profundiza la intervención gubernamental con el incremento de la inversión pública y el aumento en el número de las entidades paraestatales.

A diferencia del sexenio anterior ya no se pondrá énfasis en la distribución de la riqueza, la justicia social se encaminará a la generación del empleo con el crecimiento económico vía expansión

⁴⁸ "El discurso populista habría de ser sustituido por un discurso apaciguador y estimulante para la iniciativa privada...a la Alianza para la Producción iba a corresponderle ofrecer subsidio y financiamiento al sector empresarial...la recuperación económica tendría que enmarcarse en la austeridad del programa de tres años estipulado, al finalizar el sexenio de Echeverría, con el FMI." Julieta Campos. *Op. Cit.*, p. 249.

⁴⁹ Que permitiera al sector privado una mayor participación en la economía, con la eliminación de controles administrativos por parte del Gobierno en los procesos productivos y de intercambio de bienes y servicios.

industrial, continuando con la sustitución de importaciones, cuyo impulso inicial descansaría en el gasto público pero con un esfuerzo coordinado entre los sectores público, social y privado.

En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se señala "El plan busca ampliar el efecto multiplicador de las inversiones del sector paraestatal en beneficio de la industria nacional."⁵⁰ Así mismo en el primer Informe de gobierno se indica que lo que se busca es "... orientar el programa gubernamental a fomentar la producción y el empleo..."⁵¹ En donde el Plan Global de Desarrollo se señala que "... la política de distribución del ingreso se apoya ante todo en la generación de empleos..."⁵² y por su parte indica que "Los mínimos de bienestar son niveles de consumo que deben hacerse extensivos a toda la población, a fin de cubrir sus necesidades básicas y que podrán ser eventualmente mejorados en forma homogénea, ampliando la disponibilidad de bienes y servicios básicos que los satisfacen"⁵³

Por lo anterior se observa que la lucha contra la marginalidad⁵⁴, mas que la redistribución del ingreso, es la reorientación en los propósitos de la política social general a la orientada hacia grupos sociales específicos, el objetivo de la redistribución del ingreso se subordina a la expansión del empleo.

En la administración de López Portillo se instauran los topes salariales, en un intento por contener la inflación, esta política dará lugar a la disminución de la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible, de un nivel inicial de "43.5% en 1976"⁵⁵, se disminuye hasta el "40.2% en 1982".⁵⁶ En este cambio de enfoque de la política social, CONASUPO juega un papel importante en

⁵⁰ SEPAFIN, Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, 1979, p. 13

⁵¹ Poder Ejecutivo Nacional, Informe de gobierno del Lic. José López Portillo de 1977, p. 16

⁵² SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p. 182

⁵³ Ibidem, p. 187.

⁵⁴ Grupos sociales que carecen de servicios básicos como agua, luz eléctrica, alcantarillado, vivienda, etc., e ingresos familiares por abajo de dos salarios mínimos.

⁵⁵ INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, Tomo I, Cuenta 3: Ingreso nacional disponible y su asignación.

⁵⁶ Ibidem.

la contención de la pérdida del poder adquisitivo de los grupos asalariados, mediante la regulación y abasto de productos básicos.

En este contexto, CONASUPO continúa con sus programas establecidos pero encausando sus objetivos dentro de los programas nacionales como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa Nacional de Productos Básicos y en la Coordinación del Programa Para Zonas Marginadas y Grupos Deprimidos (COPLAMAR).

Sus principales acciones se dirigieron a la "...realización de los objetivos del SAM y reorientar el comercio de los básicos industriales del Sistema (CONASUPO) hacia dos vertientes: la de cubrir las necesidades de los sectores rurales y urbanos y semiurbanos depauperados, exclusivamente...Buscar vía un conjunto de convenios participativos con el sector social, la industria y el comercio privados, la racionalización del presupuesto operativo del aparato de CONASUPO, ampliando la función reguladora y reduciendo la de abastos."⁵⁷

Para consolidar su red de distribución, se crea la filial Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. (IMPECSA), la cual comercializa al mayoreo en apoyo a los pequeños comerciantes privados, para coadyuvar a las acciones de venta al menudeo llevadas a cabo por la filial DICONSA.

Otras de las acciones importantes fue el continuar con la compra de las cosechas de productos básicos a los productores con precios de garantía y la importación de productos para el abasto nacional.

En el periodo de 1970-1982, CONASUPO consolidó sus actividades de beneficio social, aliviando "...relativamente los graves problemas de la población campesina, estableciendo precios de garantía a sus productos, y mitigando el hambre de las clases proletarias proveyendo sistemas de

⁵⁷ CONASUPO, El mercado de las subsistencias..., Tomo II, p. 122

subsidios a las mismas. CONASUPO es el resultado de la política de bajos salarios para los trabajadores y un sistema de compensación de esta deficiencia, toda vez que funge como uno de los grandes pilares de la administración de la vida social."⁵⁸

Así mismo, la expansión de actividades y funciones de esta institución culmina en 1982, como parte del proyecto social del constituyente de 1917 y se inicia una nueva etapa con la administración de Miguel de la Madrid, ante una redefinición del Estado mexicano y una reestructuración de la administración pública.

En los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo la intervención estatal en la economía alcanza su nivel más alto en la historia contemporánea del país, en donde la administración pública cuenta con un gran número de entidades paraestatales⁵⁹, que dejaba mucho que desear su actuación dentro de los objetivos sociales del Estado y aun como entidades que impulsaran el crecimiento económico del país.

Sin embargo, este crecimiento de la administración pública no fue producto en muchos casos al cumplimiento de las obligaciones del Estado a las demandas sociales plasmadas en la Constitución, sino al vacío y ausencia del capital privado, a su ineficiencia en el desarrollo de los procesos productivos y reproductivos del capital, de esta manera "No ha sido la realización de sus cometidos políticos nacionales los que desbordaron los alcances de su expansión operativa, sino la sustitución por inactividad y deficiencia de los particulares que con la transferencia de empresas quebradas e improductivas recibieron capital y trasladaron 'peso muerto' al Estado"⁶⁰ y como acota Chases Nieto "...se han socializado las pérdidas y privatizado las ganancias."⁶¹

⁵⁸ Oscar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 741

⁵⁹ "Al concluir el Gobierno de López Portillo pertenecían al sector público 1.155 empresas y organismos." Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 289.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 763

⁶¹ José Chases Nieto, *La reforma del estado*, en *Reflexiones al futuro*, coordinador Octavio Rodríguez Araujo, p. 97

Por tanto, el incremento del aparato gubernamental, en este periodo, no significó el cumplimiento de las demandas sociales de las clases marginadas, aunque sí hay que reconocer que hubo una aplicación importante de recursos y esfuerzos para mitigar sus apremiantes condiciones de vida.

"...el Estado no ha saldado muchas de las cuentas que tiene pendientes con estas clases que son y seguirán siendo su apoyo fundamental."⁶² Esta debió ser la idea fundamental que impulsara la reforma de la administración pública del país en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

D. El cambio estructural de CONASUPO

En 1981 Carlos Tello y Rolando Cordera⁶³ señalaban que México se encontraba ante la disyuntiva de dos proyectos económicos: el neoliberal y el nacionalista, que expresaban las aspiraciones de distintos grupos sociales con intereses claramente diferenciados e incluso antagónicos,⁶⁴ sobre cual debería de ser el ámbito de acción del Estado, que diera respuesta a la crisis económica, social y política que vivía el país, en el contexto de un acelerado proceso de cambios en el escenario mundial, impulsados por las innovaciones tecnológicas, que inducían a una globalización de las relaciones económicas y políticas de las naciones con la apertura de sus mercados.

⁶² Omar Guerrero, *Op. Cit.*, p. 763.

⁶³ Rolando Cordera, Carlos Tello, *México la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, México, 1984.

⁶⁴ "El proyecto elaborado por los patronos guarda una estrecha afinidad con los esquemas de reestructuración capitalista que hoy promueven con insistencia las cúpulas económicas -y en algunos casos políticas- del capitalismo avanzado y que han recibido genéricamente el apelativo de neoliberales. Por su parte, los planteamientos de los trabajadores organizados se ubican con toda legitimidad en la matriz estratégica de lo que puede denominarse un proyecto nacionalista de desarrollo, que en el caso de México tendría como inevitable punto de arranque la revitalización del discurso y de la trama jurídico-institucional a que dio lugar la Revolución mexicana y que recogió en lo esencial la Constitución de 1917." *Ibidem*, p. 78

Ambas opciones se daban dentro de un sistema establecido y no como alternativas al mismo y compartían la necesidad de llevar a cabo el crecimiento económico del país, pero sobre bases distintas en cuanto a la amplitud y dirección de la acción gubernamental. De tal suerte, que mientras un modelo planteaba la reducción del aparato gubernamental y la apertura económica con la integración al mercado internacional, y particularmente al norteamericano, para permitir que las fuerzas del mercado llevaran a cabo el crecimiento económico, la otra visión, matizaba estos aspectos, en virtud de los altos costos sociales que este modelo implicaba.

El proyecto neoconservador⁶⁵, impulsado por los organismos financieros internacionales, ha pretendido ser la opción que dé respuesta integral a la crisis de la economía mundial de los años ochenta, en su tesis se señala que la acción del Estado interventor distorsiona los mecanismos naturales de autoregulación del mercado, por lo que proponen que el Estado debe restringirse a establecer las condiciones básicas para la interrelación de los particulares, para que el crecimiento libre de las fuerzas del mercado, argumentan, asigne de forma óptima los recursos productivos, evitando las distorsiones inflacionarias producidas por la acción de un Estado deficitario. De tal suerte "...insisten en que no hay otra manera de lograr algún día una mejor distribución del ingreso que 'dejar hacer' al mercado, casi todos sabemos que el goteo de la abundancia no sirvió antes ni servirá ahora para superar la pobreza."⁶⁶

Estos planteamientos empiezan a ser una realidad en el del sexenio de Miguel De la Madrid, ante las presiones que ejercieron los organismos financieros internacionales en favor de la aplicación

⁶⁵ "Al principio de los ochenta, buena parte del discurso dominante sobre los problemas y desarrollos futuros del Estado del Bienestar se concentró en el supuesto antagonismo entre el aspecto de la seguridad civil colectiva del Estado ... y los aspectos liberales del Estado ... Este discurso, donde prevalecen las perspectivas filosóficas y políticas de la derecha neoconservadora y liberal, postula que el Estado de Bienestar se ha convertido en una carga demasiado gravosa para la economía, cuyo potencial de crecimiento y competitividad padecen los excesivos costos y rigideces impuestos al mercado por medidas de bienestar y seguridad social organizadas estatalmente." Claus Offe. Contradicciones en el Estado del bienestar, 1990, p. 171.

⁶⁶ Julieta Campos. Op. Cit., p. 55.

del proyecto neoconservador, al condicionar los créditos que el país requería para el pago de sus obligaciones de una abultada deuda externa y para hacer frente a la grave crisis económica.

*"Las instituciones financieras, donde los países fuertes ponen las condiciones, establecieron programas de ajuste estructural para mejorar a corto plazo las balanzas de pago de los países endeudados, es decir, para asegurar el pago de la deuda. Los paquetes incluían reducción del gasto público, control de los salarios, liberalización de la economía con exportación ilimitada de ganancias para las transnacionales y priorización de la exportación sobre el consumo, para generar divisas y poder pagar. 'Apretar el cinturón' y 'austeridad' fueron palabras clave en el 'diálogo' de los años ochenta con los países deudores"*⁶⁷

Los últimos cuatro meses de 1982, la economía pasó por una grave crisis debido a la baja productividad, hiperinflación, aumento del desempleo, déficit público, devaluación permanente de la moneda, falta de reservas internacionales, así como una gran deuda externa con altos intereses; factores que combinados a la recesión mundial y a la caída en los precios del petróleo, llevaron al presidente saliente a contraer un crédito mediante la firma de una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional.

Lo anterior condicionó que la nueva administración privilegiara dentro de su proyecto de gobierno, la reducción de la inflación y la racionalización del gasto público, dentro del marco de un profundo cambio estructural y modernización económica, "...sin renunciar al papel del Estado como rector del desarrollo ni a la economía mixta. Quería desembarazar al Estado de adiposidades, definiendo a la vez áreas que debía reservarse con exclusividad (intentando)...conciliar los lineamientos neoliberales del FMI con el nacionalismo revolucionario de la constitución de 1917"⁶⁸

⁶⁷ *Ibidem*, p. 50.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 287-288.

El 1° de diciembre de 1982 se pone en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), con el objeto de recuperar la estabilidad económica y se articula lo que sería la estrategia del cambio estructural, integrada por:

"...A) Reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917; B) Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; C) Delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias; D) Adopción del Sistema de Control y Evaluación; E) Impulso a la descentralización Política; F) Reestructuración del Sector Descentralizado; G) Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa y H) La Reconversión Industrial"⁶⁹

La modificación a los artículos 25 y 26 de la Carta Magna el 3 de febrero de 1983⁷⁰, significó elevar a rango constitucional los principios de rectoría económica⁷¹ como atribución del Estado mexicano y el Sistema de Planeación Democrática.⁷²

En cumplimiento al artículo 26 Constitucional fue integrado el Plan Nacional de Desarrollo (PND), expidiéndose el 30 de mayo de 1983. El principal objetivo del PND fue: "Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos y sociales",⁷³ y los objetivos específicos fueron "1. La reordenación económica, 2. Abatir la inflación, 3. Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes, 4. Proteger la planta productiva y el empleo y 5. El cambio estructural."⁷⁴

⁶⁹ Ricardo Uvalle Berrones, La administración pública en el cambio estructural, Cuadernos de análisis político-administrativos No. 14, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, ac., p. 19

⁷⁰ Jorge Sayeg Helú, Op. Cit., pp. 739-740.

⁷¹ "Lo importante no es crear únicamente la riqueza, sino asegurar su distribución. Este es el sentido cualitativo de la rectoría económica...El cuidado del destino colectivo no puede depositarse plenamente en las manos del capital privado. Corresponde al Estado asegurar que la sociedad se desenvuelva atendiendo a su beneficio."

Ricardo Uvalle Berrones, Op. Cit., p. 21

⁷² "...el Estado se compromete a que los resultados económicos se alejen de la espontaneidad y la improvisación. Su esencia política orienta con criterio político la marcha de la economía...la planeación no se impone por principio de autoridad. Ha sido concebida para estimular e inducir a los 'sectores privado y social'." Ibidem, p. 23

⁷³ Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 108

⁷⁴ Ibidem

El punto No. 1 equivalla a la primera etapa de mediano plazo del PIRE y del segundo al quinto a criterios de largo plazo, sin embargo, todo el plan se vino abajo por la crisis del momento, por lo que se tuvieron que tomar otras medidas que no fueron suficientes para controlar la inestabilidad económica, así que en 1985 se pone en marcha el Programa de Emergencia Económica (PERE), en 1986 el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y en diciembre de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que sustituyeron al PND y al Sistema de Planeación democrática.⁷⁵

En todos los programas señalados, hubo una semejanza en la utilización de los instrumentos de política económica, por ejemplo: la tendencia a disminuir el gasto público por medio de recortes en el erario federal, reducir el déficit presupuestal mediante la venta, liquidación o reducción de entidades públicas, restringir la oferta monetaria, liberar precios y no salarios, flexibilizar las tasas de interés, devaluar de manera continua la moneda, abrir al comercio exterior y eliminar barreras proteccionistas.

Estas medidas fueron parte de un paquete de compromisos contraídos con el FMI vía cartas de intención desde el inicio del sexenio y son propias de un modelo neoliberal para un país subdesarrollado.⁷⁶

⁷⁵ "Cuando se desplomaron los precios (del petróleo) y creció la deuda, creció también la vulnerabilidad del país por su dependencia del mercado financiero internacional. Los acreedores, principalmente los norteamericanos, pudieron influir sobre decisiones fundamentales de la política económica. Se indujo una reestructuración profunda que habría de implementarse mediante un drástico programa de austeridad, recorte del sector público y amplia apertura a las inversiones y al mercado global... La negociación de la deuda y los programas de rescate financiero fueron concebidos para insertar a la economía mexicana, como la de todos los países deudores, en una interdependencia inescapable." Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 292.

⁷⁶ "En el proyecto neoliberal... se hacen proposiciones de política económica como las siguientes: reducir al mínimo posible la participación del Estado en la economía así como su función reguladora; descansar en los instrumentos de la política monetaria (tasa de interés, control del circulante, etc.) más que en la política fiscal (gasto público, impuestos, etc.) para movilizar y asignar los recursos existentes y canalizar el excedente económico; privilegiar la estabilidad monetaria por encima de cualquier otro objetivo, incluso el crecimiento económico y los asociados con el bienestar de las clases populares, y, finalmente, liberar de trabas proteccionistas al intercambio de mercancías y capitales entre las naciones." Rolando Cordera, Carlos Tello, *Op. Cit.*, pp. 82-83

Haciendo un balance cuantitativo del impacto que tuvieron en la economía estas medidas, puede señalarse que: "...el PIB exhibió una tasa media de crecimiento anual de -0.5% de 1982 a 1988...el Índice Nacional de Precios al Consumidor registró una tasa de crecimiento anual promedio de 93.7%...(el desempleo de) 17.6% anual durante el sexenio...el poder adquisitivo(diminuyó)a un ritmo de -7% promedio anual."⁷⁷

El endeudamiento externo creció "...pasando de 52,961 millones de dólares en 1981 a 81,281 para 1988..."⁷⁸, aun cuando en los tres primeros años "Se habían pagado...40 mil millones de dólares, es decir, más de la mitad del saldo total de la deuda en 1982: todo eso, sólo para cubrir intereses."⁷⁹

Tal vez en las altas esferas de decisiones si existió el verdadero deseo por descentralizar, democratizar y encaminarse a una sociedad más igualitaria como se observa en los planteamientos del PND, sin embargo, se decidió privilegiar la modernización del país con un modelo que a todas luces implicaba altos costos sociales, en lugar de mantener una posición más firme en las renegociaciones de la deuda externa frente a los organismos financieros internacionales, en función a las prioridades nacionales.

La modificación al artículo 28 constitucional⁸⁰, marcaba el rumbo del cambio estructural en la administración pública con un criterio de economía mixta, al reconocer la importancia de la empresa pública en la vida nacional y delimitando los ámbitos de acción del Estado entre lo estratégico y lo prioritario.⁸¹

⁷⁷ Ramírez Brun, J. Ricardo, *La política económica en México 1982-1988*, México, 1989, pp. 62-64

⁷⁸ Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado*, (anexo estadístico), p. 117.

⁷⁹ Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 298.

⁸⁰ "El...subcapítulo económico introducido en nuestra constitución por la mencionada reforma del 3 de febrero de 1983, implicó también la modificación total del artículo 28." Jorge Sayeg Heliú, *Op. Cit.*, p. 746.

⁸¹ "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1994, artículo 28, p. 49

"En lo primero(estratégico) se consideran las áreas substanciales al modo de ser del Estado, que alimentan su vitalidad como organismo político. Son áreas innegociables e intransferibles...Son, por tanto, áreas claves que no pueden estar en manos de los particulares. Ratifican en nombre del interés general, que la sociedad se organiza en el Estado y que el Estado constituye la organización suprema de la sociedad...En cambio las áreas prioritarias si son susceptibles de que el Estado las promueva participando con el capital privado o bien, con el sector social. No están sujetas a limitaciones de carácter soberano. Lo prioritario depende de la trascendencia que los organismos y empresas estatales tienen en la producción, el consumo, la distribución y la circulación de bienes y servicios."⁸²

Como una tercera categoría dentro del PND se consideró a las empresas prescindibles, que fueron aquellas empresas que adquirió el Estado para suplir deficiencias temporales del mercado.

Lo anterior significó, sin embargo, un redimensionamiento⁸³ en la administración pública, dentro del marco del cambio estructural, con la desincorporación, venta o liquidación de entidades paraestatales⁸⁴, que permitiera sanear las finanzas públicas, para no generar inflación, e introducir nuevas modalidades en el patrón de acumulación para reimpulsar el crecimiento.⁸⁵

"El programa de privatización de empresas estatales respondió tanto a las exigencias del FMI como a las del empresariado y correspondió, además, al convencimiento de los funcionarios. Se

⁸² Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, 24-26.

⁸³ Se reduce de forma importante el número de empresas paraestatales y se privilegia la austeridad y racionalidad del gasto público en las acciones gubernamentales. "El objetivo más general consiste, primero en establecer un nuevo balance entre los sectores público y privado, para de este modo disminuir el tamaño del gobierno y reducir la real o supuesta sobrecarga de funciones y demandas." José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado Límites del Estado*, 1992. P. 157.

⁸⁴ "Al concluir el Gobierno de López Portillo pertenecían al sector público 1,155 empresas y organismos. Al terminar el sexenio de Miguel De la Madrid se habían reducido a 412." Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 289.

⁸⁵ "La urgencia es introducir modalidades en el patrón de acumulación, dado que la economía no respondía con eficacia a los retos que se dan en el contexto internacional. Importa que la reactivación económica sea resultado de cambios impostergables." Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 16.

redujo en un 70% el número de paraestatales, quedando sólo un 6% de la industria manufacturera en manos del Estado, sobre todo en bienes de capital, bienes de consumo masivo e insumos de uso generalizado. Sin embargo, se mantuvo inconformidad entre los empresarios por la parte que aún retenía el Estado y, especialmente, por CONASUPO.⁸⁶

Dentro del proceso de cambio estructural, la CONASUPO no fue ajena, en este periodo, al criterio de racionalización del gasto público, sin embargo, en su aplicación se ponderaron sus acciones de beneficio social, tratando de atenuar los efectos negativos que sobre los grupos de escasos recursos generaban las políticas impuestas por el FMI, de esta manera, los recortes presupuestales no fueron tan importantes como en otras áreas de la administración pública, por lo que mantuvo casi inalterable su estructura administrativa y las funciones de regulación y abasto que había desempeñado en el sexenio anterior, pero reorientando sus acciones bajo el criterio de productividad y eficiencia operativa.

"Para superar sus principales problemas, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares emprendió el cambio estructural en todos sus niveles, con el objetivo fundamental de sanear sus finanzas. Con este fin se planeó reducir la deuda externa, así como tener una menor participación en las compras nacionales y de importación, propiciando una mayor intervención del sector privado en la comercialización agropecuaria; cancelar programas no prioritarios y, por tanto, innecesarios para las funciones reguladoras de la paraestatal; capitalizar las empresas filiales, reestructurar el aparato administrativo; continuar con la descentralización, principalmente de funciones decisorias; modernizar sistemas y procedimientos; reducir gastos de operación, y racionalizar o eliminar subsidios."⁸⁷

⁸⁶ Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 296.

⁸⁷ CONASUPO, *Cinco años de realizaciones 1983-1987*, p. 5

Como una primera etapa para llevar a cabo el cambio estructural en CONASUPO, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicó un acuerdo que establecía las Reglas Generales para el Abasto de Granos y Oleaginosas, que básicamente consistía en la eliminación de subsidios de algunos de los productos que comercializaba CONASUPO, como medida para reducir su gasto. En este sentido se indicaba que "...se deberá incluir en sus precios de venta todos los costos que hayan significado la adquisición, almacenamiento, transporte, maniobras y demás conceptos que incidan en ellos. Sólo en el caso que el producto se encuentre subsidiado podrá venderse por la CONASUPO a un precio inferior."⁸⁸

En adición a este acuerdo y con la finalidad de formalizar en un documento los compromisos a los que debería sujetarse la Entidad para el cambio estructural, se firma 15 de abril de 1986 el Convenio para el Cambio Estructural, el Reordenamiento Integral y la Rehabilitación Financiera de CONASUPO, Condicionada a Compromisos de Productividad y Eficiencia en el cual el gobierno federal asumía "...el total de la deuda reestructurada y el 62 por ciento de su deuda total al 31 de marzo de 1986."⁸⁹

Por su parte, CONASUPO se comprometía a: "Para profundizar la estrategia de cambio estructural, cumplir eficazmente con sus funciones de regulación y abasto y contribuir a la racionalización del gasto público en la comercialización de productos agropecuarios de consumo popular, CONASUPO se obliga a observar estrictamente el presupuesto que le fue aprobado por la H. Cámara de Diputados para 1986 y los que se autoricen para los ejercicios fiscales subsecuentes. En consecuencia, sujetará el ejercicio de presupuesto al calendario de pagos y a los recursos fiscales aprobados y se apegará a los niveles de endeudamiento neto considerados en dicho presupuesto."⁹⁰

⁸⁸ Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985, p. 46.

⁸⁹ CONASUPO. El mercado de las subsistencias..., Tomo II, p. 166.

⁹⁰ *Idem*.

En los compromisos señalados se olvidaba que 'observar estrictamente el presupuesto autorizado' al inicio del año, implicaba dejar de cumplir parte de sus funciones principales o en su caso el detrimento de las mismas. Esto es así, debido a que para mantener los precios de garantía, CONASUPO tenía que abrir los centros receptores de las cosechas nacionales para captar todos los tonelajes que le fueran ofrecidos por los agricultores y en caso que se cerrara un programa de compras porque ya se hubiera agotado el presupuesto, en ese momento se derrumbaría el precio de garantía.

Así mismo, tampoco era posible ajustarse a un calendario de pagos, dado que estos se asignaban siguiendo criterios de política sectorial y no en base a los ciclos agrícolas y a las cambiantes condiciones productivas del campo. En este punto habría que enfatizar, que la adquisición de productos agropecuarios se realizaba en determinados meses del año en función al ciclo agrícola y la venta de dichos productos, y por tanto sus ingresos propios, se mantenía en cierta medida constante a lo largo del año.

Lo anterior motivo, amén de que dejaron de ser 'prioritarios', la eliminación de los programas de producción de pan blanco y de capacitación campesina, con la liquidación de las filiales Trigo Industrializado CONASUPO (TRICONSA) y los Centros CONASUPO de Capacitación Campesina (CECONCA) en 1987, así mismo fue liquidado el Fideicomiso de la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social (FICOPROCONSA), el cual tenía dentro de sus funciones la compra, industrialización y abasto a tiendas del sector social de productos perecederos, para su operación contaba con once plantas para la industrialización, enlatado o envasado de frutas, legumbres y hortalizas, así como para producir alimentos balanceados. Estas plantas se encontraban en diferentes entidades de la República, por lo que la adquisición de estos productos la realizaba directamente de los campesinos, apoyando su economía.

En cuanto a los subsidios, a partir de 1985 se eliminaron los destinados al sorgo, la pasta de soya y las oleaginosas. Adicionalmente se eliminaron los subsidios generalizados del maíz destinado a la industria de la masa y la tortilla -aunque después fue necesario incorporarlo de nuevo- y el de la leche, canalizándose un subsidio directo a familias de escasos recursos que eran seleccionadas en un padrón de beneficiarios. Sin embargo, dicho subsidio siempre fue insuficiente para atender el número de familias que lo requerían, además que los productos que se comercializaban en las tiendas CONASUPO, tendieron a incrementar sus precios para abatir el déficit financiero de las filiales.⁹¹

A pesar de la eliminación de los programas señalados, CONASUPO mantuvo, durante el sexenio de Miguel De la Madrid, la compra de las cosechas nacionales de los doce productos con precios de garantía, aunque dichos precios "...sufrieron un deterioro de 19.8 puntos porcentuales en relación al crecimiento del índice nacional de precios al consumidor."⁹²

Así mismo, se mantuvo en operación siete empresas filiales: Bodegas Rurales CONASUPO S.A. de C.V. (BORUCONSA), Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO (DICCONSA), Impulsora del Pequeño comercio S.A. (IMPECSA), Leche Industrializada CONASUPO S.A. de C.V. (LICONSA), Industrias CONASUPO S.A. de C.V. (ICONSA), Maíz Industrializado CONASUPO S.A. de C.V. (MICONSA) y el Fondo para la Industria Asociada (FIA), con lo que se conservaban las funciones de abasto y regulación del mercado de las subsistencias populares.

En la sesión del Consejo de Administración de CONASUPO del 29 de abril de 1986, el Director General, José Ernesto Costemalle, expresaba en relación al Convenio firmado el 15 de abril que:

⁹¹ "Los subsidios a alimentos básicos, que antes se otorgaban directamente a productores, al margen de los precios controlados de pan, tortilla frijol, huevo y carne, se trasladaron teóricamente al consumidor, a través de CONASUPO. Pero en sólo un año el subsidio bajó realmente un 43%. Los alimentos básicos subieron, en proporción, más que todos los demás bienes y, por su puesto, mucho más que los salarios" Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 318.

⁹² CONASUPO, *El mercado de las subsistencias...*, p. 243.

"Visto a cabalidad, el costo financiero que representa CONASUPO para el gobierno federal, no es uno más; es el precio que la democracia social, en el marco de una economía mixta insuficientemente desarrollada, paga por su preservación y fortalecimiento, por su progreso e independencia, por su aspiración a la equidad."⁹³

Para celebrar los cincuenta años del Estado mexicano en la Lucha por la Alimentación, se llevó a cabo una sesión del consejo de administración el 22 de junio de 1987, en donde el Presidente de la República expresó:

"La regulación en el mercado de los abastos populares es facultad irrenunciable del Estado Mexicano; el Estado Mexicano fiel a sus propósitos de justicia social y también persiguiendo la modernización en su desarrollo agropecuario, debe seguir adelante con esta función...Sin CONASUPO no se explica el moderno desarrollo económico y social de México."⁹⁴

Por su parte el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, señaló que:

"CONASUPO es un ejemplo destacado del cambio estructural y de como se moderniza el gobierno de la República...con la transformación estructural de CONASUPO se cumple así un propósito más en la gran tarea de la renovación nacional."⁹⁵

III. CONASUPO EN UNA ECONOMÍA CON ORIENTACIÓN DE MERCADO.

El proceso de integración de nuestra economía al mercado mundial no ha sido un hecho aislado, sino que que ha respondido a un proceso de cambios de las economías nacionales a las nuevas

⁹³ *Ibidem*, p. 169.

⁹⁴ CONASUPO, *Cinco años de...*, p. 56.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 59.

condiciones de globalización e interdependencia, producto de las innovaciones tecnológicas en el campo de la informática y las telecomunicaciones que han alterado y modificado los sistemas de producción y sus relaciones, implicando una revisión de los ámbitos de competencia de la sociedad y el Estado.

El Estado interventor, como principal protagonista en la economía, es cuestionado en los países capitalistas, como un modelo agotado para responder a las nuevas formas de organización productiva de la sociedad, en donde se reclama la ampliación del espacio privado, limitando la participación económica del Estado, la sobrerregulación de la vida privada⁹⁶ y el gigantismo burocrático.

La reforma del Estado que se plantea, por tanto, se enfoca a limitar su intervención en la economía, mediante políticas de " 1) privatización; 2) desregulación; 3) desburocratización; 4) aperturas externas; 5) concesión de servicios públicos y 6) liberalizaciones."⁹⁷

Con ello, se busca que el Estado adquiera un nuevo papel en su relación con la sociedad, que permita y aliente su desarrollo equilibrado, en el contexto de integración y apertura económica al mercado mundial. De esta manera, "...el Estado administrador y propietario de la economía es transformado en un Estado promotor."⁹⁸

El carácter del Estado promotor, en palabras del presidente Salinas de Gortari⁹⁹, consistía en un rechazo, por igual, del "estatismo absorbente" y del "neoliberalismo posesivo", siendo necesario, por tanto, un punto intermedio, que permitiera la ampliación del sector privado en la actividad

⁹⁶ "El argumento de fondo de las políticas de desregulación es que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos." José Luis Ayala Espino, *Op. Cit.*, p. 165.

⁹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *El papel del Estado en los procesos actuales*, p. 55

⁹⁸ *Idem*

⁹⁹ Discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992 con motivo del 63avo. aniversario del PRI, citado por Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 467.

económica, pero sin "...un Estado ausente frente a los excesos del mercado e irresponsable frente a rezagos sociales."¹⁰⁰

Señalando que "Sin la regulación estatal, el mercado es fuente de desequilibrios y también de injusticia; nosotros no vemos contradicción alguna en promover el mercado al fortalecemos la regulación del Estado."¹⁰¹

La privatización de entidades parastatales, dentro de la lógica de la reforma del Estado, se concibió como el medio de liberar recursos que incrementaban el gasto público Innecesariamente, dándoles un mejor destino al canalizarse a atender las demandas sociales¹⁰², además, se decía, de que era necesario abandonar la idea de un estado empresario que se distraía más en administrar que en cumplir con sus verdaderas responsabilidades.

"El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque esta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales."¹⁰³

Partiendo de estos principios se vendieron " 228 (empresas) desde esa fecha (1988) hasta mediados el año de 1993"¹⁰⁴. Sin embargo, los recursos obtenidos producto de las privatizaciones se destinaron casi en su totalidad al pago de amortizaciones de la deuda interna.¹⁰⁶

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ Discurso pronunciado por el presidente el 27 de julio de 1993, al inaugurar la II Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, citado por René Villareal en Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno, México, 1993, p. 205

¹⁰² "...los programas sociales del Estado solidario se financian con recursos propios obtenidos de la venta de empresas parastatalesno estratégicas o prioritarias, así como de la reasignación de recursos que ha permitido el saneamiento de las finanzas públicas." *Ibidem*, p. 225.

¹⁰³ Carlos Salinas de Gortari, Reformas al Estado, Nexos, No. 148, abril de 1990, pp. 30-31.

¹⁰⁴ Julieta Campos, Op. Cit., p. 361.

Es así, que aun cuando en los planteamientos se indicaba que era necesaria la conformación de un Estado promotor, que reconocía los desequilibrios estructurales de falta de empleo, marginación y una distribución inequitativa de la riqueza. La aceleración del proceso de modernización de la economía, en el sexenio que comenzó en 1989, para lograr la integración al mercado mundial, y en particular al norteamericano, en un intento de ingresar al primer mundo por la vía rápida *-fast track-* con la firma del Tratado de Libre Comercio, trastoca en los hechos la reforma del Estado, tal como se había anunciado. De tal suerte, se pusieron en práctica medidas apresuradas que prepararan el proceso de apertura económica, más que llevar a cabo una reforma económica y social que permitieran la conformación de un Estado promotor.

Se continua así, con la apertura económica iniciada en el sexenio anterior bajo los lineamientos del FMI y del Banco Mundial. De este modo, con la adhesión de México al GATT en 1985 y la firma en 1987 de un Acuerdo Marco sobre Inversiones con Estados Unidos, se preparó el terreno a las modificaciones introducidas en 1989 a la Ley de Inversiones Extranjeras, al considerarse que esas inversiones serían el catalizador que proveería los recursos necesarios para la reanudación del crecimiento económico, con lo que se eliminan los impedimentos "...para su entrada en la petroquímica, las telecomunicaciones y la siderurgia. Era lo indicado dentro del esquema de inserción en la economía global que enmarcaba todo el Plan Nacional de Desarrollo y que aconsejaba subordinar a esa lógica los resortes del crecimiento."¹⁰⁰

Dentro del esquema de la globalización que planteaban los organismos financieros internacionales, se supone el aprovechar las ventajas comparativas de cada economía para exportar aquellos

¹⁰⁵ "98.6% de los ingresos obtenidos por la privatización de 228 empresas parastatales se destinó al pago de amortizaciones de la deuda interna. El gobierno percibió 57 467 millones de nuevos pesos, de los cuales se emplearon 56 633 millones en el pago de principal." *Idem*.

¹⁰⁶ *Idem*.

bienes en los que se es más apto competitivamente e importar aquellos en los que resulta más onerosa su producción interna.

Bajo esta lógica, México aprovecharía la abundancia de mano de obra, con el atractivo de bajos salarios¹⁰⁷, para captar inversiones intensivas en mano de obra, con el consiguiente crecimiento de la planta productiva. Sin embargo, los recursos que ingresaron al país tuvieron más un carácter especulativo que de inversión directa, es así que "En octubre de 1991, según cifras del Banco de México, se calculaba que 8 de cada 10 dólares ingresados al país como inversión extranjera en la primera mitad del año habían ido a la bolsa y sólo 2 a proyectos productivos...ya en abril de 1992, se calculaba una tasa de crecimiento de 378% anual de inversión especulativa, en pobre comparación con un 13.7% de inversión productiva directa."¹⁰⁸

Con esta tónica, de las ventajas comparativas, se propuso encausar la modernización del campo mexicano con la reforma constitucional al artículo 27, con la cual se puso fin al reparto agrario y los ejidos dejaron de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles como establecía la Constitución de 1917 para proteger el patrimonio de los campesinos, de esta manera se convertían en susceptibles de ser vendidos, embargados o cederse en usufructo. Así mismo, se amplían los límites establecidos para la tenencia de la tierra, "Una sociedad mercantil puede poseer, hasta 2500 hectáreas de riego; 5 mil de temporal; 20 mil de agostadero y 40 mil de bosque, monte o agostadero en tierras áridas."¹⁰⁹

¹⁰⁷ "En 1981 la hora valía 3.71 dólares; en 1988 sólo 2 dólares. En los Estados Unidos, en cambio, el salario por hora había subido, en el mismo lapso, de 10.84 a 13.90 dólares. También había subido, en Japón, de 6.18 a 13.14 dólares. El salario en las maquiladoras era en 1988, en México, de 88 centavos de dólar por hora, todavía más bajo que en Taiwan (2.71), Singapur (2.67) y Hong Kong (2.43)." *Ibidem*, pp. 364-365.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 360.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 396.

Lo anterior permitiría captar inversiones nacionales y extranjeras que modernizaran el campo, orientando los cultivos hacia la exportación y desplazando los de los alimentos básicos, al ser comparativamente más sano, bajo esta lógica, el importarlos que el producirlos.¹¹⁰

Sin embargo, los recursos que se pensaban captar en el campo como inversión directa, no han fluido como se esperaba, cuando menos en el corto plazo, ni se han observado mejoras en el campo mexicano producto de esta modificación constitucional al artículo 27.

En este contexto de cambios en la política macroeconómica del país, CONASUPO es incorporada a la mecánica de la racionalización del gasto público y privatización de entidades de la administración pública, a un ritmo acelerado, aduciendo su función institucional a las nuevas perspectivas del libre mercado; es así, que durante el primer año de gobierno del presidente Carlos Salinas, es desincorporada Industrias CONASUPO, S.A. de C.V. (ICONSA), con la venta de sus "...19 plantas industrializadoras."¹¹¹, donde se producían aceite, mantecas vegetales, harina de trigo y maíz, pastas para sopa, galletas, jabones, detergentes y alimentos balanceados para ganado bovino, porcino y aves de corral.

El Fondo para la Industria Asociada (FIA) es liquidado en 1990, este fideicomiso tenía la función de financiar a los pequeños y medianos industriales proveedores de productos básicos de consumo popular a las empresas filiales DICONSA e IMPECSA.

¹¹⁰ "El caso de África mostró la irracionalidad que puede encerrar, a veces, la 'racionalidad' económica: cuando se desploman los precios, no se dispone de alimentos básicos para la población ni de dinero con que comprarlos afuera. Renunciar a la autonomía alimentaria puede significar quemar las naves en condiciones dramáticas." *Ibidem*, p. 346.

¹¹¹ CONASUPO, *El mercado de las subsistencias...*, p. 252

En 1992 se desincorpora a la Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. (IMPECSA), trasladándose al sector privado "...la infraestructura de sus 212 tiendas."¹¹², donde se realizaba la venta al mayoreo de productos básicos.

La misma suerte tiene Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V., con la venta de sus "...seis plantas procesadoras...en 1994"¹¹³, esta empresa producía harina de maíz.

Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V., no es desincorporada pero se venden sus "...9 plantas rehidratadoras, industrializadoras y pasteurizadoras."¹¹⁴

Las tiendas CONASUPO, operadas por la Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO (DICONSA), son retiradas del medio urbano con su venta o transferencia, en algunos casos afortunados, al sector social. Se mantuvo, sin embargo, las tiendas rurales.

Siguiendo con los cambios institucionales, se consideró que ya no era necesario mantener precios de garantía al trigo, arroz, sorgo, cáñamo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada de malta, por lo que CONASUPO, dejaría de comprar estos productos y dedicaría sus esfuerzos y recursos a operar el maíz y el frijol únicamente a partir de 1991.

Sin embargo, a medida que avanzaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, se hizo más radical el cambio en el Organismo, para 1993 "...con la concertación de la octava fase del Pacto"¹¹⁵, se instrumentó el PROCAMPO, para canalizar subsidios directos al campo con importes decrecientes durante 15 años, que era el tiempo previsto para la eliminación total de aranceles para el maíz.

¹¹² *Ibidem*, p. 270.

¹¹³ *Ibidem*, p. 260.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 255.

¹¹⁵ Julieta Campos. *Op. Cit.*, p. 422.

"En la etapa definitiva se subsidiaría con un mínimo a los agricultores de subsistencia y con un máximo a las tierras de alto rendimiento para garantizar su rentabilidad en el libre mercado, es decir ayudar a los más prósperos a afrontar mejor la reconversión a nuevos cultivos."¹¹⁶

Con esta medida se pretendía eliminar los precios de garantía del maíz y frijol y convertir a CONASUPO en un comercializador más en el mercado de estos productos.

"A partir del invierno de 1994-1995, CONASUPO será un comercializador más en los mercados de maíz y frijol. A partir de abril de 1995, regirá el precio del mercado y desaparecerán los precios de garantía."¹¹⁷

Los precios de garantía del maíz y frijol, desaparecieron en abril de 1995, pero se mantuvo un precio mínimo de compra por parte de CONASUPO, para disminuir el impacto social de esta medida.

La idea es homologar los precios de los productos básicos a los del mercado norteamericano, lo que hará incoasteable producirlos en el país, destinándose la tierra a productos para la exportación con tecnología intensiva para hacerlos competitivos, lo que generará el éxodo de campesinos que habrán vendido sus tierras o les serán embargadas por los bancos ante la imposibilidad de pagar sus créditos.

"...la comercialización a precios internacionales de los diez cultivos básicos será devastadora para el campo mexicano. Se fomentará la importación de granos, de modo que la alimentación básica del país quedará en manos de los Estados Unidos."¹¹⁸

¹¹⁶ *Idem.*, p. 423

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Julieta Campos. *Op. Cit.*, p. 423.

En un estudio presentado a Pronasol por API Consultores en diciembre de 1991¹¹⁹, se indicaba que el repliegue de las acciones de abasto popular de CONASUPO, había restringido el acceso a productos básicos, por lo que recomendaban el reforzar algunos de estos programas, así como el mantener la autosuficiencia de básicos, sobre todo de maíz y de frijol, y ampliar los programas vigentes de leche, tortilla y las tiendas CONASUPO-Solidaridad hasta cubrir a la totalidad de los más pobres, para reducir la pobreza extrema.

Sin embargo, los programas de CONASUPO no tendieron a ampliarse, sino por el contrario, tendieron a disminuir o en su caso a mantener el número de familias beneficiarias de los programas de tortilla y leche. Debido a las medidas de austeridad en el gasto público y del redimensionamiento del organismo.

Con la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 28 de diciembre de 1994¹²⁰, en la administración de Ernesto Zedillo, se da el paso final para convertir a CONASUPO en una comercializadora más de maíz y frijol, al resectorizar sus filiales DICONSA y LICONSA a la Secretaría de Desarrollo Social; así mismo, es transferido a este sector su función de subeldio a la tortilla. De esta manera, CONASUPO ha perdido las funciones que por más de cincuenta años habían permitido allegar alimentos básicos a la población de escasos recursos con oportunidad y a precios accesibles, tal vez no en la magnitud que fue requerido, pero sí fue un medio de contención a sus cada vez más deterioradas economías.

Bajo esta nueva modalidad del organismo, se puso en marcha en abril de 1995 el Programa de Apoyo a la Compra Directa, el cual tiene como finalidad el que CONASUPO se convierta en comprador de última instancia del maíz, para lo cual se subsidia con N\$ 103.0 por tonelada

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 479-480.

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación, Ley orgánica de la Administración Pública, artículo 32, fracción XVI, 28 de diciembre de 1994.

comprada en el campo, a los comercializadores de este producto o a las empresas fabricantes de productos balanceados para la alimentación del ganado y a los propios ganaderos.

Con esta medida se pretende impulsar que estos sectores adquieran la producción nacional de maíz para la alimentación principalmente del ganado, desestimulando la compra de sorgo y maíz forrajero de importación. Lo incongruente de esta medida es que CONASUPO ha disminuido su captación de maíz nacional que se destinaba al abasto del consumo humano, por lo que es probable que se tengan que importar volúmenes importantes de maíz amarillo del país del norte para cubrir esta necesidad. Esto si CONASUPO sigue cumpliendo con esta función. Así mismo se deja de subsidiar a los productores del campo para beneficiar a las empresas productoras de alimento para ganado, comercializadores y ganaderos.

Los siguientes datos son de alguna manera ilustrativos de lo que ha significado la aplicación por casi tres lustros de los programas de estabilización macroeconómica, que no se han reflejado en el mejoramiento de los niveles de vida de la población y si han acentuado la concentración de la riqueza y la marginación.

"Un estudio, del Centro de Análisis de la Facultad de Economía de la UNAM, concluye que a pesar de Pronasol, el avance de la pobreza ha sido vertiginoso y profundo. Los aumentos nominales al salario entre 1982 y 1993 equivalen a un 409% mientras que el costo de la canasta básica ha aumentado en 1 388%. En 1982 el salario mínimo alcanzaba para el 38% de la canasta; en 1987, para el 20%; en 1993, para el 13%."¹²¹

En un informe del Banco Mundial titulado América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos, se indica que: "...una quinta parte de la población (de México) -es decir, alrededor de 18 millones de personas- vive todavía por debajo del umbral de pobreza de 360 dólares (dos mil 232 nuevos

¹²¹ Julieta Campos, *Op. Cit.*, p. 438.

presos) por persona y año...en los últimos 15 años la población del país en situación de pobreza y pobreza extrema creció de 20.5 a 31.03 millones, lo cual significó un aumento de 51.36 por ciento en tres lustros...al principio de los ochentas, 6.1 por ciento de la población total del país vivía en la pobreza extrema. A finales de esa década, esta condición afectó a 7.7 por ciento de la población y aumentó hasta 8.2 por ciento en los primeros años de los noventas."¹²²

Por su parte el Banco de México Informaba que: "...(el) 0.17 por ciento del universo que constituyen los 14.2 millones de mexicanos que preservan alguna capacidad de ahorro...absorben (el) 56 por ciento de la captación total de la banca...cada uno de los miembros de esta clase tiene depositados más de un millón de nuevos pesos en alguna institución bancaria, pero en promedio sus ahorros per cápita son de 8 millones 650 mil nuevos pesos...en la base de la pirámide de estratificación se localiza 38 por ciento del número total de clientes de la banca, concentrados en cuentas de ahorro. Ochenta y tres por ciento de ellas tienen depósitos hasta de mil nuevos pesos y, en promedio, cada uno de los cuentahabientes tiene 84.8 nuevos pesos."¹²³

Lo anterior refleja que la disminución de la acción gubernamental como fue aplicada, no ha contribuido a 'que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales', como señalaba Carlos Salinas en 1990, sino que a tendido a favorecer a un grupo económico:

"Actualmente se invoca que ante los intercambios internacionales, los cambios técnicos y la transnacionalización de empresas y capitales, sólo los grandes pueden competir, con la consiguiente concentración de poder y riqueza. Por lo tanto, en la llamada reforma del Estado se está dirimiendo a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea

¹²² La Jornada, 26 de junio de 1995.

¹²³ [ibidem](#).

favorable al grupo económicamente hegemónico, desde antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea para su beneficio."¹²⁴

Las cifras señaladas hacen evidente que cualquier política social que se aplique será insuficiente si no se apuntala con medidas económicas para elevar el ingreso real y la oportunidad de ocupación productiva en el campo y la ciudad.

IV. CONCLUSIONES.

CONASUPO es un Organismo Público Descentralizado que surge para garantizar el abasto oportuno y a precios accesibles de los alimentos básicos a la población de escasos recursos.

Cumpliendo con este objetivo, se realizaron funciones de abasto y regulación del mercado de subsistencias populares y se proporcionó seguridad de venta a los campesinos, con precios mínimos de garantía, a los productos agropecuarios, con lo que se pudo evitar la existencia de prácticas especulativas e intermediarismos, tanto para los productores como para los consumidores finales.

Este organismo con carácter eminentemente social, se convirtió en uno de los pilares de la actividad del Estado en beneficio de las clases populares, recogiendo el espíritu social del constituyente de 1917.

Si bien es cierto, que la presencia y actuación de este organismo coadyuvó políticamente, a crear consensos en las clases populares alrededor del proyecto de industrialización del país, de los

¹²⁴ José Chanes Nieto, Op. Cit., p. 94.

gobiernos posrevolucionarios, su creación obedeció en su esencia, a la búsqueda de una sociedad más justa.

CONASUPO fue cumpliendo con sus objetivos bajo los vaivenes de los gobiernos de Lázaro Cárdenas (CEIMSA) hasta José López Portillo e inclusive con Miguel De la Madrid, en donde se inicia un proceso de cambios que privilegiaban la eficiencia operativa y la austeridad del gasto público, sobre el gasto socialmente necesario.

Es cierto que el cambio estructural de la administración pública promovido en el gobierno de Miguel De la Madrid, permitió eliminar empresas paraestatales que engrosaban innecesariamente la administración pública y afectaban su buen desempeño, sin embargo, los recortes presupuestales fueron más allá de lo socialmente necesario y respondieron, en más de los casos, a criterios estructurales de abatir el déficit público para cumplir con los compromisos de la deuda externa, bajo los lineamientos de FMI, y no en apego a los criterios señalados en el artículo 28 constitucional, de conservar aquellas empresas estratégicas y prioritarias para la nación.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se fue a fondo con la aceleración de la modernización, como vía a la integración comercial con el mercado norteamericano, dentro de la lógica del proyecto neoconservador.

Lo anterior significó la eliminación de las funciones que por más de cincuenta años había cumplido CONASUPO, encaminando sus acciones, ya no al abasto y regulación del mercado de subsistencias populares, sino a la promoción del libre mercado de los dos únicos productos que actualmente opera: el maíz y el frijol.

CONASUPO ha perdido su razón de ser dentro de la racionalidad económica del proyecto neoconservador, actualmente vigente, sin que se hayan cumplido los objetivos de justicia social que inspiraron al constituyente de 1917.

Durante el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León se ha continuado con la aplicación de una política económica fondomonetarista, subordinando la política social y de recuperación económica a las condiciones impuestas por los acreedores internacionales para el pago de la deuda externa. Esto se expresa claramente con la venta de entidades paraestatales que en otro tiempo fueron consideradas estratégicas para el desarrollo económico y social del país, como Ferrocarriles Mexicanos y la petroquímica, perteneciente a Petróleos Mexicanos, las telecomunicaciones y la concesión de los puertos a la inversión privada nacional y extranjera. Así mismo, en el área de seguridad social se privatiza el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En la CONASUPO se ha establecido para la cosecha de maíz otoño-invierno 1995-1996 (del 1° de octubre de 1995 al 30 de abril de 1996), topes de compra en todo el país y un precio de "referencia" regional, de tal suerte que los productores se verán obligados a vender su cosecha a los comerciantes, ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, etc., al precio y en el momento que fije el mercado, cuando CONASUPO agote la cuota de compra establecida. Esto provocará el escapamiento del producto, su encarecimiento y la importación de maíz amarillo para cubrir las necesidades de consumo humano.

La CONASUPO tiene que promover que la adquisición de este producto básico se realice de forma directa entre los productores y los comerciantes, industriales y ganaderos, actuando como comprador de última instancia con una cuota fija y como un abastecedor del sector molinero.

Con estas acciones se disminuye aun más la presencia de este Organismo Descentralizado en el mercado de productos básicos, por lo que de continuar con esta tendencia y de seguir la política social del gobierno actual subordinada al modelo económico neoliberal, es previsible que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares desaparezca en aras de no ser un obstáculo para el libre mercado. Sin embargo, si la agudización de las contradicciones sociales y por tanto, la presión que ejerza la sociedad civil consigue modificar la política social del actual gobierno, es posible y sería lo más deseable, que no se deje al libre juego del mercado el futuro alimenticio del país.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala Espino, José Luis, Límites del mercado límites del Estado, México, INAP, 1992.

Banco de Comercio Exterior, La política económica del nuevo gobierno, México, Cap. I, 1971.

Campos, Julietta, ¿Que hacemos con los pobres?, la reiterada querrela por la nación, México, Ed. Aguilar, 1995.

CONASUPO, El mercado de las subsistencias populares. cincuenta años de regulación, México, Tomos I y II, 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Anaya Eds., 1994.

Cordera, Rolando; Tello, Carlos, México la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo, México, Siglo XXI Eds., 1984.

Córdova, Arnaldo, La ideología de la revolución mexicana, la formación del nuevo régimen, México, Ed. Era, 1992.

Chanes Nieto, José, Reflexiones al futuro, la reforma del Estado, coordinador Octavio Rodríguez Araujo, México, Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública, a.c., 1994.

Esteva, Gustavo, La batalla en el México rural, México, Siglo XXI Eds., 1980.

Guerreiro, Omar, El Estado y la administración pública en México, México, INAP, 1989.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomo I, Cuenta 3: Ingreso nacional disponible y su asignación, México, 1993.

Leal, Juan Felipe, México: Estado, burocracia y sindicatos, México, Ed. el Caballito, 1988.

Offe, Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

Poder Ejecutivo Nacional, Informe de gobierno del Lic. José López Portillo de 1977, México, Talleres Gráficos de la Nación, México.

Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, SPP, 1983.

Presidencia de la República, Sexto informe de gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado, (anexo estadístico), México, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Ramírez, Brun, J. Ricardo, La política económica en México 1982-1988, México, UNAM, 1989.

Sayeg Mekú, Jorge, El constitucionalismo social mexicano, la integración constitucional de México (1909-1988), México, FCE, 1991.

SEPAFIN, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, 1979.

SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.

Uvaille Berrones, Ricardo, La administración pública en el cambio estructural, México, Cuadernos de análisis político-administrativo, No. 14, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, a.c.

Villareal, René, Liberalismo social y reforma del Estado, México en la era del capitalismo

posmoderno, México, FCE y Nafinsa, 1993.

DOCUMENTOS

CONASUPO, Acta constitutiva, México, 1965.

CONASUPO, Cinco años de realizaciones 1983-1987, México, 1988.

CONASUPO, Memoria de entrega 1970-1976, México, 1977

CONASUPO, Memoria de labores 1965-1968, México, 1969.

CONASUPO, Memorias e informes 1964, Tomo I, 1965.

Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985, Reglas generales para el abasto de granos y oleaginosas, México, 1985.

Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994, Ley orgánica de la administración pública, Artículo 32, fracción XVI, México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970, Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Artículo 2°, México, 1970.

Periódico La Jornada, 26 de junio de 1995, México, 1995.

Uvabe Berrones, Ricardo, El papel del Estado en los procesos actuales, México, Secretaría de Gobernación, Revista Gobiernos, Agosto/Septiembre de 1994.

Salinas de Gortari, Carlos, Reformas al Estado, Nexos, No. 148, abril de 1990, México, 1990.