

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

NADA HUMANO ME ES AJENO

|

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**La política del Estado en materia alimentaria:
el caso de LICONSA/SEGALMEX, 1941-2023**

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

Daniel Martínez Martínez

Directora de Tesis

Mtra. Esther Martina Vázquez Ramírez

Ciudad de México, marzo 2026

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Sistema de Citación

En el presente trabajo de tesis se empleó el sistema de citación y referenciación APA en su séptima edición (APA 7). La aplicación de este formato me permitió estructurar el cuerpo del trabajo y lograr una estandarización de la estructura del documento, todo ello facilita la comprensión del contenido y asegura la coherencia a lo largo del desarrollo de la investigación.

El sistema APA 7 se utilizó para la corrección de citas dentro del texto, tanto citas textuales como en citas parafraseadas y imágenes obtenidas en el desarrollo de este trabajo. Este procedimiento contribuyó a la identificación clara de las ideas retomadas de otros autores y a la diferenciación entre los aportes propios y ajenos.

La implementación del sistema APA 7 permitió la realización de este trabajo con los criterios redactados por el propio sistema, también, favoreció la presentación profesional del trabajo, promoviendo la transparencia, la credibilidad y la investigación que se realizó en esta investigación.

Tema: La política pública en materia alimentaria, el caso de CONASUPO, LICONSA Y SEGALMEX, 1941-2023.

Planteamiento del Problema.

En México, el acceso equitativo a los alimentos sigue siendo una de las principales problemáticas sociales, especialmente entre los sectores más vulnerables. La desigualdad alimentaria, manifestada en carencias nutricional, acceso limitado a productos básicos y dependencia de subsidios mal estructurados, se ha agravado por el debilitamiento de las instituciones estatales que tradicionalmente mitigaban esta brecha, como fue el caso de CONASUPO y actualmente LICONSA y SEGALMEX.

Durante décadas, el Estado mexicano intervino activamente en el mercado alimentario a través de empresas públicas que operaban bajo una lógica social más que de mercado. Sin embargo, a partir de la transición hacia un modelo neoliberal en los años 80, muchas de estas empresas fueron desmanteladas, reconfiguradas o absorbidas por dinámicas de eficiencia económica que dejaron de lado su función social. Como apunta Viesca (1998), este proceso responde a una “crisis inevitable del Estado de bienestar”, donde las paraestatales fueron el terreno de disputa entre dos modelos de desarrollo: uno dirigido al interés social y otro subordinado al mercado. No obstante, las decisiones de los diferentes gobiernos en la creación de dichos organismos, tuvo como base La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se dice que el poder Ejecutivo para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones, se auxiliará de las siguientes entidades: Empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria, organismos descentralizados, organismos públicos desconcentrados, y las empresas productivas del Estado (LOAPF, 1956, p. 46).

En el artículo 46 de dicha Ley, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de finanzas, que cubran los siguientes requisitos:

- a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones

auxiliares nacionales de crédito una o varias instituciones nacionales de seguros o de finanzas , o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del Artículo 3° de la Ley Orgánica, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

c) Que al gobierno federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente (Moreno,1980, p. 190)

De igual manera en el artículo 46 de la misma ley se señala que: “Para los efectos de esta ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél” (LOAPF, 1956, p. 46).

Con la derogación de la LOAPF de 1956 en el año de 1976, crecieron las responsabilidades por parte de las empresas del Estado. En el caso de la CONASUPO, podemos señalar que su creación tuvo como sustento jurídico el artículo 46 de dicha Ley Orgánica, en el cual se delega a la secretaria de Economía las múltiples responsabilidades del fomento a la industrial interna como externa del país, así como los subsidios y por ende la evaluación de resultados. En el apartado IX, se señala una colaboración con las Secretarías de Bienestar, Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente para garantizar la distribución y venta de productos, satisfacer las necesidades básicas de la población y promover el desarrollo de la cadena agroalimentaria.

De igual forma en el apartado X Bis hace mención del diseño y ejecución de las políticas para apoyar empresas que benefician a comunidades urbanas de bajos ingresos. Esto implica planificar, coordinar y evaluar programas, así como gestionar recursos y brindar asistencia técnica, en colaboración con dependencias gubernamentales, organizaciones sociales y empresas privadas.

Por lo tanto, como lo señala el artículo 46 y sus apartados, la Administración Pública Federal, se auxiliaría de empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria, organismos descentralizados, entre otras entidades. La CONASUPO se creó como un organismo descentralizado con la finalidad de garantizar el abasto y distribución de productos básicos a la población, especialmente en áreas rurales y marginadas. En este sentido, la CONASUPO se relaciona con dicho artículo en el cual esta paraestatal formaba parte de la estructura administrativa federal, en donde su funcionamiento y objetivos estuvieron vinculados a la política económica y social del Estado.

El caso de CONASUPO resulta paradigmático. Fundada durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho y consolidada como instrumento de distribución de leche subsidiada durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, esta empresa jugó un papel central en la mejora nutricional de millones de familias mexicanas. Sin embargo, con el auge del neoliberalismo, en 1999 fue liquidada por decreto del presidente Ernesto Zedillo. Por su parte, LICONSA enfrentó severos recortes presupuestales, descentralización operativa y pérdida de cobertura. Actualmente, enfrenta problemas como la falta de protocolos internos, pérdidas financieras, y múltiples denuncias por corrupción.

Este deterioro institucional ha tenido consecuencias concretas. Según datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2020 el 22.5% de los hogares mexicanos presentó inseguridad alimentaria moderada o severa. Si bien el Estado mantiene algunos problemas de asistencia, la falta de articulación, transparencia y cobertura territorial limita su impacto. Como apunta la OCDE (2011), las empresas estatales pueden y deben jugar un rol estratégico en el desarrollo económico y social, especialmente en sectores como la alimentación.

El bienestar social expuestos por autores como Arthur Pigou —quien planteaba que el Estado debe intervenir para corregir fallas del mercado— sino también por la normativa jurídica vigente en México, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que en su artículo 32 Bis, establece que la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), es responsable de

fomentar el desarrollo rural y garantizar el abasto alimentario: “La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural fomentará la producción agroalimentaria, la seguridad alimentaria y el desarrollo integral de las comunidades rurales, con énfasis en el combate a la pobreza y el acceso equitativo a los alimentos” (LOAPF, Art. 32 Bis). Esta misma dependencia tiene bajo su coordinación directa a LICONSA y SEGALMEX, lo que refuerza su carácter como empresas públicas con función social y no sólo económica.

En este sentido, estas empresas no sólo tienen fundamento jurídico, sino también obligación legal de contribuir a la disminución de la brecha alimentaria. No son concesiones del Estado, sino instrumentos de política pública integrados a su diseño institucional. Además, su función se vincula directamente con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, que a la letra dice (se reprodujo sólo una parte del Artículo 4º):

Artículo 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de las familias. El Estado garantizará el goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres.

Párrafo reformado DOF 06-06-2019, 15-11-2024

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. México es centro de origen y diversidad del maíz, que es un elemento de identidad nacional, alimento básico del pueblo de México y base de la existencia de los pueblos indígenas y afromexicanos. Su cultivo en el territorio nacional debe ser libre de modificaciones genéticas producidas con técnicas que superen las barreras naturales de la reproducción o la recombinación, como las transgénicas. Todo otro uso del maíz genéticamente modificado debe ser evaluado en los términos de las disposiciones legales para quedar libre de amenazas para la bioseguridad, la salud y el patrimonio biocultural de México y su población. Debe priorizarse la protección de la biodiversidad, la soberanía alimentaria, su manejo agroecológico, promoviendo la investigación científica-humanística, la innovación y los conocimientos tradicionales.

Párrafo adicionado DOF 13-10-2011. Reformado DOF 17-03-2025

Las empresas públicas han sido un elemento primordial para el desarrollo de la sociedad ya que algunas de ellas han sido un medio por el cual el Estado distribuye recursos (económicos, sociales, políticos, ideológicos, etc.) a la población en general, y ésta a su vez, va disfrutando de dichos bienes y servicios. Al mismo tiempo, las empresas públicas cumplen con una doble función. La primera, responde a un modelo social que debe buscar el bien común, y la segunda función está relacionada con el cumplimiento de los intereses del Estado a través de coadyuvar con el aparato gubernamental.

Por su parte, las empresas estatales en Latinoamérica han tenido múltiples contextos en los que se han desarrollado. En la actualidad en este hemisferio se ha visto un resurgimiento de las empresas estatales en sectores de servicios como de producción, como es el caso del petróleo, gas, alimentación, electricidad. Pero este resurgimiento de la empresa pública, en opinión de Soto (2015) fue a consecuencia de la crisis económica del 2008, que impactó de manera considerable a las economías de América Latina. En este sentido, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2011) considera de alta relevancia a las empresas estatales como elementos del desarrollo social y económico para el avance y estabilidad política de la región.

Desde el plano teórico, autores como Pigou (2014) y Blanco y Sam (RAICE, 2014) sostienen que el bienestar social no puede quedar a merced del mercado, ya que éste genera desigualdades que deben corregirse mediante la intervención pública. Como señala Romero (1982), “las empresas públicas relajan las tensiones entre el mercado y la sociedad” y actúan como mediadoras ante los desequilibrios del sistema capitalista.

En el caso mexicano las empresas estatales han sido la herramienta clave que ha empleado el Estado para poder llevar a cabo proyectos e iniciativas que le han sido de apoyo para mantener la gobernabilidad. En opinión de Uvalle “... la fuerza económica del Estado se manifiesta en la existencia de un variado y complejo número de organismos descentralizados y empresas públicas que, como entes gubernamentales, contribuyen a acelerar la acumulación de capital” (Uvalle, 1984,

p. 179). Para comprender mejor el contexto de México, Marichal (2003) nos proporciona una periodización muy clara. Divide en tres momentos esenciales el desarrollo de las empresas estatales. El primero abarcó de 1920 a 1960, en donde surgieron las primeras empresas estatales del nuevo sistema político mexicano, esto sin mencionar a las dos empresas estatales creadas en 1908, en las cuales se puede observar una visión un tanto internacional, dichas empresas fueron Ferrocarriles Nacionales de México y Fomento a la Agricultura; estas empresas se componían de capital mixto.

El segundo periodo abarcó de 1960 a 1982, en donde podremos observar un aumento considerable en la creación de nuevas empresas nacionales, este periodo se considera como el auge de estas empresas estatales en México, pero para que esta situación fuera redituable, el esfuerzo en este periodo se enfocó en la creación de nuevos bancos nacionales para impulsar a las nuevas empresas estatales.

En el tercer periodo que va de 1983 a 1996, vemos una clara decadencia en las estructuras de las empresas estatales y sus relaciones con el Estado y con la población en general, es en dicho periodo en donde se ubica el mayor declive tanto en el desarrollo como en la creación de nuevas empresas estatales. En el Cuadro I, se puede observar que del gobierno de José López Portillo al de Miguel De la Madrid, el descenso de las empresas públicas es drástico. Hubo un ligero aumento de dichas empresas en el sexenio de Fox y de Peña Nieto. Debido a la falta de inversión y en algunos casos desaparición de las empresas del Estado, los sectores sociales de más bajos recursos, perdieron apoyos económicos como alimentarios. Como fue el caso de la empresa estatal de alimentos Liconsa, S. A de C. V la cual está manejada por la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural (Ronces, 2003, p. 35).

Liconsa es una entidad constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos como una empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 46, Fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículos del 28 al 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. El Programa de Abasto Social de Leche (en adelante el Programa) surge formalmente en 1949, con la creación de la “Nacional Distribuidora y Reguladora S.A.”,

NADYRSA, y la sociedad denominada “Lechería Nacional”, para después convertirse en la “Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.”, CEIMSA, hasta transformarse en 1962 en la “Compañía Nacional de Subsistencias Populares” y en 1972 recibe un importante impulso con la creación de “Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.” A partir de enero de 1995, el programa se resectoriza, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la Sedesol. Ese cambio determinó su desincorporación como filial del Sistema Conasupo, y por tanto, la sustitución de su razón social a la actual Liconsa (Diario Oficial, 2007).

Esta empresa estatal a pesar de los diversos sexenios que pasaron no tuvo cambios significativos en su estructura interna, sin embargo, sí tuvo una expansión considerable en la población mexicana y en un primer momento fue un estandarte de la acción social de los gobiernos priistas. Esto debido a que la principal rama a la que se dedica dicha empresa estatal es la de alimentos de la canasta básica, como lo son: leche, frijol, maíz, arroz, y algunos otros productos como productos de higiene y de limpieza. Con el crecimiento interno de la empresa se logró diversificar en seis empresas independientes que no se identifican con LICONSA pero que sí provienen de una ramificación de dicha empresa estatal, algunas de estas son: Alianza, Mi Leche, Nutrí Leche (Ronces, 2003, p. 35).

Sin embargo, es en el tercer periodo en donde las empresas públicas fueron alcanzadas por el proceso de privatización, LICONSA y las demás empresas afines a ésta, tuvieron una caída considerable, pues su presencia disminuyó en el mercado interno, así como su calidad en los servicios como en los alimentos. Además de los problemas internos que hasta el día de hoy se presentan en LICONSA, como es la falta de protocolos internos de los productos que entregan a la población, también presentan pérdidas y enfrentan diversas demandas por acciones de corrupción. Así mismo, a pesar de que hasta el día de hoy existe, sigue sin poner en práctica procedimientos claros sobre la entrega de bienes de consumo y tampoco se han actualizado los sistemas de entrega. A esta visión se añade la perspectiva de los autores Blanco y Sam (RAICE, 2014), los cuales entienden el bienestar como la capacidad de satisfacer necesidades físicas y psicológicas sosteniblemente. En este sentido, la alimentación no sólo es una necesidad biológica, sino un derecho social cuya garantía exige políticas públicas robustas y empresas estatales fuertes que actúen más allá de la lógica de

rentabilidad. La desaparición de la CONASUPO (por decreto presidencial en 1999) y el deterioro de LICONSA y SEGALMEX, han contribuido directamente al aumento de la brecha alimentaria en México. El problema no sólo reside en la disminución del presupuesto, sino en una orientación ideológica que ve la intervención estatal como obsoleta. Es por ello que es de gran importancia la problemática del desmantelamiento funcional y simbólico de las empresas públicas dedicadas a la producción de alimentos de la canasta básica como herramientas de combate a la desigualdad, y cómo esta transformación ha limitado la capacidad del Estado para garantizar el derecho a una alimentación suficiente, saludable y cultural pertinente.

Por lo ya expuesto es que en este trabajo se responderá a las siguientes preguntas : ¿Cómo enfrentaron los gobiernos después de la Revolución Mexicana, el problema de la brecha alimentaria en nuestro país?, ¿Qué significó el sistema CONASUPO en la disminución de la brecha alimentaria en México a partir de 1962 hasta 1999, fecha en que por decreto presidencial se liquidó?, ¿Cuáles fueron las consecuencias económicas y sociales de la liquidación de la CONASUPO?, ¿A partir de la liquidación de la CONASUPO, qué papel han jugado LICONSA Y SEGALMEX para producir alimentos de calidad a bajo precio para la gran mayoría de la población?.

Marco Teórico.

En lo que se refiere a la relación entre las empresas públicas y su desarrollo dentro de la sociedad mexicana, dichos cuerpos han tenido un lugar de suma importancia, ya que las empresas estatales han sido uno de los brazos fuertes en la distribución de los recursos nacionales. Se podría señalar que las empresas estatales tuvieron un nacimiento humilde junto con el gobierno mexicano después de la revolución, ya que en este periodo se tenía el gran problema de la falta de los recursos económicos producidos por la nula organización fiscal y monetaria, prácticamente no se tenían alguna clase de normas para la regularización de impuestos (Rodríguez, 2016)

Pero se puede señalar como un parteaguas de la concepción como del actuar de las empresas públicas existentes, el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934 – 1940), en el cual hubo especial atención en fortalecer el sector público, así como un saneamiento de las finanzas del Estado. Al inicio de dicho sexenio se vio un impulso a la estabilidad de las finanzas del gobierno y con ello logró proyectarlas al aparato gubernamental, y al mismo tiempo a las empresas estatales.

Uno de los bancos que se crearon como medio de la restructuración del gobierno fue el Banco Nacional de Crédito Ejidal fundado en 1935, el cual se propuso desde sus inicios el apoyo a las industrias como a las medianas y pequeñas empresas, así como un año antes del nacimiento de ésta fue la creación de Nacional Financiera en 1934 en donde se veía las intenciones del gobierno para apoyar a las industrias (Rodríguez, 2016).

Por su parte, las empresas públicas tomarían ese apoyo económico y se establecerían en la sociedad mexicana, con ello debemos entender las características principales y el rol que tiene la empresa pública. Soto (2015) la define como una organización que desarrolla una actividad en específico, pueden ser bienes, servicios, e inversiones, y en donde el Estado es el que tiene un mayor porcentaje de control y dirección de la misma. Sin embargo, en la actualidad podemos señalar que no podemos encontrar una sola definición para un concepto tan importante como es el de empresa estatal, con esto

me refiero a que, si bien la empresa del Estado se encuentra a cargo de éste, también se registrará por ciertos lineamientos como lo son las formas del mercado y normas jurídicas que la empresa pública deberá respetar, es por esto que las empresas estatales pueden generar distintas formas tanto jurídicas como sociales.

En esta línea de ideas, Moreno Rodríguez (1980) afirmó que

Estas entidades adoptan formas de organización administrativa propias de las empresas reguladas por el derecho mercantil y financiero privados; pero en virtud de la participación económica del Estado en la composición de su capital, y del control y vigilancia que éste ejerce sobre dichas empresas, este ámbito se encuentra regulado por el derecho administrativo público, básicamente al través de la propia Ley Orgánica de la Administración y de la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (p.190)

Un ejemplo de lo que se señala es en la teoría Neo-keynesiana encaminada a la demanda efectiva en donde se podrá notar una diferenciación entre las empresas públicas que tendrían un enfoque enteramente instrumental de desarrollo político y económico. En cambio, si se ve a la empresa pública desde un punto de vista privado, la empresa demanda una instrumentación adaptativa de las áreas en que se desenvuelva dando un desarrollo dinámico centrado en la ganancia. Con esto podemos encontrar un primer acercamiento sobre la nueva conceptualización de las empresas públicas, ya que podemos observar cómo el sistema capitalista las ha ido disminuyendo y transformando a favor de las tendencias del mercado.

Con todo esto se puede observar una ampliación de las actividades del Estado a través de sus empresas, esta situación se vive en los países capitalistas más poderosos como en los dependientes. Cabe señalar que la definición de la empresa pública, en el ámbito jurídico, deberá contemplar las diferencias entre el área estatal como el control y creación del régimen patrimonial para prevención de lagunas jurídicas y sociales. (S/F, S/F)

Dentro de este marco teórico se debe señalar a la economía del bienestar la cual podemos observar una estrecha relación con la teoría del bienestar social. Para entender con mayor claridad

estas dos teorías, se debe decir que provienen de la teoría del utilitarismo y por la cual se entrelaza con la propia teoría del Estado de bienestar. Es por esto que es necesario contar con los medidores de bienestar adecuados, los cuales son las políticas sociales que se destinan al bienestar de las familias (Raice, 2014).

Volviendo al significado de la teoría de economía del bienestar, ésta se refiere, según el economista inglés Arthur Pigou a que desde el Estado se podría generar un mayor beneficio económico, que produjera un mayor desarrollo dentro de su población. Pigou señalaba que dentro del sistema económico de los países existían fallos del mercado y lo denominó como externalidades; dichas externalidades señalan las situaciones que no funcionan dentro del mercado, esto provocado por acciones ya sea de individuos como empresas y Estados que afectan de una manera positiva como negativa al mercado, con esto los fallos pueden agrandarse como disminuir. Es por todo esto que Pigou señala a la teoría de la economía del bienestar como una teoría que en parte podría ayudar a mejorar las condiciones del mercado, pero su contra parte son los errores nacidos enteramente dentro de la economía, se podían solucionar esta situación si el Estado impusiera un mayor control en los impuestos y se implementara una mayor distribución de dichos impuestos para la población en general.

El economista Pigou consideraba que el individuo común no estaba preparado para tener finanzas sanas, esto provocaba que no se encontrara en las mejores condiciones para invertir su dinero de la mejor manera. Al ver esta situación, el economista propone dar una educación financiera a los individuos de la sociedad, pero al mismo tiempo el Estado debe intervenir a la hora de que los individuos decidan consumir (referido por Cabrillo, 2015).

Por otra parte, los autores Blanco y Sam conciben a la teoría del bienestar social, como la capacidad de satisfacer las necesidades tanto físicas como psicológicas de los individuos y al mismo tiempo, mantener esos satisfactores en el futuro (RAICE, 2014). Esta satisfacción de las necesidades

debe de abarcar desde los elementos más básicos y vitales hasta llegar a cubrir aspectos superfluos. Con estas dos perspectivas de las teorías económicas y sociales, puedo señalar que es de mayor peso la teoría del bienestar ya que de ésta parte de la idea del bienestar, abarcando desde los factores del aparato del Estado y su integración con la sociedad, es aquí en donde podremos ver con mayor detalle la acción de la teoría social, la cual va a analizar las necesidades más básicas hasta las “necesidades superfluas” que cada sociedad demanda.

Justificación.

Esta tesis tiene como propósito fundamental analizar la evolución de la política pública alimentaria a través de la trayectoria de CONASUPO, LICONSA y su transición hacia SEGALMEX, en el contexto histórico y estructural del Estado interventor y su paso al neoliberal. El trabajo parte de una problemática central: la pérdida de función social de las empresas públicas alimentarias como resultado de las reformas estructurales neoliberales, lo que ha agudizado la desigualdad alimentaria en México y ha debilitado la capacidad del Estado para garantizar el acceso justo y equitativo a productos básicos, en especial entre los sectores más vulnerables de la población. Desde un enfoque teórico que articula el pensamiento de autores como Soto (2015), Pigou (en Cabrillo, 2015), Blanco y Sam (RAICE, 2014), Romero (1982) y Jiménez (2015), se plantea que las empresas estatales han sido históricamente instrumentos fundamentales del Estado para intervenir en el mercado y corregir fallas estructurales del capitalismo.

Soto sostiene que la crisis del modelo de Estado de bienestar trajo consigo una ola de privatizaciones que debilitó el papel del Estado como garante del bienestar social. Soto afirma que el Estado empresario fue desplazado por una lógica de mercado que promovió un nuevo tipo de capitalismo estatal que ya no necesariamente respondía al interés público.

En este sentido, la intervención del Estado en sectores estratégicos como el alimentario (que durante décadas se concretó a través de empresas como CONASUPO y LICONSA) sufrió una transformación profunda bajo la lógica de eficiencia económica dejando a un lado su compromiso social. Por su parte, Pigou y la teoría del bienestar económico sustentan la tesis al señalar que el Estado tiene la obligación de intervenir cuando el mercado falla en asignar recursos de forma eficiente y justa. Pigou subraya la importancia de corregir externalidades negativas —como la inseguridad alimentaria— mediante políticas redistributivas, como los subsidios y el control de precios en productos básicos, funciones que justamente cumplía LICONSA hasta su debilitamiento estructural

De manera complementaria, la teoría del bienestar social, desarrollada por Blanco y Sam, enfatiza la necesidad de que el Estado garantice la satisfacción de necesidades básicas y preserve dichos satisfactores en el tiempo. En ese sentido, la política alimentaria estatal es vista como un derecho, no como una dádiva, y el Estado debe actuar como garante del acceso a una nutrición adecuada, en especial en contextos de pobreza y marginación.

Desde un enfoque estructural y crítico, Jiménez y Romero destacan la relevancia de las empresas públicas como brazos operativos del Estado que, más allá de los criterios de rentabilidad económica, deben medirse por su impacto social. Jiménez propone incluso una redefinición del papel de la empresa pública en el siglo XXI, entendida no sólo como ente económico, sino como agente ético-social que articula relaciones con la sociedad civil y el mercado. Romero, por su parte, recuerda que aunque las empresas públicas pueden operar con números rojos, su razón de ser radica en mantener el tejido social, garantizar derechos y asegurar la estabilidad.

Esta investigación analiza la desarticulación de las empresas estatales alimentarias, en particular de CONASUPO, LICONSA y su sucesora SEGALMEX, como resultado de políticas neoliberales que priorizaron la eficiencia administrativa y la apertura de mercados por encima del acceso universal y equitativo a la alimentación. Esto ha generado una crisis en la política pública alimentaria, agravando la inseguridad alimentaria entre las poblaciones más vulnerables, debido a la reducción de subsidios, la mala gestión administrativa, la corrupción interna y la ausencia de protocolos eficientes en la distribución de productos básicos.

Como señala Viesca (1998), el conflicto entre el modelo social y el modelo neoliberal ha convertido a las empresas públicas en un campo de disputa ideológica. En este contexto, el debilitamiento de empresas como LICONSA representa un retroceso en los avances en materia de justicia social y equidad alimentaria logrados durante el periodo del Estado interventor. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2022 el 23.7%

de la población en México —alrededor de 30 millones de personas— enfrentaba carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. Este dato representa un retroceso frente a años anteriores, evidenciando el impacto negativo de la desarticulación de las políticas alimentarias del Estado. Adicionalmente, el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reveló en 2023 irregularidades en SEGALMEX por más de 15,000 millones de pesos, lo que ha comprometido la entrega eficiente de subsidios.

En particular, la distribución de leche fortificada a través de LICONSA pasó de beneficiar a 6.2 millones de personas en 2015 a apenas 3.1 millones en 2022, lo que representa una caída de casi el 50% en su cobertura. Estos datos permiten dimensionar el deterioro institucional de estas empresas públicas y su incapacidad para mantener los niveles de atención necesarios para combatir la inseguridad alimentaria.

La crisis de CONASUPO/LICONSA es abordada por los autores Fernando Narceinas (2000) y Antonio Naude (2000), los cuales señalan que el inicio de la decadencia de las paraestatales se debió a la retirada de subsidios y apoyo económico por parte del Estado, estos apoyos en un primer momento fueron dados directamente a los campesinos, esto sin medir el impacto real de daño provocado a las empresas.

De igual manera actividades relacionadas al campo fueron absorbidas por empresas privadas, con ello buscaban la disolución de las empresas públicas y la liberación del mercado. Por su parte Arriaga Mendoza (2021) hace mención que al desaparecer físicamente las tiendas de la CONASUPO se dejó sin cobijo a la población de más bajos recursos; pero sobre todo desaparecieron los precios de garantía y con ello se disparó el mercado de insumos. Lo que quedó de la empresa del Estado fungió sólo como compradora a terceros, sus acciones eran muy limitadas. Otro factor de gran importancia lo señala Cabrillo (2015) y fue la entrada del nuevo modelo neoliberal, el cual impuso nuevas reglas

a las empresas privadas y públicas , con ello CONASUPO fue disuelta y quedó en su lugar LICONSA, pero ésta adaptada a las reglas del nuevo sistema, pero no logró tener los resultados que se esperaba.

Este trabajo aporta desde una perspectiva histórica la evolución de la política pública alimentaria en México, desde el nacimiento de CONASUPO hasta la creación de SEGALMEX, con énfasis en los cambios estructurales derivados del neoliberalismo y sus consecuencias. Sostiene que las empresas estatales alimentarias como LICONSA han sido y deben seguir siendo instrumentos estratégicos del Estado para garantizar la seguridad alimentaria y combatir la desigualdad. Sin embargo, el debilitamiento de estas empresas por el avance del neoliberalismo representa una amenaza directa a la función social del Estado. Por ello, este trabajo no sólo documenta una transformación histórica, sino que propone recuperar la visión del bienestar social como centro de la política pública alimentaria en México.

Hipótesis.

Durante la etapa del Estado interventor en México se crearon políticas económicas destinadas a la creación y desarrollo de las empresas estatales, con ello se fortaleció el desarrollo económico del país y por ende el impulso de políticas sociales del Estado, dirigidas a solventar las necesidades básicas de los sectores sociales más desprotegidos. Este apoyo que se le dio a las empresas estatales sirvió como base para que algunas de dichas empresas siguieran un desarrollo costeable y que al día de hoy sigan existiendo, esta situación se puede ver en el paso de CONASUPO a la empresa LICONSA/SEGALMEX. Es por esto que las empresas estatales al verse consolidadas, tienden a una mayor flexibilidad, lo cual les permitió transitar a la etapa del Estado neoliberal, con posibilidades para establecer lazos con empresas privadas y obtener un mayor crecimiento y desarrollo de la empresa estatal.

Objetivo Principal.

El objetivo principal de este trabajo de investigación, es analizar, en el contexto histórico de la creación y desarrollo de CONASUPO, posteriormente denominada LICONSA y su tránsito a SEGALMEX.

Objetivos Particulares.

1. Analizar las consecuencias que trajo el paso del Estado interventor al neoliberal, con respecto a la política alimentaria.
2. Identificar las funciones económicas, políticas y sociales que han tenido CONASUPO, LICONSA y SEGALMEX.

Metodología.

Esta investigación se centrará en el estudio del análisis de los resultados obtenidos de las empresas estatales y su transición al sistema neoliberal, se recurrirá al estudio longitudinal, el cual tiene como base el aporte teórico de los autores Campos (2010) y Sosa (2010) que lo definen como: "... se diseña para abarcar todo proceso histórico del fenómeno a estudiar; estudiando la evolución del fenómeno. La recolección de datos será en varios momentos". (Universidad Naval, s/f, p. 23). Por ello se considera viable para la investigación dicha técnica, ya que considero que para el tema planteado en esta investigación, existe suficiente información para sustentar mi hipótesis de trabajo. Al mismo tiempo, la investigación será descriptivo-reflexiva, para lograr definir las especificidades del accionar de las empresas estatales, tanto en su organización como en sus resultados relevantes.

También recurriré al enfoque cuantitativo, pues dicha técnica se basa en la búsqueda de información de diferente índole que se requiera para la investigación. Para los autores Sampieri, Collado y Lucio, el enfoque cuantitativo se refiere a un "Método de recolección de datos sin medición numérica, como las descripciones y las observaciones. Una recolección de datos para probar hipótesis ... y análisis estadístico para establecer patrones de comportamiento" (Collado, Lucio, y Sampieri, 2003 p. 10). En la misma línea de ideas, también se encuentra la técnica de la recolección de información. Para los autores Torres y Salazar esto significa "... todos aquellos medios de los cuales procede la información, que satisfacen las necesidades de conocimiento de una situación o problema presentado, que posteriormente será utilizado para lograr los objetivos esperados" (Salazar, Torres, y Paz, s/f, p. 3). Las principales fuentes que se van a tomar para el análisis de esta investigación son fuentes primarias y secundarias.

Dedicatoria

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, porque en sus aulas y al lado de todas las personas docentes que contribuyeron a mi formación profesional, he aprendido a desarrollar el sentido crítico de la realidad nacional e internacional que me rodea. Sirva esta tesis para demostrar lo aprendido.

De manera muy especial, dedico este trabajo a mi directora de tesis, la profesora **Esther Martina Vázquez Ramírez**, por su guía constante, su compromiso, paciencia y apoyo a lo largo de todo el proceso de investigación. Su experiencia y orientación fueron clave para la culminación de este proyecto y para el desarrollo de mis competencias como investigador(a).

Mi profundo agradecimiento a las profesoras **María Luisa González Cabrera, Georgina María de la Luz González Sánchez y Tania Vanessa Carbajal Carmona**, por el tiempo, la atención y las valiosas observaciones que realizaron a este trabajo. Sus aportaciones y recomendaciones fueron fundamentales para el fortalecimiento académico de esta investigación y para mi crecimiento profesional.

Finalmente, dedico esta tesis a **mi familia**, quienes han sido mi mayor fuente de motivación y apoyo incondicional. Gracias por su comprensión, aliento y confianza durante cada etapa de este camino académico. Su respaldo emocional y moral hizo posible alcanzar este logro, que también les pertenece.

Indicé

Sistema de Citación	2
Tema:	3
Planteamiento del Problema.	3
Marco Teórico.	11
Justificación.....	15
Hipótesis.	19
Objetivo Principal.	19
Objetivos Particulares.....	19
Metodología.....	20
Dedicatoria.....	21
Introducción	24
Capítulo 1: Marco Teórico.....	29
1.1 Definición de Estado y sus Principales Funciones.....	29
1.2 Estado de Bienestar.....	36
1.3 México: ¿Estado de Bienestar o Interventor?	41
1.4 La Planeación Gubernamental en México.....	45
1.5 ¿Qué es la Administración Pública en México?	49
1.6 ¿Qué es Una Política Pública?.....	60
1.7 Tipos de Políticas Públicas.	63
1.8 Teoría de la Función Social de las Empresas Estatales.....	66
Capítulo 2: Estado Interventor, Construcción y Desarrollo: 1920-1982.....	78
2.1 Primeros Impulsos Después de la Revolución: 1920-1940.	79
2.2 Crecimiento con Inflación: 1930-1958.....	85
2.3 El Desarrollo Estabilizador: 1958- 1970.....	94
2.4 La Crisis del Desarrollo Estabilizador.....	104
2.5 La política del Desarrollo Compartido: 1970 – 1976.	107
Capítulo 3: El Boom de las Empresas Paraestatales (1970-1982) y la Transición al Estado Neoliberal en México.....	120
3.1 ¿Quién Busca el Bien Común, el Estado o el Mercado?Crítica al Sistema Neoclásico.	120
3.2 Paraestatales Como Agentes de Desarrollo y Crecimiento: 1970-1982.....	128
3.3 La CONASUPO, Ejemplo de una Empresa Paraestatal Exitosa (1970-1976).	137
3.4 Crisis por la Deuda: Auge y Decadencia de las Empresas Paraestatales: 1976-1982.....	140

Capítulo 4: CONASUPO, LICONSA, SEGALMEX.	149
4.1 Acciones Gubernamentales a Favor del Consumo de Leche Después de la Revolución Mexicana.	151
4.2 La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA, S.A. de C.V.).....	155
FODA: Política Pública Alimentaria (CONASUPO – LICONSA – SEGALMEX).....	161
4.3 La Transición de CONASUPO a LICONSA.	163
4.4 La Desaparición de la CONASUPO.....	167
4.5 La CONASUPO y la Producción de Maíz.....	176
4.6 Subsidios Dirigidos a CONASUPO y LICONSA.....	183
4.7 Consecuencias de la desaparición de la CONASUPO.	187
4.8 La Creación de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), 2018-2024.	193
Propuesta Para Mejorar el Desempeño de las Empresas con Participación Estatal Mayoritaria y Organismos Descentralizados, en el Ámbito Alimentario.	201
Estrategias:	202
Reflexiones Finales	207
Fuentes consultadas	220
Fuentes de las Fotografías.	231

Introducción

La presente investigación tiene como objetivo analizar la política pública del Estado mexicano en materia alimentaria, a través del estudio del desarrollo histórico, funcional y estructural de CONASUPO, LICONSA y SEGALMEX, desde sus orígenes en la década de 1940 hasta el año 2023. En este análisis se parte del reconocimiento del papel que han jugado las empresas estatales como herramientas clave del Estado interventor para impulsar el desarrollo económico, redistribuir recursos estratégicos y atender necesidades sociales, particularmente en materia alimentaria.

El problema central que motiva esta tesis es la posición entre la misión social de las empresas estatales y las dinámicas del modelo económico neoliberal adoptado en México desde la década de 1980. En este contexto, se plantea la siguiente interrogante: ¿cómo ha impactado la transición del Estado interventor al Estado neoliberal en el funcionamiento, estructura y objetivos de CONASUPO, LICONSA y SEGALMEX como política pública alimentaria? Esta pregunta cobra especial relevancia ante los retos actuales de desigualdad, pobreza alimentaria y corrupción en la administración pública.

Desde un enfoque histórico y crítico, esta tesis sostiene que las empresas estatales, pese a estar condicionadas por los principios del libre mercado, siguen siendo instrumentos vigentes y necesarios para garantizar derechos básicos y corregir fallas estructurales del sistema económico. Los casos de las empresas mencionadas ilustran claramente cómo las empresas públicas pueden fungir como mecanismo de la justicia social y, a la vez, enfrentarse a procesos de debilitamiento institucional, privatización encubierta y pérdida de efectividad.

En esta línea de ideas fue muy importante empezar por analizar el concepto de Estado desde diferentes perspectivas como la de Maquiavelo (Cressatti, 2008), Hobbes (2009) y Weber (Box, 2007). En estos tres autores se puede advertir la necesidad de la creación de instituciones que permitan gobernar a la sociedad para buscar el bien común. Además de ubicar históricamente el surgimiento

del llamado Estado de Bienestar (Regonini, 2000; Ortiz, 2012; Gamble, 2017; Altamirano, 2020) en Europa.

Después se hizo necesario definir al Estado interventor en México para después señalar qué es una empresa pública y bajo qué lineamientos jurídicos se rige. Fue fundamental revisar con atención la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 1956 y 1976) para comprender a partir de qué criterios se definen y cómo se regulan, y en qué parte de la estructura de la Administración Pública se ubican. Así mismo las diferencias que existen entre las diferentes entidades de que se vale el Ejecutivo Federal para impulsar la economía en beneficio del bien común: Empresas de participación estatal mayoritaria, con participación minoritaria, organismos descentralizados y organismos desconcentrados.

Es importante resaltar que dicha revisión conceptual, permitió comprender que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha ido cambiando de acuerdo a las necesidades económicas, políticas, sociales y culturales que durante cada sexenio se plantearon los diferentes Ejecutivos a lo largo del siglo XX y XXI en nuestro país.

En este contexto fue central entender en qué se basa la Planeación gubernamental en México (Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Lara, 2021); así como los conceptos de Administración Pública (Centeno y Ramírez, 2025; Osornio, Villarreal, 2005), política pública y cuántos tipos de política pública existen (Aguilar, 2012; Méndez, 1993; Navarro 2008; Canto, 2018; Maldonado 2021; Merino, 2021).

A partir de los fundamentos jurídicos en que se ha basado la creación de empresas de participación estatal mayoritaria así como los organismos descentralizados, se comprende de mejor manera la participación activa de los diferentes Ejecutivos durante el periodo de estudio, en la toma de decisiones y creación de políticas públicas encaminadas a mejorar el nivel de vida de la población,

en particular con una política pública (redistributiva) alimentaria que tuvo y ha tenido como principales agentes de dicha política a CONASUPO, LICONSA y SEGALMEX.

Para comprender la importancia histórica, social y económica de las empresas arriba mencionadas, se retomaron aportaciones fundamentales de estudiosos del desarrollo histórico y económico de México que permitieron caracterizar el papel del Estado mexicano en dos grandes periodos: de 1920 a 1970 y de 1970 a 1982. Además se mencionaron las causas por las cuales nuestro país arribó a la época del estado neoliberal. En dichas aportaciones se puede advertir que en los dos periodos se habla de una decisiva participación del Estado en la economía con base en la Constitución de 1917, misma que fue producto de la Revolución Mexicana. No obstante fue en el segundo periodo (1970-1982) en el que el Estado se convirtió en el principal impulsor de la economía mexicana, en el que se le denominó “Estado empresario”, “Estado interventor”, “Estado asistencialista” (Córdova, 1975; Leal, 1975; Hamilton, 1983; Cypher, 1992; Marichal, 2003; Cárdenas, 2008; Cárdenas, 2015; Tello, 2007; Morales, 2018; Ledezma, 2021; Quintana, 2020; Cortés, 2021).

En todo el contexto arriba mencionado, se analiza la importancia que tuvo la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), como organismo público descentralizado encargado de la política pública alimentaria. Dicho organismo tuvo su época de oro durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, quien invirtió grandes cantidades de recursos para su fortalecimiento, lo que se reflejó en la creación de Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. No obstante, dada la crisis de la deuda externa con la que terminó su sexenio, esto ya no se pudo sostener. Los gobiernos que siguieron (López Portillo, de la Madrid, Salinas), no mantuvieron las inversiones necesarias en dicho organismo, antes al contrario, promovieron cambios que al final llevaron a la desaparición de CONASUPO durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Las consecuencias sociales y económicas que tuvo la desaparición de la CONASUPO, fueron realmente devastadoras para grandes mayorías de la población cuya producción y distribución de alimentos

dependió de dicha empresa (Muñoz, 1984; Matehuala, 1994; Cruz, 1996; Coyote, 1997; Naude, 2000; Herrera, 2008; Martínez, 2011; Rosales, 2015; Calvillo, 2019; Arriaga, 2021, Martínez, 2021).

En 1995, se resectoriza el Programa de Abasto de Leche, pues pasa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la Sedesol. Ese cambio provocó su desincorporación del Sistema Conasupo y el cambio de su razón social a Liconsa. A partir de entonces, Liconsa será la encargada de distribuir leche de calidad para los sectores más vulnerables de la sociedad. A la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, decidió crear un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, llamado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), mismo que se creó por decreto presidencial el 18 de enero de 2019 y entró en funciones al día siguiente. Dicho órgano descentralizado no tuvo los resultados que se esperaban, pues su director nunca rindió cuentas y se le acusó públicamente de haber cometido actos de corrupción por haber desviado alrededor de 15 mil de millones de pesos (Raziel, Zerega, 2025). Para abordar los aspectos antes mencionados, esta investigación se compone de cuatro capítulos, además de una sección de reflexiones finales.

En el **Capítulo I. Marco Teórico**, se desarrolla una revisión conceptual y teórica sobre el Estado, sus funciones y modelos, haciendo énfasis en el Estado de bienestar, interventor y la función social de las empresas públicas. Se abordan teorías como la economía del bienestar, la teoría del bien común y la responsabilidad social de las empresas, para proporcionar el marco analítico desde el cual se interpreta la evolución de las paraestatales mexicanas.

En el **Capítulo II. Estado Interventor, Construcción y Desarrollo (1920–1982)**, Se examina el origen y evolución del Estado interventor mexicano desde el periodo posrevolucionario hasta el auge de las empresas paraestatales en los años setenta. Se destaca el papel de presidentes como Lázaro Cárdenas, Luis Echeverría y José López Portillo en la consolidación del aparato estatal y la creación de empresas públicas como instrumentos del desarrollo.

En el **Capítulo III: El Boom de las Empresas Paraestatales y la Transición al Estado Neoliberal en México**, se analiza el auge y decadencia de las empresas paraestatales entre 1970 y 1982, con énfasis en el impacto de la crisis de deuda externa y las reformas estructurales de corte neoliberal. Se examinan los procesos de privatización, descentralización y debilitamiento institucional que afectaron a empresas como CONASUPO y sus derivadas, señalando los factores políticos y económicos que propiciaron su transformación.

En el **Capítulo IV: CONASUPO/LICONSA/SEGALMEX**, se plantea un marco general de la evolución de CONASUPO a LICONSA y finalmente a SEGALMEX. Se revisan sus antecedentes históricos, funciones sociales, programas de subsidios alimentarios, producción y distribución de insumos básicos, así como las consecuencias sociales de su debilitamiento y los escándalos recientes que afectan su legitimidad. Finalmente, las reflexiones finales abordan los hallazgos de la investigación, destacando la necesidad de replantear el papel de las empresas públicas en el contexto actual. Se propone una visión crítica que revalora su función social y que exige mayor transparencia, eficiencia y compromiso con la población vulnerable. La tesis combina una metodología cualitativa y cuantitativa, basada en el análisis histórico, documental y estadístico. Su valor reside en ofrecer una mirada general sobre las políticas alimentarias del Estado mexicano, identificando sus logros, transformaciones y contradicciones a lo largo de más de ocho décadas.

Capítulo 1: Marco Teórico

El principal objetivo en este capítulo es explicar el concepto de Estado a partir de algunas propuestas teóricas de la modernidad hasta nuestros días. Así, expondré algunas de las concepciones que abrieron paso a la modernidad y contribuyeron a definir las funciones del Estado como guardián del bien común. Posteriormente abordaré las concepciones contemporáneas de Estado de bienestar, interventor y neoliberal, para poder contextualizar de la mejor manera mi objeto de estudio: la importancia de las empresas paraestatales, en el proceso socio histórico mexicano, en particular el caso de la CONASUPO y su tránsito a la creación de LICONSA y SEGALMEX.

1.1 Definición de Estado y sus Principales Funciones.

Para poder abordar el concepto de Estado, me remontaré a la época en la que nació. Un autor que nos ayuda a comprender dicho concepto es Nicolás Maquiavelo, el cual vivió en el siglo XVI. Este autor sigue siendo vigente. En opinión de Cressatti (2008), es pertinente leer a Maquiavelo con precaución, esto debido a que en su obra *El Príncipe*, se puede ver a un intelectual vengativo, deseoso de poder, y hasta utilizar la política sin escrúpulos, pues el fin justifica los medios. Pero no es así como se debe entender; Maquiavelo, padre de la ciencia política, tuvo a bien diferenciar entre la política y la moral. Por consiguiente, se señala que lo más importante es el ser y no el deber ser. Partiendo de esta idea vemos un primer problema a la hora de definir al Estado, pues se puede notar una posible dualidad entre los derechos del Estado y los derechos del humano; el primero justifica sus acciones por la patria, pero en el segundo caso se llega a las acciones injustificadas y en lo público como en lo privado, se castigan. Con ello vemos un Estado que utiliza la violencia y puede esgrimir un discurso que la justifique argumentando un bien moral. Pues para llegar al bien se considera todo medio, puede ser violento o pacífico. (Cressatti, 2008, p. 13).

En el mismo orden de ideas, Maquiavelo señala las acciones mencionadas del Estado como un deseo generado por el poder que se encuentra de frente con la libertad de los individuos. Además, sostiene que hay prioridad en los derechos de los individuos ante los derechos del propio Estado, esto con sus precauciones (Leal, 2020).

Así mismo encontramos a Maquiavelo y su idea del Estado como un parteaguas, en donde por un lado estaba luchando contra las ideas de un sistema medieval lleno de preceptos religiosos y sucesiones de gobernantes de casas reales, y por otra parte, una construcción que permitiera la unión entre fuerzas políticas y sociales. Maquiavelo se dedicó a delinear a detalle la nueva política que deberían mantener los nuevos gobiernos para su continuidad, el Estado debía de ser laico y por ende estar desvinculado de las dotes morales.

También debería contar con autonomía y vida propia que le diera fuerza de accionar ante los elementos externos. Maquiavelo buscaba la construcción de un Estado óptimo que brindara un dinamismo guiado por una metodología, todo esto con la finalidad de que el humano dejase a un lado su egoísmo natural y pudiera convivir en comunidad, esto sin el miedo de que el bueno fuera atormentado por el malo. En cuanto al papel de la política (y su estrecha relación con el Estado), para Maquiavelo es una forma de mantener el acceso y el control del poder, esta situación constituye para el autor una forma de control sobre el poder, que sería el Estado (Leal, 2020). La política sería el jinete, la bestia, el Estado.

Hasta ahora el Estado se ha presentado como un elemento en donde cumple con las características básicas para ser un poder secular basado en intereses de la sociedad y del bien común, pero cabe señalar que a éste también se le fueron agregando intereses económicos, y hasta intereses de clase que se han ido modificando tras el paso de las sociedades que construyeron su Estado.

Otro aspecto central es la propia legitimidad del gobernante. Si bien ya se tiene al Estado y la estructura de la política, el gobernante será el que decida los intereses que quiere representar. Como

lo percibe Maquiavelo, será un individuo sacado de las filas de la población común y puesto en alto para dicha tarea.

Éste deberá gobernar con ayuda del pueblo mismo, ya que al tener un gran poder sobre los demás, se podría propiciar una opresión al pueblo. Por el contrario, éste debe adaptarse como líder, dejar a un lado la vestimenta de ciudadano, pero sin dejar a un lado sus virtudes cívicas y su propia sociabilidad. De igual manera, éste gobernante estará atado a una moralidad pública que no le permite transgredirla; esta situación podría caer en contrariedades con dicho individuo, pero ahí es en donde se prioriza el interés público sobre el interés privado.

Otro autor que nos muestra la propia composición del Estado es el filósofo inglés Thomas Hobbes. Para este autor el nacimiento del Estado es una respuesta ante las agresiones entre los seres humanos. Dichas agresiones se pueden dar entre integrantes de una comunidad o entre varias comunidades. De igual manera considera al Estado como una concentración de poder común, auto suficiente, con la finalidad de vivir satisfactoriamente. Entonces, se puede señalar que para Hobbes, el Estado es el resultado de una transferencia de poder de los individuos hacia una asamblea de hombres o en otro caso a un sólo individuo. Como consecuencia, los hombres que transfirieron su derecho a ser gobernados entenderán que dicha acción será una representación, al mismo tiempo, se someterá a sus voluntades (Hobbes, 2009, p. 99).

Esta transferencia que hace notar el autor a un ser humano o a una asamblea, se entenderá como el nacimiento de un Estado, pero que más adelante ya no se construirá sobre la cabeza del líder o grupo que concentre la soberanía o la voluntad de los gobernados, sino que se fincará como un cuerpo artificial en donde descansará la voluntad de los individuos, de la cual estará autorizada toda acción de la misma. Para Hobbes esta acción la llamaría el Leviatán o el Dios mortal, pues está dotado de un accionar que le da su poder y fortaleza. El autor también señaló que éste ente puede inspirar terror con la finalidad de obtener paz para sus súbditos. Para Hobbes, el Estado debe tener una base de

soberanía y súbditos. El Estado es igual a Soberano, éste último es el que va a recibir la soberanía de sus súbditos y el cual podría emplear la fuerza y los medios necesarios para obtener la paz entre los mismos (Hobbes, 2009, p. 100).

Como hemos visto con estos dos autores, en la conceptualización del Estado prevalece la noción de un cuerpo dotado de voluntad basada en el contrato social de convivencia, con la finalidad de obtener una vida en comunidad tranquila con aspiraciones al desarrollo pleno del ser humano. De igual manera se podrá notar que dicho Estado se compondrá por elementos que lo impulsarán a obtener la obediencia sin ningún juzgamiento moral, siempre y cuando sea para el bien común. Ya expuesto el pensamiento de los autores clásicos, Maquiavelo y Hobbes, abordaré la conceptualización que nos da un autor moderno, Max Weber, sociólogo alemán. Weber nos muestra el papel del Estado como un ente administrativo central que hace mover los mecanismos del aparato gubernamental, que a su vez accionará sucesivamente los demás sistemas. Así mismo, concibe al Estado como el único ente con capacidad de tener el monopolio legítimo de la fuerza y con ello nos deja ver que el Estado justifica sus acciones, ya que el medio por el que éste consiga lograr sus fines, va a ser la justificación de su monopolio (Box, Celeste, 2007, pp. 2-3).

Desde el punto de vista administrativo, Weber considera al Estado como a un instituto político con actividad continúa, formado por una actividad administrativa que hace una fuerza colectiva y, en donde su éxito se va a medir por la legitimidad del monopolio de la fuerza para imponer el orden en la sociedad. A esta situación se le agrega el hecho de carácter político, ya que el Estado se apoya en la organización administrativa para la orientación y dirección de una asociación política, con la finalidad de distribuir o atribuir los poderes gubernamentales. Además, el Estado estará dotado de un orden jurídico que lo respaldará ante la sociedad representada, lo que variará según el caso, ya que dependerá de la orientación de sus actividades administrativas. El elemento jurídico le permitirá al Estado el accionar dentro del territorio dominado por éste, de igual manera podemos observar otro

nivel que se subdivide: dentro del área gobernada prevalece el poder estatal, pues en ésta podemos encontrar el poder basado en una coexistencia que ejerce al orden estatal, con esto Weber señala una monopolización esencial del Estado moderno, pues cuenta con ramificaciones institucionales y empresas “sí sólo subsistieran construcciones sociales que ignoran la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido” (Box, Celeste, 2007, p. 10).

Por su parte, la coacción física para Weber es de suma importancia para la construcción de un Estado, dicha coacción la podemos encontrar en dos direcciones: la primera, es la que ejerce el cuerpo administrativo, y la segunda, se encuentra en los medios materiales administrativos. La primera se nos muestra como una empresa política externa y tendrá facultades que apoyarán a la legitimidad así como a la obediencia del Estado, en ésta podremos encontrar una cierta distribución material para los ciudadanos; por otra parte, los medios materiales administrativos conceden ciertos privilegios a las clases, aunado con esta idea de la recompensa moral que obtienen los funcionarios al desempeñar un papel dentro del aparato del Estado y, en donde de igual manera se va a tener el temor de perder dicha recompensa y la solidaridad del soberano.

Por otra parte, Weber hace una diferenciación interna en donde vemos diversos cuerpos administrativos. En donde se encuentran las diferencias más importante en el Estado, es en el ámbito de la separación de los medios de administración y el soberano, el cual tomando la perspectiva de Maquiavelo, éste debe ser un individuo sacado de la población en general y será el encargado de concentrar la voluntad general de todos sus representados. El soberano ejercerá la fuerza necesaria para la ejecución de los medios materiales, pero aun así, el papel del soberano va a ser un componente más de la maquinaria administrativa del Estado, ya que va reaccionar ante los medios administrativos que demande el Estado moderno. Todo esto, señala el sociólogo, va a derivar en la construcción de la empresa capitalista.

En opinión de Box: "...el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tenido éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado para ellos a los funcionarios de clase autónomos" (Box, 2007, p. 11).

En este orden de ideas, en el caso del Estado mexicano, Moreno propone la siguiente definición:

"... el Estado mexicano, por ejemplo, se compone de los siguientes elementos: el pueblo mexicano, el gobierno federal y los gobiernos locales; el territorio, el orden jurídico y los fines nacionales. Pero estos elementos se encuentran no en forma anárquica sino organizada, diferenciada e interrelacionada y la ordenación de ellos produce una unidad superior dinámica, una personalidad jurídica con poder supremo, que llamamos Estado mexicano" (1980, p. 32).

En este sentido, hace énfasis en el hecho de que el Estado mexicano cuenta con un instrumento encuadrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llamado administración pública, para poder llevar a cabo tareas específicas que busquen contribuir al bien común. En opinión del jurista Gabino Fraga,

La administración pública desde el punto de vista formal, es el *organismo público* que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales Y desde el punto de vista material, es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión (citado por Moreno, 1980, p. 90).

En opinión de Moreno (1980),

La administración pública desde el punto de vista jurídico- formal es un *órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del llamado Poder Ejecutivo*. Mas no es todo el Poder Ejecutivo, ya que éste se integra con otro tipo de órganos y, además, realiza funciones de diversa naturaleza, como las políticas y jurisdiccionales que no se encuadran propiamente dentro de la función administrativa. Desde este punto de vista, la administración pública debe estudiarse como *estructura constitucional estatal*, puesto que en la Constitución se establece su encuadramiento jurídico, y al derecho administrativo corresponde, en tanto factor que desarrolla al constitucional, el estudio y regulación (doctrina y derecho positivo) de la *organización y funciones* de la administración pública. Por ejemplo, la Constitución mexicana la regula mediante los artículos 89 a 93, y el derecho administrativo la desarrolla mediante un sinnúmero de disposiciones administrativas ...

... la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización y la forma de integración de la administración pública federal mexicana. Dos importantes sistemas concurren a su integración: la administración central y la administración paraestatal. La primera se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. La segunda por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de fianzas y los fideicomisos. También incluye la ley la figura de los órganos desconcentrados (pp. 91-92).

Para complementar lo anteriormente expuesto, Moreno (1980) enfatiza lo siguiente:

Los múltiples actos y tareas desplegados por la administración pudieran subsumirse básicamente en las siguientes funciones: 1) *realización de actos administrativos jurídicos y materiales*; 2) *prestación de servicios públicos*; y, 3) *producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas*. Una de las características de la administración es que realiza su actividad con propósitos de servicio comunitario y nunca de lucro, siendo ésta su principal diferencia de la administración privada (p. 94).

1.2 Estado de Bienestar.

El Estado de bienestar proviene de las ramas de la ciencia política y la economía, en donde estas ciencias hacen sus propuestas políticas generales, que en ciertos casos puede ser modelos generales del Estado, que señalan que el propio Estado deberá proveer satisfactores esenciales para la población, éstos dependerán de las demandas de la población. Pero en general se busca cubrir las necesidades básicas, los derechos del humano, como son: salud, educación, alimentación balanceada, vivienda digna, acceso a servicios de electricidad, agua, drenajes, etc.

En opinión de Gloria Regonini, “El estado de bienestar (*welfare state*) o estado asistencial puede definirse –en una primera aproximación- como un estado que garantiza “estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia (H.L. Wilensky, 1975)” (Regonini, 2000, p.551)

Este conjunto de acciones busca de igual manera cubrir carencias que se pudieran tener en una sociedad de libre mercado. Con el mejoramiento de los servicios que ofrece el Estado, se considera que la población en general obtiene un aumento en la calidad de vida, sin embargo, para obtener este beneficio, el Estado tiene que intervenir en dos sectores en específico, éstos son: el libre mercado y en la sociedad. Con ello busca el control aparente de sectores de la economía y de la vida social para que no exista algún vicio que no le impida lograr el bien común. En este sentido, Regonini plantea que “En realidad lo que distingue al estado asistencial de otros tipos de estado no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos como un derecho” (Regonini, 2000, p. 551).

El origen del Estado de bienestar fue muy particular. Éste provino del enfrentamiento entre los proyectos políticos de la izquierda y la derecha que han estado en disputa desde su nacimiento y, en esta situación su área de interés común es el Estado de bienestar. Esta situación fue vista con buenos

ojos tanto por empresarios, políticos, estadistas conservadores, liberales, etc. Dando lugar en el siglo XIX a una zona de oportunidad para todos éstos, ya que los empresarios veían a los programas del Estado de bienestar como un gran beneficio, pues por un lado las condiciones de vida de la mano de obra mejoraron, lo que propició el aumento en la productividad, y del otro, disminuyeron los movimientos obreros anti capitalistas. Si bien esta visión que se tenía por parte de este grupo era para su propio beneficio, el gobierno también se vio favorecido ante tal situación, ya que al elaborar los programas de bienestar también daban respuesta a los trabajadores que se encontraban mal remunerados. Con esta política, el Estado también apaciguó al grupo de intelectuales que estaban en contra de los grupos de poder empresariales como de la política (Gamble, 2017).

Para iniciar esta ruptura entre el viejo modelo tradicional de explotación, acordaron las clases altas de la política como de la burguesía, una reforma al capitalismo, esto evitaría una revolución social que impactaría y llevaría al borde del abismo al capitalismo y al propio Estado. De igual manera esta reforma al capitalismo construyó puentes ya derrumbados con las democracias, esta situación no creía verse en el contexto en donde se llevaron a cabo, con ello se daba por sentado la provisión básica de ingresos y de seguridad en oportunidades en las etapas del desarrollo del ser humano (Gamble, 2017).

Esta situación abrió camino al Estado en el capitalismo, ya que le permitió tener un mayor alcance de lo que anteriormente tenía, de igual manera pudo extender su hegemonía en zonas de la población en los que no tenía un control considerable. Esta expansión del Estado fue bien utilizada por políticas centralistas y corrientes socialdemócratas para extender aún más el Estado de bienestar. Sin embargo, existieron diversas etapas en el desarrollo del Estado de bienestar entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en donde se pueden identificar cuatro fases. La primera es denominada *fase formativa*, ésta se dio en los países más desarrollados ya que se generaron mecanismos de protección a la sociedad frente a catástrofes económicas del mercado. Esta situación se desarrolló en momentos

de guerras y de grandes recesiones económicas, fue una solución tomada por parte del Estado para la protección de los trabajadores, los cuales eran los más castigados, esta primera medida protegía de accidentes, enfermedades, despidos, etc.

Pero esta situación sólo colocaba al Estado de bienestar como un cuerpo asistencialista que proveía a los individuos del elemento económico para sobrevivir. La segunda fase del Estado de bienestar se le denominó como la *fase de consolidación*. En esta fase podemos notar una consolidación de los derechos sociales al grado de que programas sociales se impusieron como leyes oficiales, y con ello vemos esta fase como la iniciadora del Estado de bienestar moderno; esta fase dio un impulso a este tipo de Estado y amplió su margen de acción y en las zonas que este Estado de bienestar había trabajado, se aumentó la calidad de los beneficios. La tercera fase es denominada *expansión amplia*, en la cual podemos ver una continuidad en el fortalecimiento del Estado de bienestar en los países más desarrollados y en donde éstos continuaban ampliando los beneficios a las familias en condiciones precarias.

Esta fase abarcó de igual forma a los países menos desarrollados y los hizo construir su propio Estados de bienestar. La cuarta fase del Estado de bienestar viene desde la década de los setenta, con la fase de *reestructuración*; esta fase se puede considerar la más crítica y en donde podemos ver una modificación de los diversos Estados de bienestar en diferentes países. Esto debido a los diversos factores económicos que azotaron a los Estados como al sistema capitalista. Algunos de estos factores fueron: el tipo de cambio de dólar – oro, el aumento de los alimentos y crisis del petróleo.

Es en este momento que podemos observar un parteaguas en la implantación del Estado de bienestar, debido a los diversos embates que tuvieron por los cambios en la geopolítica, y con ello algunos Estados mantuvieron el ideal de universalizar la igualdad en el desarrollo social, pero otros Estados optaron por el apoyo económico para disminuir las desigualdades (Altamirano, Campos, Alba, Sobarzo, Carrillo, Rodas, Arenas & Porcel, 2020, pp. 14-15).

Ahora bien, hasta este punto es apropiado señalar una posible definición un tanto más exacta a la que se dio al inicio de este subtema. Pero para llegar a una posible definición quiero advertir que conceptualizar el Estado de bienestar es un tanto complejo, ya que en la actualidad se presentan diversas características que dependerán de los múltiples contextos en que se desarrolle el propio Estado de bienestar, en los diferentes países en que se desarrolla.

Como primera característica del Estado de bienestar es el reconocimiento de los derechos esenciales del ser humano y éste deberá garantizarlos. Los principales derechos que deberá cubrir el Estado de bienestar son: económicos, sociales, y los establecidos en su propia constitución nacional. Por otra parte, existen riesgos en el Estado de bienestar según el reporte del 2020 titulado *Hacia un Estado de bienestar para México*, en donde mencionan al sociólogo Esping-Andersen el cual clasifica los riesgos en tres categorías. El primero, es el *riesgo por clase*. Se señala el riesgo que tiene el Estado de cometer errores en la distribución del bienestar. Es decir, que sea mal empleada y mal llevada a los estratos socioeconómicos. El segundo riesgo, *riesgos en la trayectoria de vida*, éste señala los estragos económicos que pudieran tener los individuos que los obligue a necesitar recursos económicos extras.

El tercer elemento de riesgo son los *riesgos por cambio generacional*, en este elemento se señala una continuidad en las desigualdades que afectan a una generación y puede que la siguiente generación sea afectada por estos mismos problemas. En este orden de ideas se puede afirmar que: “El Estado de bienestar es el conjunto de instituciones que protege a las personas de los riesgos sociales en distintas etapa de la vida y promueve el desarrollo humano” (Altamirano, Campos, Alba, Sobarzo, Carrillo, Rodas, Arenas, Porcel, 2020, p. 15).

En el caso particular mexicano y su relación con el Estado de bienestar, se puede ubicar su proceso histórico, ya que desde la etapa colonial hasta nuestros días, se ha tenido una economía capitalista dependiente de las economías más poderosas. Sin embargo, los dos eventos más importantes para

esta nación fueron: la Independencia y la Reforma. Estos dos eventos permitieron darle un impulso al país hacia una zona de crecimiento económico y una cierta estabilidad política.

También le brindó el establecimiento de relaciones comerciales y el flujo de exportaciones de insumos como de tecnologías. Sin embargo, en esta situación sólo un puñado de individuos de una clase burguesa disfrutaban de esa modernidad, ya que a inicios del siglo XX el 70% de la población estaba compuesta por campesinos y población analfabeta. Terminada la Revolución, el Estado mexicano se apresuró a la construcción de una institucionalización y justificación del poder, con ello se vio un ensanchamiento de las filas de la burocracia. Con esto llegó el periodo de la proclamación del llamado Estado nacionalista en donde se favoreció a la industrialización y modernización de las principales ciudades. En este contexto, el Estado mexicano fue favorecido por la segunda guerra mundial, pues le permitió al país desarrollarse gracias a la política de sustitución de importaciones, junto con una economía proteccionista, con ello se vio un impulso mayor a las industrias extranjeras como nacionales, en el área laboral se vio un crecimiento de los sindicatos como de las diferentes clases sociales (Ortiz, 2012, pp. 15-16).

Para la década de los cincuenta ocurrió el famoso Milagro Mexicano, por ende el gobierno definió sus políticas con base en el modelo de Desarrollo Estabilizador. En este periodo se observó un crecimiento considerado en la economía interna del país, pero sobre todo mantuvo una estabilidad orgánica en donde se vio un crecimiento constante en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el Per cápita. De igual manera el nacimiento de industrias, tuvieron un crecimiento y fortalecimiento importante; también hubo un crecimiento en las instituciones gubernamentales de corte social, financiero y de crédito. A este modelo de desarrollo se le denominó como crecimiento interno o Modelo Industrial basado en la Sustitución de Importaciones, “cuyo principal mérito consistió en establecer las bases modernas para el crecimiento económico y social del país” (Ortiz, 2012, p. 16).

1.3 México: ¿Estado de Bienestar o Interventor?

En el ámbito del objetivo de esta tesis, se puede afirmar que en el caso de México no ha habido un Estado de Bienestar al estilo clásico, que es el que se caracterizó apartados arriba. En nuestro país el tipo de Estado que se ha desarrollado es el interventor, es decir, el que con base en la Constitución de 1917, le da atribuciones al Ejecutivo Federal para que decida sobre cómo se regula el proceso de reproducción capitalista en los ámbitos político, económico, social y cultural. Gracias a la intervención del Estado en la regulación del proceso de reproducción de la economía capitalista, es como se orientaron su política económica y social hacia la resolución de necesidades como la alimentación, la vivienda, la educación y la salud. Dicha intervención, por supuesto, requirió de la elaboración de legislación. En opinión de Juan Felipe Leal (1975),

En realidad y de un modo general, buena parte de las medidas legislativas constituyen una intervención del Estado en la vida económica, puesto que delimitan las condiciones en las que se establecen las relaciones sociales de producción y cambio. Sin embargo, cuando hablamos de la intervención estatal en el sistema económico, no lo hacemos en un sentido tan amplio. No nos referimos sólo a la legislación sino a la política económica del Estado; a la acción directa de éste: nacionalización de los recursos naturales y de ciertos monopolios extranjeros; implantación de medidas proteccionistas para la producción nacional; exención de impuestos a las empresas registradas como nacionales, bajo determinadas condiciones control sobre el volumen y ritmo de las entradas y salidas del capital foráneo; reglamentación de precios y salarios; creación de instituciones gubernamentales para estimular y orientar la inversión privada; formación de empresas estatales o de participación estatal; realización de inversiones de capital público en obras de infraestructura; oferta de estímulos fiscales, monetarios y tecnológicos a los empresarios; control de la banca y el crédito nacionales; organización del comercio interior y exterior; y, en general política fiscal, educativa y de empleo. Desde luego lo que más atrae nuestra atención es que la acción directa del Estado adopte la forma empresarial, con todas las implicaciones que de ello se derivan (Leal, 1975, pp.237-238).

En el Cuadro 1, se pueden observar algunas de las leyes que se han elaborado para impulsar el desarrollo de la economía por parte del Estado (Leal, 1975, pp. 242-250).

Cuadro 1. Leyes Creadas Para Impulsar la Actividad Industrial de México.

Nombre	Año	Propósito
Ley de Saturación Industrial	1936	Faculta al poder ejecutivo Federal para mantener el equilibrio entre ganancias, salarios y precios, mediante la regulación de la expansión de la industria.
Ley de Industria de Transformación.	1941	Se formaliza la protección estatal a las nuevas industrias atribuyendo al secretario de la Economía Nacional el poder para eximir las de impuestos y derechos aduanales.
Ley de atribuciones de Ejecutivo en Materia Económica.	1944	Faculta al gobierno para señalar prioridades de producción, distribución y venta de productos, con base en el interés público.
Ley de Fomento de Industrias de Transformación	1946	Crear condiciones proteccionistas para los cientos de industrias nacidas durante la segunda guerra mundial.
Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera	1973	Establece las actividades que están reservadas de manera exclusiva al Estado, por lo que la inversión extranjera no podrá participar en ellas.

En México se hace necesaria la intervención del Estado para impulsar el desarrollo económico, pues a diferencia de los países capitalistas desarrollados, en nuestro país no se contaba con una burguesía fuerte que promoviera dicha tarea, como sí ocurrió en los países europeos occidentales y Estados Unidos de Norteamérica. En opinión de Robles,

En un país de libre empresa, como el nuestro, corresponde a ésta el gran volumen de la industrialización, estableciendo fábricas eficientes en todos aquellos sectores en que la economía lo demande. El Estado debe crear las condiciones propicias para la capitalización, el ahorro y la inversión privadas, dar las garantías para el funcionamiento de las empresas dentro de las leyes, promover el crédito y establecer incentivos para vigorizarlas, estimular la reinversión y mejorar sus métodos. Las industrias “infantes”, concretamente, deben recibir protección en diversas formas... Cuando los empresarios privados de un país no están preparados para promover el establecimiento de las grandes industrias básicas en el cuadro de industrialización nacional, ya sea por implicar riesgos exagerados, por falta de iniciativa o experiencia, por la magnitud desproporcionada de los recursos requeridos, o por razones de estrategia, en el plan general de desarrollo, el Estado debe suplir su acción, creándolas; en tal caso conviene, a veces, adelantándose a los hechos, que las plantas sean de capacidad holgada, para hacer frente a posibles y rápidos desarrollos futuros, como un elemento que invite a la iniciativa privada a establecer las industrias derivadas (Citado en Córdova, 1975, p. 64).

Así (como veremos en el capítulo 2), el Estado Mexicano se encargó de liderar el desarrollo económico de nuestro país desde 1935 hasta 1982, gran periodo en el que se practicó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y en el que se llevaron a cabo diversas políticas

económicas como: Crecimiento con inflación (1935-1958), Desarrollo Estabilizador (1958 a 1870), Desarrollo Compartido (1970-1976) y Crecimiento Acelerado o Petrolización de la Economía (1976-1982).

A partir de 1983, y debido a la crisis de la deuda que se generó a partir de los sexenios de Echeverría y López Portillo, en México se empezó a practicar el modelo neoliberal, apoyado en el decálogo del Consenso de Whashington que entre sus puntos principales impuso el adelgazamiento del Estado, que para México significó la venta de paraestatales y por ende el despido de miles de trabajadores (Guillén, 2007; Calva, 2019; Guajardo y León, 2021).

En este orden de ideas, Luis F. Aguilar (2016) precisó:

Es bien sabido que esta propuesta, conocida mundialmente como el Consenso neoliberal y en América Latina como el Consenso de Washington, se adoptó con relativa prontitud a pesar de las resistencias y cuestionamientos en los diversos países, por haberse presentado y justificado como la respuesta necesaria a la crisis financiera con la que se habían desplomado los Estados sociales y la condición fundamental para llevar adelante cualquier proyecto de bienestar y prosperidad sociales.

La administración pública (AP) fue uno de los blancos principales de la política de ajuste, en tanto que se consideró que en gran medida era la responsable de la precariedad y desequilibrio financieros de la hacienda pública por los costos excesivos que ocasionaba su gran tamaño, con un gran número de organizaciones, programas, servicios y personal; por la costo-ineficiencia y la costo-inefectividad de muchas de sus operaciones en comparación con los beneficios sociales que producía y, más a fondo, se atribuyó su ineficiencia e ineficacia a la propia estructura jerárquico-burocrática de organización con la que funcionaba, cuya configuración fue necesaria para la formación y consolidación de los Estados nacionales, pero que al cierre del siglo xx ya no mostraba ser idónea y eficaz en numerosos asuntos públicos. Por consiguiente, se consideró que era indispensable e incluso urgente el redimensionamiento del sistema administrativo; la exigencia de costo-eficiencia de los procesos administrativos, la cual fue elevada a rango de valor supremo; y el reordenamiento de la estructura y del gobierno del sistema de la administración pública.

El redimensionamiento del tamaño de la AP significó, como es conocido, la cancelación de programas; la liquidación o fusión de organismos públicos; la disminución del personal; la descentralización de programas y servicios hacia los gobiernos subnacionales; la privatización de empresas públicas; y la contratación (“externalización”) de empresas privadas u organizaciones sociales para que se hicieran cargo de la producción de bienes y de la prestación de servicios públicos (Aguilar, 2016, pp.15-16).

Después de haber explicado el carácter interventor del Estado Mexicano, en el siguiente apartado se explica cómo es que el Ejecutivo Federal lleva a cabo sus diferentes tareas y en qué instituciones se apoya para llevarlas a cabo. En el caso de nuestro objeto de estudio nos interesa

explicar, primero, qué es la planeación gubernamental, cómo se define a la Administración Pública y segundo, cómo se definen a las empresas estatales, paraestatales y organismos descentralizados, para comprender el proceso socioeconómico, que han recorrido las empresas objetos de la presente investigación: CONASUPO, LICONSA y SEGALMEX.

1.4 La Planeación Gubernamental en México.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 25 y 26, son el fundamento legal de la planeación nacional, “... la cual es concebida como medio para que el Estado logre un desarrollo integral; corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de éste a través de un orden racional y sistemático de acciones que busquen la transformación de la realidad” (Lara, 2021, p. 50).

A continuación se reproducen los Artículos 25 y 26 de nuestra Constitución:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Párrafo reformado DOF 28-06-1999, 05-06-2013

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

Párrafo adicionado DOF 26-05-2015

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

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

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas públicas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas públicas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia,

honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Párrafo reformado DOF 20-12-2013, 31-10-2024

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Párrafo reformado DOF 20-12-2013

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013, 20-12-2013

A fin de contribuir al desarrollo y bienestar de las personas, grupos, comunidades y sectores sociales y económicos, las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán implementar políticas públicas de simplificación administrativa y digitalización de trámites y servicios, buenas prácticas regulatorias, desarrollo y fortalecimiento de capacidades tecnológicas públicas y los demás objetivos que establezca la ley nacional en la materia.

Párrafo adicionado DOF 05-02-2017. Reformado DOF 15-04-2025 Artículo reformado DOF 03-02-1983

Artículo 26.

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

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

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

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

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

y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

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

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. El organismo también estará a cargo de la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de estas funciones.

Párrafo adicionado DOF 20-12-2024

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes

federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Párrafo adicionado DOF 27-01-2016

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

Párrafo adicionado DOF 27-01-2016

C. Se deroga

Apartado adicionado DOF 10-02-2014. Derogado DOF 20-12-2024

Artículo reformado DOF 03-02-1983, 07-04-2006

Como se ha podido advertir, en el Artículo 25 se deja clara la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que articule las acciones del Estado para beneficio de toda la sociedad. De acuerdo con Lara (2021),

El PND es un documento que establece los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades que durante un sexenio deberán regir las acciones de la administración pública, con miras a tener un rumbo y una dirección claros; además el PND representa el compromiso del gobierno federal con los ciudadanos y permite la rendición de cuentas, al establecer los objetivos y estrategias base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que se deriven del mismo (Gobierno de la República, 2013) (p.50).

En el Artículo 26 se define un Sistema de Planeación Democrática. En México, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, todos los gobiernos de una u otra manera han llevado a cabo la planeación de sus acciones.

Lara (2021), retomando a Acevedo (2019) precisa que,

La planeación gubernamental es una dimensión importante de la teoría administrativa, por cuanto permite identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una sociedad al elaborar posibles escenarios sobre sus estados futuros; hace posible establecer los objetivos y metas que orientan cada administración pública; además permite brindar soluciones a los problemas identificados y programar las acciones y recursos necesarios para cumplir con lo planteado. En este sentido, la planeación debe estar acompañada por instituciones encargadas de establecer y asignar los recursos con estructuras administrativas y procesos delimitados de forma clara para el logro de sus objetivos.

En el ámbito de gobierno, la planeación está orientada a mejorar la gestión pública a partir de las funciones del Estado como regulador del orden público y en cuanto prestador de servicios y promotor del desarrollo económico, social, ambiental, con un enfoque estratégico, operativo y de presupuesto (p. 49).

A continuación se comentará qué es la Administración Pública.

1.5 ¿Qué es la Administración Pública en México?

Definir a la administración pública es complejo, por los diferentes enfoques por los que se les puede estudiar de acuerdo a sus fines:

... por el interés público o privado, por su organización, sus órganos, su estructura, los actos jurídicos que realiza, la naturaleza de las materias a las que dirige su actividad, los impactos en las vidas de las personas y sus espacios vitales. Como institución, delimita el cómo y lo que puede obtener el ciudadano. Como brazo ejecutor de las decisiones gubernamentales, realiza actividades prestacionales que requieren técnicas de planeación, programación, implementación, dirección, evaluación y control, entre otras, sin las cuales carece de todo sentido el adjetivo de administración (Centeno y Ramírez, 2025, pp. 3-4).

En el caso de nuestro país, autores como

Casarín León ha advertido que Estado y administración pública se enfrentan a grandes desafíos por añejos problemas de la sociedad mexicana relacionados con importantes niveles desigualdad social, prestación deficiente de servicios públicos, corrupción gubernamental, creciente violencia e impunidad, aunado a la falta de justiciabilidad efectiva de derechos y también a la aparición de una serie de fenómenos políticos, económicos, sociales, inclusive de carácter científico y tecnológico dentro y fuera de las fronteras nacionales, que exigen la revisión y replanteamiento de la organización administrativa y sus procedimientos, bajo una perspectiva o enfoque de derechos humanos y no desde la perspectiva tradicional del poder, como se ha venido realizando (Referido por Centeno y Ramírez, 2025, p.12).

No obstante dicha complejidad, se anotan las siguientes definiciones sobre administración pública: En opinión de Serra Rojas (1981), “La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos (p. 81).

Para Osornio y Villarreal (2005), es importante rescatar lo dicho por Acosta Romero, ... Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los organismos del Estado que dependen directa e indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos. Sin embargo, precisa Vedel, la

administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal, y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República, quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la administración pública (pp.126-127).

Por su parte, Molina Giraldo, tomando en cuenta la relación entre política y administración, opina que “... la administración pública se ocupa del estudio de fenómenos públicos-políticos articulados a través del Estado en acción, en sus componentes de organizaciones públicas, de gobierno, de políticas públicas, de dominación y gestión, que no son comprensibles sin atender a los procesos desatados por el gobierno y el Estado en sus relaciones con la sociedad” (Citado por Centeno y Ramírez, 2025, pp. 2-3).

Por su parte, Carrillo Castro “... definió a la administración pública como un sistema dinámico - integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada” (Citado por Centeno y Ramírez, 2025, p.6).

Narciso Sánchez afirma que “la administración pública es la actividad escenificada por el Estado a través de dependencias y de organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo” (Citado por Centeno y Ramírez, 2025, p.6).

Después de las definiciones anotadas líneas arriba, cabe preguntarse ¿de dónde se deriva la legislación que regula a la Administración Pública? Dicha legislación tiene su fundamento legal en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² que, a la letra señala:

Art. 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo

de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. **(REFORMADO, D.O.F. 2 DE AGOSTO DE 2007)**

La función del Consejo Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. **(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO de 2014)**

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función del Consejo Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. **(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO de 2014)**

La Ley Orgánica a la que hace alusión el artículo 90, ha ido cambiando con el paso del tiempo, debido a las necesidades que se les fueron presentando a los diferentes gobiernos después de la Revolución. A continuación se presenta un recorrido histórico de dicha legislación.

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, expidió un Decreto de fecha 31 de marzo de 1917, en que, según su artículo 10 creó, en substitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, otras dos: la Secretaria de Fomento y la Secretaria de Industria y Comercio." El mismo gobernante, expidió con fecha 13 de abril de 1917 una Ley que en su artículo 10 decía: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, habrá seis secretarías y tres departamentos. Las secretarías serán: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, el de Salubridad Pública". A fines de 1917, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió el 25 de diciembre la Ley de Secretarías de Estado, por medio de la cual creó como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo siete secretarías de estado y cinco departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; e Industria, Comercio y Trabajo. A su vez, los departamentos se nombraron: Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares; y Contraloría."Bajo el Gobierno del **Gral. Álvaro Obregón**, se publicó el Decreto de 30 de diciembre de 1922, que por medio de su artículo 10 creaba un Departamento más denominado de la Estadística Nacional." **Abelardo Rodríguez**, Presidente Substituto Constitucional, expidió un Decreto de fecha 30 de noviembre de 1932, por medio del cual reformó en una de sus partes la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, pues por medio de su artículo 10 creó el Departamento de Trabajo; cambió el nombre de la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo por Secretaría de la Economía Nacional, según lo estipulado en su artículo 30, e incorporó, de acuerdo con su artículo 50 el Departamento de la Estadística Nacional, creado por Decreto de diciembre de 1922, a la Secretaria de la Economía Nacional con categoría de Dirección. Bajo el mismo gobierno del Presidente Rodríguez, se expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado con fecha 22 de marzo del año de 1934, que en su artículo 10, estipulaba: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Guerra y Marina, la Secretaría de Economía Nacional, la Secretaria de Agricultura y Fomento, la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Pública, Departamento de Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Establecimientos Fabriles y

Aprovisionamientos Militares, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales". "Bajo la Presidencia del **Gral. Lázaro Cárdenas**, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con fecha 31 de diciembre de 1935, señalando en su artículo 10 las dependencias que constituían el Ejecutivo Federal: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Guerra y Marina; Secretaría de la Economía Nacional; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública; Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Departamento de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y Departamento del Distrito Federal." El mismo gobierno creó la Secretaría de Asistencia Pública por Decreto de 31 de diciembre de 1937." Posteriormente, expidió el 30 de diciembre de 1939 otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en que las dependencias del Ejecutivo Federal fueron modificadas, quedando como sigue: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de la Defensa Nacional; de la Economía Nacional; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública y de la Asistencia Pública; y de los Departamentos del Trabajo; Agrario; de Salubridad Pública; de Asuntos Indígenas; de Marina Nacional y del Distrito Federal." Bajo la Administración del **General Manuel Ávila Camacho** se expidieron dos Leyes con fecha 31 de diciembre de 1940 que reformaron la Ley anterior, elevando a categoría de Secretaría el Departamento de Marina y el Departamento del Trabajo, quedando el último como Secretaría del Trabajo y Previsión Social." Por Decreto de 18 de octubre de 1943 se fusionó la Secretaría de la Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública, creándose la nueva secretaría que se tituló Secretaria de Salubridad y Asistencia. Con el gobierno del **Lic. Miguel Alemán Valdés**, se publicó otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, que estableció en su artículo 10, las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaria de Relaciones Exteriores; Secretaria de Hacienda y Crédito Público; Secretaria de la Defensa Nacional; Secretaria de Marina; Secretaria de Economía; Secretaria de Agricultura y Ganadería; Secretaria de Recursos Hidráulicos; Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaria de Educación Pública; Secretaria de Salubridad y Asistencia Pública; Secretaria del Trabajo y Previsión Social; Secretaria de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Departamento Agrario y Departamento del Distrito Federal." Posteriormente, por Decreto de 26 de marzo de 1947 se creó el Departamento de la Industria Militar en substitución de la Dirección de la Industria Militar."

Al establecer una comparación paralela entre las disposiciones con antelación expuestas, logramos un conocimiento sobre las necesidades que el Poder Ejecutivo ha ido teniendo y que le han hecho legislar en la forma indicada. De igual modo que centrando cada Ley o Decreto en su tiempo, se percibe, los acontecimientos políticos, económicos y sociales, que dieron nacimiento a los mismos. La evolución referida constituye el desarrollo jurídico de la administración pública hasta la última Ley que es la de 23 de diciembre de 1958. (Sierra, 1958, pp. 7-10).

En la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958*, decretada por el Presidente Adolfo López Mateos, se precisa:

Artículo 1º. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación,
2. Secretaría de Relaciones Exteriores,
3. Secretaría de la Defensa Nacional,
4. Secretaría de Marina,
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
6. Secretaría del Patrimonio Nacional,
7. Secretaría de Industria y Comercio,
8. Secretaría de Agricultura y Ganadería,
9. Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
10. Secretaría de Obras Públicas,
11. Secretaría de Recursos Hidráulicos,
12. Secretaría de Educación Pública,
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia,
14. Secretaría de Trabajo y Previsión Social,
15. Secretaría de la Presidencia,
16. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,
17. Departamento de Turismo,
18. Departamento del Distrito Federal.

De las 18 dependencias mencionadas, es a la Secretaría de la Presidencia a la que le correspondió hacerse cargo de las empresas de participación estatal, en el Artículo 16 se lee:

Artículo 16.-A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.-Estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales para su debida ejecución;
- II.-Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- III.-Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;
- IV.-Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse;
- V.-Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal
- VI.-Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, y
- VII.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República (Izaguirre, 1958, pp.17-18).

En esta Ley todavía no se define cuáles son las empresas estatales o paraestatales. Dicha definición se hizo hasta la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de*

Participación Estatal del 31 de Diciembre de 1970, al inicio del gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

En dicha Ley se precisa en el Capítulo I:

CAPÍTULO I. De los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

ARTÍCULO 1º.- Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este Capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal ...

ARTÍCULO 2º.- Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte o le otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de recursos o bienes de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención o aplicación y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

ARTÍCULO 3º.- Para los fines de este capítulo, se consideran empresas de participación estatal aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

I.- Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.

II.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y

III.- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente o de designar al Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente.

ARTÍCULO 4º.- Se asimilarán a las empresas de participación estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los términos de la presente Ley, las sociedades en que una o varias instituciones de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen el 50% de éste o más.

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de Diciembre de 1970

En la actual *Ley Federal Para Las Entidades Paraestatales*, cuya última reforma fue el 8 de mayo de 2023, se precisa lo siguiente:

ARTÍCULO 6o.- Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

CAPÍTULO II. De los Organismos Descentralizados SECCION A Constitución, Organización y Funcionamiento

ARTÍCULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. Laprestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

ARTÍCULO 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

ARTÍCULO 28.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTÍCULO 30.- Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Artículo 6o. de este ordenamiento.

ARTÍCULO 39.- La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La dependencia Coordinadora del Sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en toda tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

Párrafo reformado DOF 24-07-1992

Y es con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976*, durante el gobierno del Presidente José López Portillo que se abroga la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958*. De entonces a la fecha, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* ha tenido diversos cambios, los últimos registrados el 28 de noviembre de 2024.³ De acuerdo con los cambios realizados, actualmente el Poder Ejecutivo cuenta con 22 Secretarías para llevar a cabo el despacho de orden administrativo.

³ *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL* Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 28-11-2024

En relación con el objetivo de esta investigación, es importante que reproduzcamos los siguientes

Artículos:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Párrafo reformado DOF 28-12-1994, 15-05-1996, 09-04-2012, 02-01-2013, 11-08-2014

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

Fracción reformada DOF 09-04-2012, 11-08-2014

II. Consejería Jurídica, y

Fracción derogada DOF 09-04-2012. Adicionada DOF 11-08-2014

II. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

IV. Las Empresas Públicas del Estado, que se regulan por sus propias leyes.

Fracción adicionada DOF 18-03-2025

(LOAPF, 1976, págs. 1 y 2)

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo reformado DOF 14-05-1986

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo reformado *DOF 04-01-1982, 30-12-1983, 14-05-1986* (LOAPF, 1976, pp.75-76)

Después de anotar lo que la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y *La Ley Federal para las Entidades Paraestatales*, definen lo que son los organismos descentralizados, a continuación se precisa qué es la descentralización, la descentralización administrativa y cómo se divide.

En palabras de Jorge Fernández y María Guadalupe Fernández (2023), la descentralización “... propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía” (p. 139).

En cuanto a la descentralización administrativa, los mismos autores afirman que, Se considera a la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas. La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades (p.140).

En cuanto a su clasificación se define a la descentralización administrativa por servicio, por región y por colaboración. Para comprender la importancia de los organismos descentralizados como la CONASUPO y SEGALMEX, la descentralización administrativa por servicio es la que comprendería a dichos organismos. Ésta hace referencia a “... la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención” (p.140). Las características de este tipo de descentralización son las siguientes: 1) establecimiento

mediante ley o decreto; 2) Personalidad jurídica propia; 3) Patrimonio propio; 4) Estatuto y regulación específicos y 5) Realización de una actividad técnica. Es decir, todas las incorporadas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y que también se reflejan en el Artículo 14 de la *Ley Federal para las Entidades Paraestatales*, descrito párrafos arriba.

Por lo anteriormente expuesto, quedó claro que el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el sustento jurídico del que se ha derivado la legislación de la Administración Pública Federal hasta nuestros días. De la misma manera se puede afirmar que dicha legislación se ha ido modificando de acuerdo a las necesidades de cada uno de los periodos presidenciales en nuestro país, pues el Poder Ejecutivo es el que tiene las facultades para llevar a cabo dichos cambios. Así, se comprende que en el caso de las empresas objeto de esta investigación, destaca el hecho de que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) como organismo descentralizado, Leche Industrializada Conasupo (LICONSA) como empresa de participación estatal mayoritaria y Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) también organismo descentralizado, se crearon en momentos históricos específicos en que el Ejecutivo Federal en el ámbito de sus atribuciones, impulsó una política económica y social que promovieron políticas públicas destinadas a resolver problemas vitales como la alimentación de las grandes mayorías de nuestro país.

En opinión de Felipe Torres y Agustín Rojas (2015), la política económica

“... representa el conjunto de normas y lineamientos con que el Estado regula y orienta la dinámica económica del país, además de establecer criterios que, acorde al Plan Nacional de Desarrollo, engloban el comportamiento de diversos ámbitos de la vida nacional y los instrumentos correspondientes para su operación a través de políticas como la fiscal, monetaria y exterior.

De aquí se desprende la Política Social y diversas políticas sectoriales y regionales. La Política Social constituye el medio con el cual el Estado procura redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y que los beneficios derivados del desarrollo económico alcancen a todos los estratos sociales. La Política Económica y la Política Social son regularmente procesos separados dentro del Estado. La primera interviene sobre la dimensión económica, la segunda sobre la social en cumplimiento de leyes que se expresan en la aplicación de programas sociales. Como lo constata la historia económica reciente, el modelo de desarrollo económico imperante concede primacía a la Política Económica orientada al crecimiento y propone mecanismos

distributivos a través de la Política Social. Esta última buscaba el fomento del bienestar, pero ahora es la herramienta del Estado para corregir ex post las desigualdades. Así, primero se determinan los alcances de la Política Económica y, posteriormente, se emplea a la Política Social para paliar sus efectos negativos (p. 44).

1.6 ¿Qué es Una Política Pública?

En opinión de varios autores, definir qué son las políticas públicas (Aguilar, 2012; Méndez, 1993; Gómez, Maldonado, 2021) no es algo sencillo. Toda vez que durante cuarenta años se ha llevado a cabo un disciplinado e incesante debate sobre tal cuestión.

En opinión de Aguilar (2012), considerado el iniciador de la propuesta teórica de las políticas públicas en México,

A diferencia de su nacimiento en Estados Unidos, la recepción mexicana de las PP —y muy probablemente la latinoamericana también— se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa. PP significó desde el inicio exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que solo podía lograrse si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales. Desde su origen, PP articula institucionalidad y ciencia-tecnología. Lamentablemente mucha producción y docencia, por varias razones, han favorecido una orientación que ve la PP como un análisis única o primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca (p.28).

En concordancia con dicha opinión, Aguilar (2012) define así el concepto de Política Pública, Por PP se entiende: 1] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3] un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4] un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5] un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (p.29).

La anterior definición se complementa con los que se consideran los elementos centrales de su aportación:

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la PP son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de

actuación. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. **La estructura estable de sus acciones durante**

un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP (p. 29).⁴

Para Aguilar (2012), la idea sembrada en la cultura política mexicana sobre la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo (como tradicionalmente se había hecho durante la época del Estado desarrollador autoritario, que hizo crisis a principios de los ochenta), es inviable, por lo que para él la política pública se debe entender,

... como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia. El espíritu que anima la disciplina de PP y el “gobierno por políticas” es el de un gobierno por asuntos, por temas, concreto, orientado a entender y resolver la singularidad distintiva de los problemas sociales, sean crónicos o críticos. Por ende, se trata de un gobierno que diseña acciones ajustadas, peculiares, cortadas a la medida de esas situaciones problemáticas específicas, a partir de la premisa de que el gobierno reconoce sus límites legales, cognoscitivos, financieros, organizativos, etc. Si se quiere sostener en el país el concepto de plan, por razones de prescripción constitucional más que de consistencia intelectual y viabilidad práctica, **entonces puede entenderse y diseñarse el plan como el conjunto integrado y coherente de políticas públicas específicas, sectoriales, así como las PP han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares** (p. 31).⁵

Influenciados por Aguilar, otros autores han desarrollado sus definiciones de políticas públicas. Para Méndez (1993), “El campo de las llamadas “políticas públicas” ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas, tales como: a) los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado, b) el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y c) el impacto de estos programas” (p. 111).

Para Navarro (2016),

El estudio de la política no trata sólo de elecciones, instituciones, modelos de democracia, partidos, liderazgos o grupos de interés. Trata también de los procesos de toma de decisiones gubernamentales y de los contenidos, puesta en marcha y efectos de éstas. En definitiva, trata también de las políticas públicas. Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas significa centrarse en los procesos por los que la maquinaria del Estado (entendido éste como conjunto de instituciones políticas), en su interacción con el resto de actores, produce decisiones públicas.

Estas decisiones constituyen el *output* del sistema político y se plasman en productos tan cercanos a la vida de los ciudadanos como la política de transportes, la gestión del sistema sanitario, la planificación de los sectores

⁴ Líneas en negritas hechas por mí.

⁵ Líneas en negritas hechas por mí.

energéticos, la administración del sistema de educación, la organización de la defensa nacional y un larguísimo etc. Se incluye también en la disciplina el estudio sobre cómo dichas decisiones se ponen en marcha y se desarrollan (implementación) y cuáles son sus resultados e impactos (evaluación de políticas públicas) (p.232).

Para Mauricio Merino (2021), el enfoque de las políticas públicas también ha influido en las ciencias sociales,

..., fueron las ciencias sociales las que hicieron suyo el enfoque y no pasó mucho tiempo para que los métodos cuantitativos empleados por la economía se impusieran como la principal caja de herramientas de esta nueva mirada sobre el sentido y la organización del Estado. Pero esa disciplina no ha sido la única que ha hecho aportaciones relevantes al nuevo enfoque: la ciencia política ha estado presente desde el principio y, junto a ella, las interpretaciones de la sociología, el derecho, la historia, la teoría de las organizaciones e incluso la psicología –especialmente desde la mirada de las ciencias del comportamiento (behaviorismo)- han completado los debates que han poblado la literatura sobre este tema a lo largo de más de medio siglo (p. 255).

No obstante, para Merino (2021), la aplicación de las políticas públicas sigue obedeciendo más a intereses del ejercicio del poder, que a las necesidades sociales,

Aunque los gobiernos dicen actuar en función de los problemas planteados por la sociedad, lo cierto es que los procesos de selección de las prioridades –de las que conforman la verdadera agenda gubernativa- no se han podido apartar del rejuego político tradicional, de la influencia de los grupos de presión ni, mucho menos, de los cálculos electorales, y tampoco la definición causal de los problemas públicos ha conseguido fijar un método indiscutible ni ponerse a salvo de los intereses más poderosos –cosa especialmente cierta en la escuela que considera que la intervención del Estado sólo se justifica en función de las fallas del mercado (p. 256).

En nuestro país, dicha opinión es un hecho. Y la corroboramos con la desaparición de la CONASUPO, la restructuración de LICONSA y la creación y desaparición de SEGALMEX, cuestiones que se analizan en los siguientes capítulos, y que como veremos, fueron decisiones de los gobiernos en turno, sin tomar en cuenta las necesidades sociales que se cubrían con dichas empresas. Quizá lo que faltó fue someter a dichos entes a un proceso de evaluación continua, para ir solventando sus deficiencias.

1.7 Tipos de Políticas Públicas.

Aguilar (2012), retomando a Lowi, señala que los tipos de políticas públicas son:

La concepción de la PP como solución de problemas públicos ha constituido el criterio de la clasificación de las políticas. T. J. Lowi (1964), en un artículo fundamental, fue quien introdujo la primera clasificación, que se ha vuelto de uso aceptado, aun si debe refinarse. **Las políticas son “distributivas”** si el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros, en especie, en efectivo). Se llamarán en cambio **“regulatorias”** si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma. Se llamarán **“redistributivas”** si el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad. En estas consideraciones la naturaleza del problema define el tipo, el instrumental y el alcance de las PP, **pero la clasificación incluye también una escala de conflictualidad real o potencial**, de modo que los gobiernos toman sus decisiones no solo con referencia a la naturaleza del problema, sino con referencia al conflicto que la solución del problema conlleva, consideración que hace que los gobiernos se inclinen por unas políticas y no otras, prefieran unas y excluyan otras (p. 34).⁶

En relación con la conflictualidad real o potencial, Aguilar (2012) señala lo siguiente: Las PP “distributivas” responden a las demandas particulares de determinados grupos de ciudadanos, que no entran en conflicto con las de otros grupos, y en principio existen recursos públicos para atenderlas todas de algún modo, razón por la cual los demandantes quedan razonablemente satisfechos.

Las “regulatorias” atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos particulares, dado que los efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades, libertades o condiciones de vida de los otros, de modo que hay que establecer normas que regulen las conductas, y al hacerlo se da razón a unos y se le quita a otros, con el resultado de que hay ciudadanos conformes e inconformes, apoyadores y críticos. Las regulatorias resuelven conflictos y suscitan conflictos nuevos, aunque el conflicto queda acotado al círculo de determinados grupos.

Las “redistributivas” son en cambio las políticas de más alto riesgo y exigen gran legitimidad y habilidad política del gobernante, ya que enfrentan la tarea de reorganizar la estructura de la sociedad, que es la causa real de los conflictos sociales que se reproducen a cada momento y se extienden. Las redistributivas resuelven conflictos sociales de fondo pero en medio de polémicas, críticas, movilizaciones y hasta comportamientos violentos de amplios sectores de la población, pues redistribuyen nada menos que la propiedad (por ejemplo, políticas de reforma agraria), el poder político (otorgar voto universal y directo, reconocer a partidos políticos excluidos) o hacen que la dignidad social de los ciudadanos sea universalmente igual (políticas contra formas de discriminación o segregación por raza, género, religión) (p.34).⁷

⁶ Líneas en negritas hechas por mí.

⁷ Líneas en negritas hechas por mí.

Ahora bien, al ser entendidas las políticas públicas como solución de problemas, es importante identificar el proceso que lleva a crear dichas políticas. De acuerdo con Aguilar (2012, p.34), dicho proceso está definido por las siguientes etapas:

- 1] La formación de la agenda.
- 2] La definición del problema público.
- 3] La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.
- 4] La decisión o la selección entre opciones.
- 5] La comunicación de la política.
- 6] La implementación de la política.
- 7] La evaluación de la política.

En opinión de Canto (2019), también basado en la tipología de Lowy, las políticas públicas son distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes. Además en dichas políticas se ejercen diferentes niveles de coerción. Canto afirma que: “El hecho significativo sobre el gobierno es que éste coerce y los diferentes tipos de coerción proveen un conjunto de parámetros en el que las políticas públicas tienen lugar. La política pública es coerción deliberada y como tal implica la reunificación de política y administración ...” (p.235).

En este orden de ideas, Canto (2019) afirma que, Lowy encuentra que el proceso de las políticas distributivas está casi por completo centrado en los comités del Congreso, en una suerte de política clientelar (*logrolling*) que tiende a definirse en los corrillos de los comités, sin grandes debates parlamentarios. En contraste, el proceso de las políticas regulatorias es fuertemente parlamentario, ya sea que las iniciativas vengan de los comités o del Poder Ejecutivo, con amplias discusiones entre legisladores que se hacen eco –o son francos defensores- de intereses de grupos potencialmente afectados por las regulaciones en cuestión. El proceso de las políticas redistributivas es también fuertemente parlamentario pero la evidencia reunida confirma que las iniciativas redistributivas (legislación laboral, seguridad social, salud, política fiscal, etc.) provienen fundamentalmente del Ejecutivo (pp. 236-237).

En el caso de nuestro país, las empresas objetos de nuestro interés, se crearon en dos etapas diferentes: CONASUPO y LICONSA en la etapa del intervencionismo del Estado (1935-1982) y en la etapa del primer gobierno de la Cuarta Transformación (4 T), SEGALMEX. En medio, vivimos la etapa del Estado neoliberal (1983-2018), en la que las dos primeras empresas sufrieron transformaciones e incluso CONASUPO fue liquidada en 1999, durante el gobierno de Ernesto

Zedillo Ponce de León. Como veremos en el Capítulo 4, la liquidación de CONASUPO tuvo graves repercusiones en todo el país. La reestructuración de LICONSA (1995) como Programa de abasto de leche en polvo, tampoco respondió a las necesidades otrora cubiertas por CONASUPO. Y SEGALMEX, creado como organismo descentralizado durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, resultó ser inoperante por todo un sistema de corrupción cuya cabeza fue su Director General, Ignacio Ovalle, muy cercano al expresidente (Raziel, Zerega 2025). La Presidenta Claudia Sheinbaum, fusionó SEGALMEX y DICONSA para crear Alimentación para el Bienestar (cuyo principal objetivo es distribuir alimentos a toda la población e incentivar el consumo de cacao, miel y café).

En opinión de Jaime Ortega (2022), “En sentido amplio, podemos afirmar que el gobierno de la 4T es, ante todo, una reforma del Estado, más que una desestructuración o modificación de la economía de mercado o un choque con los grupos económicos principales. La reforma del Estado y del régimen político deben ser comprendidas como componentes significativos de la “ecuación social” y no como elementos aislados del orden social capitalista mexicano. AMLO despeja una ecuación -una forma de relacionar Estado y sociedad- aunque no plantea una nueva” (p. 82).

Ahora bien, en el contexto expuesto líneas arriba (que se desarrollará ampliamente en los capítulos 2 y 3), y tomando en cuenta el tipo de políticas públicas descrito por Aguilar (2012) y Canto (2018), se puede decir que los gobiernos que decidieron crear las empresas mencionadas y los gobiernos que decidieron seguir operándolas aún con reestructuraciones, aplicaron políticas públicas redistributivas. Mismas que fueron impulsadas por el poder Ejecutivo, aun cuando significaron escenarios de gran conflictualidad. Pero que no sólo iban encaminadas a resolver problemas importantes como la alimentación de grandes sectores de la población, sino también para seguir manteniendo un consenso político.

1.8 Teoría de la Función Social de las Empresas Estatales.

La definición más común sobre las empresas, ya sean privadas o públicas, es que son una unidad de organización dedicada a una o a varias actividades industriales, mercantiles, o de prestación de servicios con la finalidad de la obtención del beneficio económico (Jiménez, 2015). La empresa pública o estatal puede tener ganancias o no, ésta puede tener pérdidas considerables y aun así estar sostenida por la mano firme del Estado. Esta situación es de importancia para el Estado debido a que las empresas estatales cubren una razón social y fungen como el intermediario entre el Estado y la sociedad. Con esto podemos construir una posible definición clara de las empresas estatales. La primera característica es que a diferencia de la empresa privada, la ganancia de la empresa estatal se ve reflejada en las estadísticas de bienestar social como posible aportación a la economía nacional.

Por otro lado, podemos ver un cambio de paradigma con las funciones de las empresas tanto privadas como públicas y su finalidad. Como lo acabo de señalar, la definición clásica que podemos encontrar sobre las empresas es sobre la ganancia económica y un impacto positivo en el bien común. Pero este cambio al que me refiero, es el hecho de que las empresas privadas se han visto obligadas, por parte del estado y la competitividad del mercado, a contribuir con los requerimientos sociales que demandan los usuarios de las empresas privadas, esto ha obligado a dichas empresas a replantear sus formas de ver a la sociedad y al propio Estado. Todo esto con la finalidad de que la empresa privada pueda mantenerse vigente en una alta competitividad, por lo tanto existe una redefinición de las múltiples variables de las empresas privadas y las funciones sociales que llegan a tener (Jiménez, 2015, p. 129).

La globalización en la que hoy nos encontramos, ha hecho que las empresas privadas tengan un auge tan grande, que sus ganancias superan al propio PIB de diversos países, por ejemplo, General Motor tuvo ganancias en el año del 2004 de alrededor de 191. 400 millones de dólares, esta cifra supera el propio PIB de algunos países en Latinoamérica; según los datos del Banco Mundial en el

mismo periodo de tiempo Puerto Rico tuvo un PIB 80.32 millones de dólares, Cuba tuvo un PIB del 38.2 millones de dólares y República Dominicana de 22.32 millones de dólares (BM, 2022).

Con estas cifras podemos notar el poder económico que puede generar una empresa privada en comparación con un país. Pero estas enormes ganancias que han tenido las multinacionales se han facilitado por la globalización y la política económica adoptada bajo el neoliberalismo, por lo que no es extraño el poder que tienen éstas dentro del sistema económico. Esta situación es percibida por la sociedad civil en general, por lo que ésta presiona para que las empresas privadas tengan una mayor responsabilidad social, y demanda un mayor control por parte del Estado sobre estas empresas privadas. Pareciera que la sociedad civil es la que ve con buenos ojos el control de las empresas privadas por parte del Estado. Estas demandas que lanza la sociedad han tenido frutos debido a que han hecho cambios diversas empresas privadas.

Un ejemplo de ello son las diversas regulaciones ecológicas que ha impuesto el Estado ante las empresas privadas y sus prácticas. De igual forma la opinión pública ha tenido un gran impacto en contra de las grandes empresas privadas, lo mismo que movilizaciones sociales que han obligado a dichas empresas a contribuir en beneficio de la sociedad. Se ha llegado al grado de cuestionar el objetivo económico de éstas empresas privadas, y la relación con su entorno: la sociedad y la economía de los países en que se encuentran, por lo que se ha empujado a que las empresas reconozcan su responsabilidad empresarial (Jiménez, 2015, p.130). La relación clásica entre sociedad y empresa en donde el fin de éste vínculo es el beneficio económico para el crecimiento de la empresa privada pero no de la sociedad, se empezó a cuestionar por el gran abuso de las empresas.

Según el autor Vicente Sánchez (referido por Jiménez, 2015), este cuestionamiento empezó después de la década de los 60, con los diversos movimientos sociales que se suscitaron en los Estados Unidos en donde se cuestionaba la participación de las empresas dentro de la sociedad. Ya en este momento se tenía una imagen de éstas como abusivas. Esta situación dio paso al favorecimiento de

los derechos civiles ante los monopolios generados por las corporaciones. En opinión de Jiménez, la globalización hasta nuestros días ha dejado ver que la maximización y crecimiento de las empresas no tiende al crecimiento social sino pasa el efecto contrario, vemos a una sociedad en la que aumentan las desigualdades. Con ello podemos enfatizar, que el modelo empresarial no se relaciona con una moral social que le brinde un crecimiento competitivo y sobre todo una mayor aportación al bien común. (Jiménez, 2015, p.130).

Como hemos podido observar, las empresas privadas han tenido un nuevo orden dentro de la sociedad civil, de igual manera, han tenido un papel importante en el desarrollo social ya que éstas se consideran como un elemento de cambio, si bien no el principal, porque ese papel lo ha jugado el Estado. Con esta nueva perspectiva sobre las empresas privadas vemos una triangulación de apoyo. El primer elemento sería el Estado como el interventor de acciones económicas firmes y la dirección de la sociedad, en donde colabora con la creación de las empresas estatales como herramienta de apoyo y un elemento influyente dentro de las sociedades mercantiles y la sociedad civil.

Este elemento va a tener una doble dirección. La empresa estatal va a hacer un contrapeso entre los elementos sociales y privados. El segundo elemento son las empresas privadas, éstas van a brindar aportaciones que el Estado no puede hacer, esta situación dependerá del Estado, pero en acciones prácticas y elementos no decisivos para una nación, se pueden considerar como ayuda en ciertas acciones del Estado. Éstas pueden o no darle un empuje al Estado, pero actualmente son un elemento que no se puede dejar de lado, ya que como se señaló anteriormente, son cuerpos con un alcance y un poder económico internacional.



FOTO 1

Tienda inaugurada de la CONASUPO en alguna parte del país. Año desconocido.

El tercer elemento que podemos identificar es la sociedad civil, la cual es el componente central de los anteriores puntos, ya que ésta constituye el factor de cambio que demanda la solución de diversos conflictos dentro del Estado y centra las bases de las posibles estrategias por parte de éste y de las empresas tanto estatales como privadas. En opinión de Jiménez, “Las empresas públicas son una manifestación del colectivismo. Una expresión de la intervención del Estado en la propiedad, la dirección y el funcionamiento de industrias y servicios, que se encuentra en todas partes del mundo” (Jiménez, 2015, p.31).

De las principales características de las empresas públicas, se debe tener presente que son unidades de producción con la finalidad de satisfacer a una economía de mercado en donde el Estado es su principal propietario y la inversión puede ser parcial o completamente suya. El gobierno es el cuerpo que gestionará el accionar de las empresas públicas. Pero se debe tener en cuenta que existirá el factor del mercado en donde tanto el Estado como el gobierno, no tienen el control. Otro elemento que podemos identificar dentro de las empresas públicas, es la administración de la propiedad, cuya función va a trazar la dirección que el modelo económico que se encuentra vigente decida.

Sin embargo, la relación entre sociedad y empresas, tanto públicas como privadas, ha ido modificándose con el transcurso del tiempo. Ahora dicha relación está basada en un crecimiento económico en las dos direcciones, tanto para las empresas privadas como para la sociedad y por ende las empresas públicas van a estar basadas en la búsqueda del bien común, pero siguiendo una línea un tanto tenue dirigida al crecimiento económico. Por lo tanto que las empresas adquirirán una responsabilidad de contribuir a la sociedad, esto expresado en la responsabilidad pública. Este último elemento lo podemos encontrar en las decisiones de las empresas como en las políticas públicas enfocadas en las empresas del Estado (Jiménez, 2015, p.131).

La responsabilidad de las empresas privadas y públicas ante la sociedad, se conoce en nuestros días como *stakeholders*⁸, esta nueva forma de ver la responsabilidad de dichas empresas se le debe a Freeman. Para dicho autor las empresas tienden a la satisfacción del consumidor tanto con sus productos, como con servicios que ofrecen; el espectro que deben satisfacer es a todo grupo interesado en las actividades de la empresa. Esta nueva responsabilidad tratará de satisfacer tanto a los empleados que laboran en estas organizaciones, como a grupos sindicales y hasta a la administración pública e instituciones reguladoras. Esta visión responde a la ideología de Freeman, el cual señaló un nuevo tiempo para las empresas en el que deben responder y adecuarse a su entorno para la maximización de sus ganancias. Para lograr lo anterior, es necesario la comunicación de los grupos de interés (Jiménez, 2015, p. 134)

Las empresas públicas deberán mantener el enfoque de maximizar los recursos para la satisfacción de sus usuarios. En la empresa pública el factor económico es importante pero también el factor social es determinante, ya que ésta es la única empresa que puede tener números rojos y seguir viva. El interés económico prevalece en las empresas públicas que tienen un papel determinante en la economía del país, pues si bien son públicas están regidas por estándares capitalistas, como son los

⁸ Partes Interesadas.

casos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Sociedad Nacional del Comercio Exterior (Bancomex) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).

En esta línea de ideas, para Serra Rojas (1981),

Petróleos Mexicanos, los Ferrocarriles Nacionales, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A., fueron empresas privadas que la ley nacionalizó y mexicanizó. En general las empresas paraestatales están sometidas a un régimen de Derecho Público, aunque en sus relaciones con los particulares se gobiernan, en algunos aspectos, por el Derecho Privado. En las empresas de participación estatal el régimen es mixto, se gobiernan por el Derecho Privado, salvo la intervención oficial en la integración de sus Consejos, la integración de las Secretarías o Departamentos a los que corresponda el sector, que controlan y vigilan la acción de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (p. 84)

Para Serra Rojas (1981), algunas de las diferencias importantes entre administración pública y administración privada son las siguientes:

- a) Hay tareas y controles que el Estado lleva a cabo exclusivamente con su organización.
- b) La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil y dominada por el interés general, a través de la cual el Estado ejerce una acción tutelar.
- c) La imparcialidad, desinterés y la equidad condicionan la conducta administrativa.
- d) El gobierno es responsable ante el pueblo, de quien recibe los medios económicos para su conservación, desarrollo y superación.
- e) El Estado representa un poder inmenso de coacción.
- f) La eficiencia, uniformidad y estabilidad de una entidad gubernamental no debe medirse por sus ingresos y gastos, sino por la calidad e intensidad con que se realicen los propósitos públicos (p. 84).

Para el profesor de negocios Archie B. Carroll (referido por Jiménez, 2015), la perspectiva que se tiene de las empresas como sólo elementos económicos, hace que se desplacen de las acciones del Estado. Para Carroll, esta consideración es un método restrictivo que oculta la naturaleza de las empresas, debido a que la responsabilidad de éstas va más allá del factor económico, debido a que éstas promueven un profundo cambio social, que genera modificaciones en el colectivo, del cual puede generar visiones tanto positivas como negativas, en la solución de problemas que afectan a la sociedad. En cambio se debe contemplar a las empresas de cualquier tipo como agentes sociales con una participación activa en las políticas sociales, pero aun con ello podemos observar una participación activa y constante por parte del Estado.

Las empresas deben tener una línea socialmente responsable en la búsqueda del beneficio común, respetando la ley y practicando la ética, ya que éstas dentro de la sociedad, se convierten en ciudadanos corporativos (Jiménez, 2015, p.135). Si bien las empresas privadas son entes que se manejan por una convicción propia e intereses particulares, son cuerpos que tienen tal impacto en la sociedad, que pueden llegar a quebrantar sociedades o puede consolidarlas. Esta perspectiva no debe ser malinterpretada, ya que es claro que vivimos en un sistema capitalista y su principal columna son las empresas privadas, que el principal motor es la ganancia económica, pero es importante que se les obligue a practicar la responsabilidad social y delimitar sus acciones desde el Estado, para que éstas no tengan impacto negativo en la sociedad. Cuando se señala el control por parte del Estado se tiene que hacer mediante las leyes, regulando el mercado y las obligaciones por parte de las empresas. Al mismo tiempo, las empresas al estar sujetas al escrutinio de las leyes, se les dota de un compromiso moral, es decir, se les obliga a que sus diversas políticas y actividades favorezcan a la sociedad. Sin embargo, para Carroll estos requisitos de ética y moral por parte de las empresas están muy alejadas de las principales líneas teóricas de la función social de las empresas, debido a que si bien éstas tienen un control económico grande, no están obligadas a contribuir con mayores compromisos voluntarios. Esto hace que estos cuerpos sigan manteniendo una concepción tradicionalista en donde las empresas buscan sólo el beneficio económico y no la retribución de sus beneficios a la sociedad, no hay algo que las obligue a hacerlo y por ello se conciben como entes ajenos a una sociedad (Jiménez, 2015, p.135).

En la actualidad, se puede observar la gran importancia que tiene la intervención pública en los sistemas básicos de la economía moderna. Esta situación se puede notar en la historicidad de los procesos de los países occidentales, ya que se puede ver la intervención del Estado como fundamento para el desarrollo. Sin embargo, los diversos procesos que maneja el capitalismo actualmente, han ocasionado una disminución en la participación del sector público. Sí bien éste índice de participación

ha bajado, no tiende a la desaparición como quisiera el mercado. La disminución tiende a tener un mayor crecimiento en el peso del gasto público en los productos nacionales brutos. Wagner propone que después de la segunda guerra mundial las empresas públicas serían el centro de control de un crecimiento industrial para las naciones. De igual forma, la administración pública descansaría en el crecimiento del sector público y el Estado sería el garante fiscal más importante de los países. Este ya no sería un Estado patrimonial, sino un cuerpo administrativo de la bonanza. Sin embargo, no fue así, debido al sometimiento del Estado en el capitalismo basado en la propiedad privada y en los ciclos productivos.

Cabe mencionar que la propia implementación de la teoría de John M. Keynes fue decisiva para la intervención del sector público, para que no hubiera impacto de las crisis económicas (Romero, 1982, pp.99-101). Podemos observar que en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, existió en el mundo un crecimiento en el sector público importante, el cual fue conocido como crecimiento intervencionista público, el cual fue en un primer caso propuesto por Keynes. Esta intervención ayudó a algunos países a evitar fases depresivas dentro de sus economías. Ya entrado el siglo pasado, la competencia entre el sistema capitalista y el socialista permitió el aumento de la intervención del Estado en la economía. El socialismo como sistema se presentó como la solución viable del crecimiento del sector público y la hegemonía del Estado. Pero debemos recordar que estos dos sistemas se basaron en la estructura económica, por ende el crecimiento de ésta fue el objetivo para las acciones de cada uno de éstos (Romero, 1982, pp.101-110).

Algunos de los factores que hicieron que las décadas de oro del crecimiento del sector público, fueran en caída libre, fueron la expansión desmesurada del comercio internacional y la reducción de las políticas económicas encaminadas al desarrollo. Esta situación desaceleró el crecimiento del Estado. Otro factor determinante fue que el Estado construyó una gran estructura sin planificación. La crisis mundial 1973 dejó ver esta situación, en donde el sistema capitalista aprovecharía esta

disminución del crecimiento del Estado y ganaría terreno frente a éste. Se llegó al grado de replantearse la validez del sistema de la administración en la vida económica. Sin embargo, para Romero (1982) las políticas económicas básicas aún siguen siendo válidas para los países; éstos han hecho adecuaciones para seguir manteniendo el sistema vigente. Una acción en conjunto de las naciones para seguir manteniendo vigente dicho sistema, es el reconocimiento de la interrelación entre economías. De igual forma aceptaron que las décadas de crecimiento del sector público quedaron atrás y que las viejas glorias ya no van a regresar.

Para Fuentes Quintana (referido en Romero, 1982), la reducción de la influencia del sector público es la respuesta adecuada ante la crisis en la que hoy nos encontramos, ya que esta situación puede reformular las políticas económicas. Esta situación en algunas economías del primer mundo han sido bien recibidas, como fue el caso de Inglaterra en la gestión de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos, en el periodo de Ronald Reagan.

Por otro lado, esta situación se puede agravar para el desarrollo de las empresas debido a los diversos ordenamientos jurídicos que pueden tener diversos países; con ello vemos un posible problema que se les presenta a estos cuerpos y es la falta de una homogeneidad y de delimitaciones en la definición de éstas. Esta situación sólo afecta a las empresas públicas, debido a que éstas se encuentran con diversos obstáculos: jurídicos, modos de gestión, sistema político, financiamiento, privilegios legales, entre otros elementos. Esta situación hace que el conjunto empresarial público se contraiga y no pueda tener un desarrollo óptimo. Con todo esto podemos decir que la empresa pública es compleja ya que se debe tener en cuenta que los contextos de cada nación son cambiantes y pueden variar la perspectiva que se tenga respecto a la utilidad de ésta (Romero, 1982, p.115).

En cuanto a la definición de la empresa pública podemos empezar señalando algunas características. La primera es su eje económico, éste guiará la producción y la distribución de bienes producidos por la empresa. La segunda característica es la satisfacción de los intereses públicos, de

ahí que podemos observar rasgos de las políticas sociales y económicas de los países. César Albiñana (referido por Romero, 1982) define a la empresa pública como a un cuerpo empresarial, el cual se apoya en el mercado para generar un bien, sin embargo, al mismo tiempo va a regular, hasta cierto grado, al mercado y le dará un impulso a éste. Por su parte, Pedrós A. (referido por Romero) considera a las empresas públicas más de corte capitalista que social, esto debido a que los bienes y servicios, de igual forma, los productos y servicios de éstos se ajustan a la demanda de los mismos, en donde podemos observar los mecanismos presupuestales. Con ésta última afirmación dada por Pedrós, no estaría totalmente de acuerdo, ya que no se puede dejar de lado a las empresas públicas que obtienen subsidios si son de servicios (luz, agua, drenajes, etc.) y las empresas públicas que brindan alimentos de primera necesidad, éstas no vendieron al precio que realmente es, sino que ya viene los descuentos por los subsidios (Romero, 1982, p.115).

En opinión de Romero

Es aceptable la presencia de las empresas públicas en el mercado debido a que son una muestra de intervención del Estado en el mercado. Sin embargo, dicha intervención no buscará una socialización del mercado. Si bien las empresas del Estado socializan sus pérdidas y reciben subsidios, esta situación dentro del mercado no hace mella en las bases, al contrario, esta situación hace relajar tensiones entre el mercado y la sociedad (Romero, 1982, pp. 115-116).

En este orden de ideas, Fuentes Quintana señala que en el sistema capitalista de occidente se ha desarrollado una economía de tipo mixta, en donde las empresas públicas y privadas se encuentran sumergidas en un mecanismo de mercado, en donde compiten y generan hostilidad. Sin embargo, ambas se relacionan (Romero, 1982, pp. 117-118). En este contexto, entre algunas características negativas que se pueden mencionar de las empresas públicas, son las siguientes.

La primera es el tamaño que éstas pueden llegar a tener. Esto hace que demanden muchos recursos de cualquier tipo, si bien este punto se puede justificar por el giro de acción de la empresa, se debe aclarar la diferencia entre expansión de la empresa pública y el excesivo tamaño que puede tener. La segunda característica es la ineficiencia en el caso de los recursos que se le brinda a la empresa pública; esta crítica de igual forma viene por parte del Estado; la empresa de corte público se escuda

en el hecho de ser un ente que busca el bien común, pero aun con este hecho la poca optimización de sus recursos cae en un ciclo de poco aprovechamiento, aunado a esta situación, sus niveles de gestión son relativamente atrasados puesto que hacen frenar la optimización de los recursos internos de la misma.

Otros elementos que pueden influir en las empresas públicas que derivan en un desarrollo ineficiente, que puede generar el estancamiento de las empresas, es la influencia política del poder ejecutivo. Otro elemento negativo es la burocracia que conforma las relaciones entre empresas públicas y el Estado, en esta relación se encuentra el gobierno, en donde va a tener una perspectiva diferente ante las empresas públicas, pues éste puede llegar a concebirlas como un lugar de refugio de políticas desgastadas (Romero, 1982, pp. 127-128).

Como primera conclusión puedo afirmar que la empresa pública debe de ser creada desde una perspectiva humanista, debido a que si bien tiene rasgos de empresa, la finalidad de ésta es completamente diferente a la privada; la empresa pública puede seguir existiendo por años sin grandes beneficios económicos (pero sí logra beneficiar a la sociedad), algo que claramente la empresa privada persigue como principal objetivo. En la actualidad, la empresa pública se ha ido renovando con técnicas avanzadas, pero corriendo el riesgo de que el límite de lo público desaparezca y se pase al ámbito de lo privado. El Estado no debe perder el monopolio de empresas dedicadas a áreas de beneficio social, como son los principales servicios que mantienen la calidad de vida de los ciudadanos (luz, agua, drenaje, alimentos), es por ello que la empresa pública funge como brazo del Estado para alcanzar a sectores específicos de la nación y poder promover y mantener el bien común, evitando así, lo más posible los conflictos sociales. En este sentido, hay acuerdo con lo planteado por Serra Rojas (1981),

El desarrollo del Estado moderno señala una acción constante en los asuntos que proverbialmente correspondían a la iniciativa privada. La reuniones de banqueros, industriales, comerciantes, los grupos políticos de oposición, y aun la propia autocritica del Gobierno significan una reclamación insistente en contra

de las intromisiones indebidas del Estado, *para que limite su acción a aquellos casos en que la iniciativa privada no quiera, no pueda o resulte nociva e insuficiente su actividad, pero también los grupos progresistas señalan la necesidad de mayores intervenciones del Estado, ante el apremio de las grandes carencias nacionales* (p. 84)

Capítulo 2: Estado Interventor, Construcción y Desarrollo: 1920-1982.

En este gran periodo nuestro país fue reorganizado a partir del estallido de la Revolución Mexicana. La nueva clase política en el poder, encabezó un proyecto de nación en el que se privilegió el desarrollo económico con base en la industrialización. Su inspiración fue el vecino norteamericano, es decir, Estados Unidos. Las aspiraciones de los constitucionalistas (bando vencedor encabezado por el grupo Sonora), eran sobre todo convertir a México en un país moderno y civilizado. El método para lograr dicho objetivo no era a través de la producción agraria, sino y sobre todo de la industrial. Dichas aspiraciones requirieron del liderazgo del Estado para dirigir el desarrollo económico, y con esto asegurar que la burguesía nacional se fortaleciera vía subsidios. Las aspiraciones de los constitucionalistas permanecieron vivas hasta la crisis de la deuda que estalló en 1982, y provocó el ingreso de nuestro país a la etapa del Estado neoliberal.



FOTO 02

Presidente Álvaro Obregón momentos antes de su asesinato 17 de julio de 1928.

2.1 Primeros Impulsos Después de la Revolución: 1920-1940.

Los años posrevolucionarios en México los podemos catalogar como un periodo de creación, desarrollo y consolidación del Estado mexicano, en donde encontramos las complejidades de un Estado naciente. En opinión de Leal, “La revolución de 1910-1917 diferenció a México de otros países de Latinoamérica en varios aspectos; entre otros, en su efecto de legitimar un papel estatal activo en la promoción y dirección del desarrollo económico mucho antes del establecimiento de soluciones “estadistas” a la crisis del capitalismo en Europa, los Estados Unidos y otros países latinoamericanos” (citado por Hamilton, 1983, p.59).

En el ámbito social, la revolución dejó estragos en la población en general, sin embargo, esta situación ya era común debido a los continuos levantamientos armados debido al descontento contra el régimen porfirista. La vida de los campesinos era intolerable pues aunado a la gran represión que sufrieron, las tierras más productivas se encontraban en manos de terratenientes, que desde el siglo XIX empezaron a controlar grandes extensiones de tierras. Por ende, la revolución representa acciones colectivas dirigidas a la liberación por parte de los campesinos y clases bajas, para terminar con la dictadura de Porfirio Díaz. Desafortunadamente fue la misma historia con los presidentes que detentaron el poder después de la revolución, como fue el caso de Francisco I. Madero 1911 – 1913, Victoriano Huerta 1913- 1914 y Venustiano Carranza 1917-1920 (Garmendia, 2016, p.13).

Los presidentes mencionados fueron derrocados y algunos de ellos asesinados, después de la revolución se generaron diversos grupos de campesinos, uno de éstos surgido por el acuerdo de Xochimilco, en donde se dejó ver la intención de un gobierno campesino, pero estos fallaron en su cometido en instalar los ideales revolucionarios. Sin embargo, la pequeña burguesía que sobrevivió a la revolución falló a favor de los constitucionalistas.

Un factor que hizo fracasar al movimiento campesino fue la naciente clase obrera que incluso los combatió a través de los Batallones Rojos, en la gran guerra de 1915, al lado de los constitucionalistas.

Garmendia considera que las acciones de Carranza y Obregón fueron contrarrevolucionarias, debido a que con base en la constitución de 1917 y al Artículo 27 de la misma que se refiere a la propiedad de las tierras, éstas debieron pasar a manos de los campesinos, pero lo que en realidad sucedió fue que siguieron en manos de sus antiguos dueños y exigieron a los campesinos entregar las armas. Esta situación fue un claro abuso de los que habían ganado en la revolución. Los campesinos eran lanzados al desempleo y a padecer los cambios políticos y sociales de la década de los veinte. Por su parte, los obreros empezaban a movilizarse y a representar problemas para el gobierno de Carranza, sin embargo, éste les prometería junto con Obregón, libertad sindical y el mejoramiento de las condiciones laborales. Neutralizados los grupos más fuertes en el comienzo del siglo XX, la consolidación del poder político posrevolucionario, se enfrentaba a los bandos de la oligarquía nacional, los conservadores, y los liberales. En este último se encontraba el famoso grupo Sonora comandado por Obregón; en opinión de Garmendia, se puede afirmar que la lucha entre estos grupos se puede calificar como inter burguesa, misma que favoreció al grupo sonorense con la muerte de Álvaro Obregón (Garmendia, 2016, p.21).



FOTO 03

Pancho Villa y Álvaro Obregón con el Grupo Sonora.

El Estado mexicano después de la consolidación de la revolución vivió momentos de graves convulsiones político militares. Existieron tres periodos de alta relevancia en el poder, éstos fueron: el caudillismo que provenía de Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. El

segundo periodo en la construcción del Estado mexicano fue el Maximato en donde destacaron los liderazgos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gill, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. El último periodo es el presidencialista, el cual lo protagonizó Lázaro Cárdenas. Así mismo, el Estado se encontraba fortaleciéndose estructuralmente, el aparato gubernamental se construyó con la creación de dependencias y entidades políticas de las cuales surgieron instituciones públicas.

Al mismo tiempo se crearon algunas instituciones como entidades políticas como fue el caso del Partido Liberal Constitucionalista, el cual fue fundado en 1916 y disuelto en 1924 en donde destaca Álvaro Obregón. Dicho partido consolidaba el ideal de Venustiano Carranza y la lucha social democrata. A pesar de la organización de este partido y de sus miembros, generó un conflicto que derivaría en poco tiempo en un levantamiento armado, esto provocado por la candidatura de un civil promovido por el partido, este candidato era Ignacio Bonillas. El principal sector inconforme con esta decisión fue el sector militar privilegiado por la revolución. Esta situación llegó al grado de que en 1920 el gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, que en pocos meses se convertiría en presidente interino de la nación, proclamaría el Plan de Agua Prieta, cuyo principal objetivo fue el apoyo al general Álvaro Obregón y el desconocimiento de Venustiano Carranza, el cual se encontraba al frente del Estado.

En 1920 asesinan a Carranza y en el mes de septiembre del mismo año se celebraron las elecciones que favorecieron a Obregón, esta situación frenaría una transición del poder de manos militares a manos civiles, el poder quedó en manos del grupo Sonora que abrió el periodo caudillista. Este grupo no se caracterizó por un proyecto político que buscaba el bien común, sino que eran revolucionarios armados con gran popularidad que se les dotaba de la capacidad de representar y hasta de defender la nación. Por otra parte, en el gobierno de Álvaro Obregón se puede observar una cierta libertad política, ya que en su gobierno nacieron algunos partidos como fue el Partido Nacional Agrarista, de la misma forma, algunos de los partidos ya existentes siguieron funcionando como fueron: el Partido

Liberal Nacionalista, el Partido Laborista Mexicano, el Partido Liberal Constitucionalista, etc. Pero el general Obregón no se encontraba casado con una ideología, se movía en diversas formas de gobernar, podía ser jacobino, capitalista, nacionalista, etc.

Sin embargo, el general fijaría la ideología nacionalista revolucionaria en el poder. A pesar de esta apertura política que tuvo, Obregón se apoyó en la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y en los grupos de obreros para consolidar su poder entre 1920 y 1928. Con esta consolidación se puede notar el verdadero proyecto político de Obregón el cual era compatible con las clases burguesas y demás clases dominantes. Al mismo tiempo centra el poder en manos de militares y desarma a sus enemigos mediante decretos, mismos que después fueron atacados por militares o incluso asesinados como fueron los casos de Zapata y Villa. En el último periodo de su gobierno el campesinado se encontraba descontento por el nulo reparto de tierras, como respuesta a esta situación Obregón reanuda el reparto, pero condicionado ya que sólo podían acceder a este reparto los grupos de campesinos bien organizados y los que habían combatido en la revolución, como fue el caso de Morelos (Garmendia, 2016, p. 34).

En el caso de los obreros y su relación con el Estado, se puede afirmar que dicha relación se convirtió en apoyo mutuo, ya que los obreros organizados ayudaron a la consolidación del poder político, y el Estado los apoyó mediante el respeto a la autonomía de los sindicatos y en las luchas contra los patrones, todo esto tuvo como base el Artículo 123 de la constitución de 1917, el cual señalaba la defensa de la soberanía ante los monopolios extranjeros. Es por ello que entre la CROM y el mismo Obregón nace el pacto con el Grupo Acción, el cual era el grupo de élite dentro de dicha organización. Esto provocaría el nacimiento de los sindicatos “charros” de los cuales hacen prácticas de opresión y disolución de los demás sindicatos. Otro frente que se opuso a Obregón y a la burguesía fue el imperialismo extranjero (ingleses, holandeses, estadounidenses) y la tentativa de invasión estadounidense que se tenía en puerta, ya que el gobierno obregonista no estaba reconocido.

Esta situación se complicó por la presión de los pagos de la deuda externa que se habían suspendido en el periodo de la revolución y la amenaza de los monopolios petroleros. Para resolver esta última situación Obregón pactó con los monopolios en los tratados de Bucareli (Garmendia, 2016, pp. 3-5).

Obregón no vio los frutos de sus pactos políticos y sociales, pues en 1928 es asesinado. Esta situación le permitió a Calles a acceder al poder del Estado y con ello darle una cierta continuidad al proyecto de Obregón. Calles había llegado a la presidencia desde 1924, pero con el asesinato del caudillo pudo obtener un gran poder. El desarrollo del grupo Sonora fue en la década de 1920 a 1934, ya que se puede ver una consolidación de poderes, que se caracterizaron por la búsqueda de una base económica que buscaba autonomía de acción y de apropiación de la tierra, al mismo tiempo, se encontraba la construcción de la burguesía nacional que obligó a Calles a una nacionalización que pusiera límites a la influencia extranjera, tanto de empresas como de gobiernos. También dicho grupo se caracterizaba por el paternalismo hacia minorías como el grupo Yaqui. Otro aspecto de dicho grupo fue la rapiña que generaron en el aparato del Estado (Garmendia, 2016, p. 28).

En opinión de Sarah Babb,

Los revolucionarios mexicanos enfrentaron una economía que no podía bastarse así misma ni crecer o prosperar por sí sola. En 1917 llegó al poder un grupo de generales revolucionarios conocidos popularmente como la “dinastía sonorenses”. Los sonorenses reconocieron que no se podía confiar en las fuerzas del mercado para garantizar una economía funcional más de lo que se podía confiar en las libertades políticas para el orden. A fin de sobrevivir, el Estado mexicano tenía que asumir un papel activo tanto en la promoción del desarrollo económico como en el fomento de la estabilidad política, ya fuera a través de la cooptación o la represión. Como resultado los sonorenses promovieron una forma peculiar de capitalismo con tintes populistas y nacionalistas e implicaciones intervencionistas. La Constitución de 1917 prometía un papel más activo del Estado en la economía que el que había imaginado Francisco I. Madero (p. 38)

La principal tarea de la hegemonía de Calles fue la institucionalización del caudillismo, misma que logró la dominación de la burocracia militar por parte del Estado. Dicha institucionalización la logró impulsando la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. El proyecto del PNR, Calles lo pensó junto a Obregón como una amalgama perfecta para intentar agrupar diversos

grupos sociales, como sindicatos de trabajadores, burocracia civil y al ejército. La ausencia de mecanismos de control político que se tenía en ese momento, era un riesgo latente; los gobiernos posrevolucionarios fueron, hasta cierto grado, inestables, pero encaminados a la construcción del aparato gubernamental (Hernández, 2016). La estructura del PNR se fundó en la centralidad necesaria que requería el país, llegó al grado de dominar a las dos organizaciones más fuertes de ese momento: Partido Liberal Mexicano y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). En 1930, Calles dejó a la facción constitucionalista, y giró su ideología a la derecha, ya que en este año detuvo el reparto agrario y sometió a los obreros a la Ley Federal del Trabajo que se publicó en 1932. Dicha ley modificó las relaciones entre trabajador y patrón, al mismo tiempo, modificó el desarrollo del capitalismo en el país. A este periodo se le conoce como Maximato, debido a la influencia que tuvo Calles en los gobiernos Postes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez. Este periodo concluiría con el desgaste del propio proyecto callista y la expulsión de Calles del país por parte del General Lázaro Cárdenas (Hernández, 2016, pp, 23-27).

En opinión de Arnaldo Córdova,

El régimen político mexicano, régimen populista por obra de una revolución, es también, por supuesto, un régimen clasista. Este carácter aparece claramente, no tanto porque una clase se encuentre en el poder, sino porque el poder del Estado promueve de un modo específico los intereses de una clase, la clase capitalista. Es cierto que el Estado mexicano ha sabido interpretar y hacer suyas las aspiraciones de las masas, que al dar satisfacción a esas aspiraciones se ha forjado un amplio consenso y que el desarrollo de México es concebido como el modo en que, cada vez en mayor medida, seguirá satisfaciendo esas necesidades. Ello no obstante, las aspiraciones de las masas han sido limitadas de por sí o el mismo Estado se ha encargado de limitarlas (Córdova, 1975, p. 62).

En los siguientes apartados se analizarán las principales políticas económicas de los diferentes gobiernos después de la Revolución hasta la crisis de la deuda de los ochenta y como consecuencia, el ingreso de México a modelo neoliberal.

2.2 Crecimiento con Inflación: 1930-1958

Es en este periodo que se inició la aplicación del Artículo 26 Constitucional (ampliamente citado en el Capítulo I), es decir, que se inicia la Planeación a nivel nacional.

Para Lara (2021, parafraseando a Coquis, 2014), el primer periodo en que se aplica la Planeación fue de 1928 a 1946 y lo nombró como *Planificación económica normativa*.

El marco normativo que inició la planeación en México fue la *Ley sobre Planeación General de la República*, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1930, durante el mandato del Presidente Pascual Ortiz Rubio. Uno de sus fundamentos fue que el progreso moderno debe perseguir lo mismo el bienestar individual que el interés colectivo, al vincular toda medida administrativa con el estudio del desarrollo ordenado y armónico; con este antecedente, en 1933 la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario elaboró el Primer Plan Sexenal para el periodo del presidente Lázaro Cárdenas del Río.

Dicho Plan contenía 15 rubros, pero en él destaca el interés en tres de ellos principalmente: el sector primario, la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. A pesar de esta experiencia de planeación, las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no señalaban los medios financieros para alcanzarlas. En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946 (durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho); pero no fue hasta el mandato del presidente Miguel Alemán Valdés cuando se dio inicio a la construcción de las instituciones encargadas de la planificación. Entonces se expidieron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Esta información es relevante porque todavía no se integraba la dimensión social a la planeación: ésta se enfoca primordialmente en la parte económica (Lara, 2021, pp. 52-53).

Una segunda fase fue de 1947 a 1958 y se le denominó *Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales*.

El presidente Adolfo Ruiz Cortines implementó el Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958 y una Comisión de Inversiones con el objetivo de examinar y aprobar las inversiones del sector público, ello con miras a elaborar un plan coordinado. Posteriormente en el gobierno de Adolfo López Mateos se modificó –en 1958- la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para crear la Secretaría de la Presidencia, encargada de la elaboración de la elaboración del Plan General de Gasto Público y de los programas especiales del presidente de la república, con la finalidad de planificar el desarrollo regional y la inversión pública y del sector paraestatal (Lara, 2021, p.53)

De la misma manera, el Artículo 90 Constitucional fue el fundamento jurídico del nacimiento y desarrollo de la Administración Pública, después de la Revolución y hasta nuestros días. A partir de entonces cada Presidente de la República (Poder Ejecutivo) creó las secretarías necesarias para

auxiliarse en sus tareas administrativas (en el Capítulo I citamos ampliamente el Artículo 90 y mostramos el recorrido histórico de la creación de las diferentes Administraciones Públicas hasta la creación de la primera *Ley de la Administración Pública Federal* de 1956 y los cambios que se han llevado a cabo a partir de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 1976).

El periodo posrevolucionario fue signado por décadas de reconstrucción de la política económica y social del país, de 1910 hasta 1930 podemos identificar los estragos que dejó la guerra en México. El punto en donde se inició esta reconstrucción fue la reorganización de las políticas económicas enfocadas a la industrialización, esta etapa la empezaría Obregón y la continuarían sus sucesores como Calles (1924-1928), Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez (1928-1934) (Cabrera, 2010).

En opinión de Nora Hamilton, Durante los regímenes del general Álvaro Obregón (1920-1924), del general Plutarco Elías Calles (1924-1928) y de los tres presidentes que ocuparon el mando durante el periodo de 1928 a 1934 (durante el cual Calles siguió ejerciendo el control indirecto de la presidencia), tuvieron lugar la centralización del poder del Estado y la creación de instrumentos para la intervención económica estatal. En el sucesivo régimen del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), el estado en colaboración con sectores organizados del campesinado y la clase obrera, eliminó efectivamente muchos de los obstáculos que se oponían al desarrollo autónomo, incluyendo una estructura agrícola regresiva y el control extranjero de sectores tan vitales como los ferrocarriles y el petróleo, y ensanchó el mercado nacional mediante aumentos salariales y la reforma agraria. (Hamilton, 1983, p. 58)

Cabe mencionar que la inestabilidad económica del país era entendible por los agentes sociales que aún se encontraban en desacuerdo con el nuevo régimen. Pero los factores que produjeron una amenaza considerable a la reconstrucción de la economía fueron los elementos externos que tuvieron repercusiones en el mundo, como fue el caso de la crisis económica de 1929 a 1932, que es considerada la peor crisis del mundo capitalista hasta entonces. El gobierno de Calles redujo el presupuesto del gobierno federal manteniendo un crecimiento no sostenible, pero daba pautas para el crecimiento, además, se logró la reestructuración de la deuda externa y la devolución de los ferrocarriles a privados y dieron inicio las operaciones del Banco de México; se inició un conflicto

con los Estados Unidos por cuestiones petroleras y agraristas; a esta situación se añadió el asesinato de Obregón, lo que complejizó la situación política del país. (Cabrera, 2010, p. 8).

En este contexto político, la Gran Depresión económica mundial tuvo grandes estragos en el país, decayó la producción hasta un -14.8% junto al PIB per cápita, para 1932 era del -16.3%; dicha situación traducida en dólares representó un -22.5%; por su parte la deflación fue una de las más altas en el siglo XX, ya que entre 1931 a 1932 rondó entre el 12.7% y el 10.8%. Toda esta situación se agravó con los derrumbes de los precios del mercado internacional y las políticas ortodoxas que aplicaba el Estado para aminorar la crisis (Cabrera, 2010, p. 8).

En opinión de Medina (2014), el periodo de crecimiento con inflación inicia durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, mismo que

Se trató de un ejercicio gubernamental que desplegaba su actividad en todos los frentes, pero los más importantes por sus consecuencias económicas fueron el reparto de la tierra, que trajo consigo una ampliación del mercado interno por la distribución de riqueza que implicaba; la canalización del movimiento obrero por los caminos reformistas; la aceptación del capital y el trabajo a negociar dentro del marco de la ley laboral; el nacionalismo económico expresado tanto en la expropiación de latifundios propiedad de extranjeros como en la expropiación de las compañías petroleras, y, finalmente, la creación y consolidación de una serie de instituciones que ampliaron la capacidad de la intervención del Estado en los procesos económicos.

(...) En 1936 creó los Almacenes Nacionales de Depósito; en 1937, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y reformó la Ley de Seguros. En 1938 se organizó finalmente la pospuesta Comisión Federal de Electricidad; y en 1939, aguijoneado por el estallido de la guerra, Cárdenas dio el primer paso de fomento a la industria (p. 133)

Esta situación fue aprovechada por los creyentes de la autonomía nacional, que buscaban un desarrollo interno y que lograron consolidar la economía basada en un poder centralizador estatal, en donde las organizaciones sociales tuvieron una alta relevancia como fue el caso de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Esta situación fue pensada para que el Estado impulsara la infraestructura industrial elemental y creó empresas estatales y organizaciones bajo el control de la clase trabajadora (Cabrera, 2010, p. 8).

En el gobierno del General Manuel Ávila Camacho,

“... el Estado asumió un papel central en la promoción del desarrollo industrial mediante una política de gasto público que favoreció las inversiones en infraestructura (comunicaciones y energía eléctrica) y una política fiscal de baja imposición y exenciones fiscales. Ávila Camacho continuó con la política iniciada por Cárdenas de asignar proporciones crecientes del gasto público al fomento económico (aproximadamente 40% del gasto total), disminuir ligeramente el gasto social (16%) y reducir el gasto administrativo. El rubro más grande del gasto (55%) fue el de transportes y comunicaciones, seguido el de irrigación (15.7%) y energía eléctrica y petróleo (9.8%)” (Medina, 2014, p. 134)

También en dicho gobierno, se presentó una hiperinflación que hasta ese momento no se había visto, esta situación se puede ver en las estadísticas del Banco de México, ya que los precios de los artículos en la crisis subieron del 6.5% hasta el 16%. Entre 1943 a 1944, se veía una constante presión de aumento en la inflación, que se explica en parte por el contexto de la crisis de la economía mundial generada por el periodo de la segunda guerra mundial. En los informes anuales del Banco de México, entre los años de 1936 a 1946, se puede observar un aumento en los precios de los mayoristas a los productos, en donde en 1940 ya se tenía una inflación anual en dicho rubro del 102.5%, para el año de 1946 se llegó a tener hasta el 228.7% de inflación. En éste último año fue donde se alcanzó el punto más alto de la inflación (Díaz, s./f.).

Cómo se puede observar, la inflación fue producto de diversos factores, tanto internos como externos al país. Pero existe una crítica entre los historiadores económicos sobre las acciones que los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Ávila Camacho, emprendieron para resolver el problema. Uno de estos críticos fue el economista Juan F. Noyola, autor de la teoría estructuralista latinoamericana de la inflación. Desde su punto de vista, el aumento considerable de los precios de los insumos fue producto de las política monetaria ya desgastada en ese momento y entre los principales errores de dichos gobiernos, mencionó los siguientes: aumento en la circulación de efectivo, baja en la producción, sistema de transportes ineficiente, y una competencia desigual de los mercados internos frente a las industrias extranjeras (Díaz, s./f.).

Con el análisis de Noyola, podemos inferir que el problema de la inflación y la producción de bienes, fueron resultado de las políticas industriales que se llevaron a cabo durante los sexenios de Cárdenas y Ávila Camacho. El gobierno de Ávila Camacho retomó acciones que se impulsaron en el gobierno de Cárdenas, pero se contraponían con su visión conservadora, es por ello que éste último modificó aspectos del programa de su antecesor. El primer paso que realizó fue el fin de las expropiaciones y al conflicto que se tenía con los empresarios; también se eliminó el impuesto denominado “impuesto al súper provecho” el cual hacía una recaudación fiscal para la protección de la inversión; para no perjudicar el cambio que tuviera esta anulación de la política fiscal, se aplicó una política estimuladora haciendo excepciones, se construyó un puente fiscal para apoyar a los cuerpos sociales; esta política se aplicó como estrategia de control, por ejemplo, sobre el movimiento obrero; de igual forma a la clase empresarial se le brindó una protección medida frente a los lineamientos arancelarios (Díaz, s./f.).

El informe anual del Banco de México del año de 1943, señala que fue un año en donde no se cumplieron las metas propuestas en materia de producción, esto debido a diversos factores externos como: cambios climáticos, falta de insumos en la producción, y un alza en la producción de hierro, cigarros, papel y vidrio; también hubo muy poca demanda. Con todo esto el Banco de México señaló que el periodo de industrialización que se planeaba se había pospuesto (Díaz, s./f.). Analizando las cifras del Banco México, se puede señalar que éste ha fungido como una institución clave para el desarrollo de los gobiernos posteriores al sexenio del General Lázaro Cárdenas, ya que éste nace en el gobierno de Calles, pero sin tantas posibilidades de acción. En el gobierno de Calles fue reconocido como una institución hasta cierto punto autónoma, llegó a tener acciones de un banco privado, sin embargo, éste empezó a tener fuerza después de la gran depresión, y poco a poco fue ganando presencia como un banco central de la época; es hasta el gobierno de Cárdenas en donde se vuelve el

brazo financiero del gobierno, pues tuvo el control del crédito y de la emisión del dinero (Cárdenas, 2008, p. 812).

Por su parte, la relación del Banco de México y el gobierno de Cárdenas fue estrecha, debido a que el gobierno del General modificó en gran medida el modelo económico; éste se concebía como un pensamiento liberal, ortodoxo y en donde se buscaba la estabilidad dada por la influencia del Estado buscando altas tasas de crecimiento. Todo esto se llevó a la práctica y en los resultados podemos notar una tendencia expansionista con alto contenido social, aunado a las grandes inversiones en infraestructura. Sin embargo, todo esto financiado por el Banco de México (BM), y llegó al grado de sobre girar al gobierno Federal, en esta situación se empezó a tener rozas entre Hacienda y el BM debido a que no se tenían lineamientos para tener un control del dinero corriente y no provocar un desequilibrio (Cárdenas, 2008, p. 830).

Esta situación provocó una devaluación en 1938; situación que fue producida por las altas y bajas en la emisión de moneda corriente que se propició a finales de la Revolución. Sin embargo, el crecimiento con inflación que se observó entre los años de 1935 a 1956, se debió a la expansión de la inversión económica de los sectores tanto públicos como privados, aderezados por el financiamiento con medios inflacionarios, esta situación se tradujo en un crecimiento impulsado por el déficit financiero del gobierno dado por una expansión monetaria (Cárdenas, 2008, p. 832).

Como podemos ver, el crecimiento con inflación se caracterizó por una continuidad de gastos de los gobiernos de ese periodo, el gasto en obras públicas fue el estandarte de éstos; se volvió una bomba inflacionaria, cada gasto que generaba el gobierno federal iba inflando dicho globo, si bien sí existió un importante crecimiento de la economía, como fue el caso del PIB per cápita de 1935 a 1967, logró alcanzar el 2.9% anual, esta tendencia siguió hasta principios del modelo de crecimiento con estabilidad. En el caso de los precios de los insumos se pudo observar una tendencia anual del 10%, si bien ésta era una cifra que podemos señalar como estable, este periodo de crecimiento con

inflación tuvo movimientos fluctuantes que hacían balancear abruptamente los precios (Cárdenas, 2008, p. 832).



FOTO 04

Camión de transporte de productos CONASUPO, año 1961

A pesar de todas estas fluctuaciones económicas del periodo comprendido entre 1930 y 1950, vemos que fueron los preparativos para un conjunto de políticas económicas que prepararon el terreno para impulsar la economía nacional, los efectos de dicho impulso los podemos identificar con la urbanización, industrialización y el aumento del promedio escolar de la población. De igual manera, la inversión interna fue la que ayudó al crecimiento sustentable de la economía, si bien como se señaló anteriormente, la infraestructura gubernamental acaparó el interés de las inversiones públicas, también se debe señalar a la industria como el segundo pilar de dicho interés; esta situación la podemos notar entre los años de 1945 a 1952, en donde el crecimiento agrícola tuvo un mayor margen de ganancia debido a la demanda interna como externa (Kehoe, Meza, 2013, p. 247).

En opinión de Peschard, Puga y Tirado (1991)

El primer paso concreto hacia la industrialización lo constituyó la Ley de Industrias de Transformación, expedida en 1941, que permitió a una multitud de empresas beneficiarse con Exenciones de impuestos hasta por cinco y diez años con tal de que demostraran que eran “nuevas” o “necesarias”. En los años siguientes, una serie de modificaciones y adiciones a dicha ley extendieron considerablemente el lapso de sus beneficios. En segundo lugar, la modernización del Banco de México y la ampliación de las funciones de la Nacional Financiera, fundada en 1934, estimularon el crédito y la formación de capitales a través de una política oficial de financiamiento selectivo a empresas industriales y agrícolas.

Pero lo más importante fue la gradual conformación de una tendencia proteccionista para la producción nacional: si bien en un principio las condiciones económicas producidas por la guerra no hacían urgente una protección excesiva, después de 1945, y a lo largo de gobierno de Miguel Alemán, se fueron estableciendo una serie de tarifas arancelarias que buscaban disminuir o evitar definitivamente la competencia desigual que los productos manufacturados en el exterior hacían a los de fabricación mexicana (pp. 23-24).

Los estragos que se venían generando por las fluctuaciones del crecimiento con inflación tuvieron un desfogue que se tradujo en una crisis en la balanza de pagos en 1948. Como respuesta por parte del Estado a esta situación se impusieron cuotas a las importaciones, esto como medida para la protección de la industria interna. De igual forma en el área fiscal se reestructuraron las utilidades y se modificaron las políticas de las nuevas empresas estatales nacidas en esta década, esto por medio de Nacional Financiera.

Para la década de 1950, no fue necesario aplicar la sustitución de importaciones, esto producto de la estructura de la industria mexicana, ya que se llegó a tener un 95% del mercado interno cubierto, sin embargo, esta cobertura solo se tenía en las industrias básicas como eran: textil, alimentos, tabaco, hule, etc. A su vez, si bien algunas áreas de la economía no necesitaron insumos del extranjero, otras áreas sí demandaban bienes de capital, como las industrias y también el propio gobierno (Kehoe, Meza, 2013, p. 247).

Si bien este sistema de sustitución de importaciones tuvo una influencia de las necesidades nacionales, fue un periodo en donde no se sacó el provecho que realmente se podía tener, ya que su aportación traducida en números fue de un crecimiento del 9% y que para 1958 a 1962, la demanda de las industrias de tecnologías del extranjero fue del 22.3%, con esto se ve una cifra baja para las industrias. Si bien las políticas económicas aplicadas en este sistema fueron aceptables, se aplicaron en una época económica del país en donde se producían bienes intermedios, y no productos tan industrializados, es por ello que el periodo del sistema de sustitución de importaciones no logró satisfacer las demandas de la economía y tampoco sociales (Kehoe, Meza, 2013, p.248).

No obstante, dichas medidas de política económica fueron acompañadas de,

La relativa estabilidad política mantenida por el Estado por medio de una serie de alianzas establecidas con los diferentes grupos y en particular con el movimiento obrero organizado, (...), fue fundamental en el proceso. Con todo ello, mientras la industria crecía, el Estado adquiría, cada vez con mayor fuerza, su carácter de director del proceso económico, al erigirse como promotor del desarrollo industrial, como elemento clave en la conciliación de los conflictos obrero-patronales y aún como inversionista en aquellos renglones prioritarios en que la empresa privada no deseaba o no podía arriesgarse (Peschard, Puga y Tirado, 1991, p. 24).

2.3 El Desarrollo Estabilizador: 1958- 1970.

Durante este periodo en opinión de Lara (2021, siguiendo a Coquis, (2014) se llevó a cabo una Planificación económica hacia cambios estructurales.

Los primeros años del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz fueron un parteaguas en la historia de la planificación nacional. La Comisión Intersecretarial elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, y solicitó a los organismos públicos sus programas de actividades para conformar el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970. Lo importante fue que por primera vez el Estado mexicano plasmaba en un documento su interés por fomentar el desarrollo económico, pero también el social (p.53).

En este contexto de decisiones del Poder Ejecutivo para modificar la administración pública (como vimos en el Capítulo I, el ejecutivo es el único autorizado para realizar cambios en la administración pública), la política económica que se impulsó se conoce como desarrollo estabilizador, pues fue una política enfocada en la estabilidad monetaria y fiscal aplicada por el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines. Con esta política también se buscaba el fortalecimiento del peso mexicano, debido a la devaluación que se padecía en esos momentos. Este sistema implicó reformas fiscales y una mayor atención a los gastos e ingresos de las organizaciones civiles como propiamente las del Estado. Con el desarrollo estabilizador podemos identificar una inclinación totalmente diferente al sistema de sustitución de importaciones, ya que éste último pretendía favorecer a la industria interna. Con el desarrollo estabilizador se pretendía dar un impulso a las industrias, de igual forma brindar un apoyo a las comunicaciones y transportes, en este sistema se dejaba a un lado el desarrollo agropecuario, esta acción lo diferenció totalmente de su antecesor, donde dicho elemento era central para su desarrollo (Archivo General de la Nación, 2020).

Siguiendo con las principales diferencias, el elemento que mayor resalta es el tema del capital extranjero. El Estado relajó las medidas proteccionistas y permitió un mayor ingreso de inversiones extranjeras. Les dio la bienvenida con la reducción de impuestos, de la cual sólo gozaban las empresas nacionales. Estas acciones por parte del Estado fueron, en un primer momento, incentivos para ver

un incremento en la economía nacional, ya que entre 1955 a 1967, el PIB aumentó de 88,218 a 304,600 millones de pesos, con ello vemos un crecimiento constante de la tasa anual que fue del 10.9%. De igual forma las exportaciones aumentaron, pues pasaron de 1,000 millones de pesos a 2,000 millones, se duplicó; el ahorro en el sistema financiero se incrementó, pues pasó del 26.2% al 40.9%. Con esta abundancia de igual forma la tasa poblacional se incrementó, pues pasó de 30 millones a 40 millones de mexicanos. Todos estos eventos favorables para el país, le atrajeron una época de abundancia en diversos aspectos: sociales, culturales, industriales. Se invirtió en áreas que antes no se tomaban en cuenta como la cultura o el cine; a esta época se le conoció como el Milagro Mexicano (Archivo General de la Nación, 2020).

Sin embargo, esta situación no presentó condiciones favorables para impulsar una independencia económica. Si bien el país tenía un desarrollo interno considerable, éste no presentaba una estabilidad sustentable en dicho desarrollo. Las principales inversiones que se realizaron en el desarrollo estabilizador, fueron con base en los créditos otorgados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta situación era justificada por el propio secretario Ortiz Mena, argumentando que era acertado recibir dichos préstamos para que se aprovecharan para mejorar las condiciones del país. El Banco Mundial le otorgó al país un préstamo de 400 millones de dólares, de los cuales 130 millones de dólares se le otorgaron a la Comisión Federal de Electricidad. Estas acciones se justificaban argumentando que dicha deuda era pagable a largo plazo, ya que México se encontraba en pleno desarrollo económico (Cypher, 1992; Archivo General de la Nación, 2020).

En opinión de Cypher (1992), otro hecho que regularmente no se destaca como importante en el crecimiento económico de la época del desarrollo estabilizador, es el papel que tuvieron las empresas paraestatales,

En 1964, cuando el gobierno empezó a reportar las ventas totales de las empresas paraestatales (compañías con participación estatal mayoritaria e industrias “descentralizadas” del Estado como Pemex, la compañía ferroviaria perteneciente al Estado, la compañía de luz, y así por el estilo), su valor total fue igual al que

recibió el Estado de todas las formas de tributación y de sus otros ingresos, excluyendo los préstamos (INEGI, 1985, vol.2, 632-634). Las ventas paraestatales equivalieron al 11.6% del PIB. El sector paraestatal, a mediados de los años del desarrollo estabilizador, había alcanzado gran tamaño. ... debemos resaltar que aumentó el número de empresas paraestatales de 146 en 1955 a 336 en 1970.

Las más grandes eran 1] una compañía de luz y fuerza de propiedad extranjera adquirida en 1960 a través de la nacionalización; 2] un complejo de autobuses y camiones de propiedad extranjera, Diesel Nacional (Dina), y 3] el banco de inversión Somex, el cual era propietario de más de 30 compañías manufactureras. Somex era propietario de numerosas compañías relacionadas con la rama automotora. Con Dina y estas compañías de refacciones automotoras, el Estado intentó (por medio de operaciones conjuntas con productores de automóviles extranjeros) construir una industria automotora nacional (p. 96).

En este contexto, existió un crecimiento poblacional considerable en las grandes ciudades de país, lo que generó un acelerado crecimiento urbano, pero se obtuvieron resultados negativos en los sectores agrícola y minero, debido a una reducción tanto del empleo como producto de la falta de oportunidades y de inversión. No obstante, en las cifras nacionales se registró un crecimiento considerable en el área laboral, en donde hubo un crecimiento anual del 7% y por ende se notó un aumento en los salarios reales, de igual forma, de 1963 a 1970, el PIB creció un 10.3%, mismo que para 1970 fue del 18.5% (Kehoe, Meza, 2013, p. 248).

En el desarrollo estabilizador existió una gran influencia del sector privado, se llegó al grado de existir un proceso llamado mexicanización de la economía, dicho proceso fue impulsado por las empresas privadas en alianza con el Estado mexicano. Las empresas privadas le demandaron a éste último protección frente al capital extranjero y los aranceles. El Estado mexicano accedió a dichas demandas y utilizó las leyes mercantiles para poder proteger, hasta cierto punto, las industrias y empresas nacionales, de igual forma, al sector privado. El Estado identificó a los sectores estratégicos y los dotó de protección ante el capital extranjero, uno de estos sectores fue la electricidad; dicha industria fue nacionalizada en 1960. Todas estas acciones fueron ideadas para evitar la dependencia del país de tecnología extranjera y de igual forma de divisas para comprar dichas tecnologías. De igual forma esta situación fue provocada por la famosa devaluación de Semana Santa de 1954, en

donde el peso perdió fuerza frente al dólar estadounidense, el país tuvo que reajustar el tipo de cambio (Kehoe, Meza, 2013, p. 249).

Esta política económica siguió operando enfocándose en la producción nacional y bienes de capital, se tuvo un gran impacto en las industrias química y petrolera. Sin embargo, a pesar de tener un nivel de proteccionismo un tanto medido, también generó pérdidas en la competitividad entre empresas nacionales, en donde se vio un apoyo considerable con los diversos subsidios directos e indirectos de parte del Estado. Esta situación generó una estructura oligopólica dentro de la economía mexicana, en donde los precios y la calidad de los productos no eran los más competitivos; dicha política proteccionista e ineficiente, afectó a las empresas que se iban creando en diferentes ramas de la industria.

Es en este periodo en donde podemos identificar la política del Estado de construir empresas paraestatales con modelos extranjeros, e incluso actuar en contra de su propia política proteccionista, pues incentivó la inversión extranjera para la creación de empresas estatales. Para 1961 se logró dar una apertura considerable al proteccionismo nacional empezando por la modificación de la Ley de Minería la cual regulaba los incentivos económicos a las empresas mineras, condicionándolas con el porcentaje de su inversión, la cual debía tener el 66% de inversión nacional y el restante podía ser de capital extranjero. Pero esta situación fue provocada por la baja producción de dicha industria y se consideró esta acción como la pertinente para el rescate e impulso de la misma. De igual forma ocurrió en la industria química, en la cual el capital extranjero podía tener el 40% de la inversión total. Esto siguió hasta 1970, año en que la industria del hierro y el acero se abrieron a la inversión, la inversión nacional debía de ser del 51% y el restante podía ser extranjero; esta medida se consideró viable para su expansión (Kehoe, Meza, 2013, p. 249).

En este contexto, Guadarrama (1991) afirma que el capital extranjero en México se fue apropiando del campo de los bienes de consumo (textiles, grasa y jabones, calzado, etc.) que pronto fue controlado

por consorcios como la Palmolive Peet, la Procter and Gamble, la Anderson & Clayton y la Pepsi Cola, mismas que empujaron al capital privado nacional a actividades especulativas como el comercio y la construcción. A finales de 1962, las firmas estadounidenses ya controlaban el aprovechamiento de los recursos no renovables y el mercado de bienes de consumo no duradero.

El capital extranjero era visto como el elemento dinamizador que, asociado con el nacional, sacaría al país del atolladero. Pero los dólares no venían solos, eran apenas la punta de lanza de una estrategia hemisférica que fue conocida con el nombre de Alianza para el Progreso y diseñada para contener los movimientos revolucionarios del continente y la influencia de la revolución cubana. Prevenir los brotes subversivos era parte fundamental de esta estrategia.

Esto significaba, entre otras cosas, que los estados del continente aumentaran considerablemente sus gastos sociales en materia de educación y salud. Dichos gastos serían sufragados, en gran parte, a través de los préstamos del Fondo del Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

De esta manera, y como parte del proyecto, en 1962 México recibiría más de 100 millones de dólares para invertir en la construcción de viviendas, en el mejoramiento del uso y tenencia de la tierra, en los servicios de agua y en la educación (Guadarrama, 1991, pp.. 94-95).

La fórmula del crecimiento económico, basada en el ingreso de la inversión extranjera, se reprodujo en otros países del mundo en el periodo de 1954 a 1970. Las 16 potencias de ese momento, entre las que destacaban Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, se encontraban en un momento de pleno desarrollo interno como externo; dichas naciones tuvieron un crecimiento anual de alrededor del 5.1% en términos reales, con una variabilidad de precios del 3.3%.

En opinión de Tello,

Esto fue resultado de una aceleración del mercado internacional basado en dinero y de capitales junto a una tasa de cambio fijo, de igual forma, se podía ver una estabilidad del precio de cambio del dólar junto al valor oro. El mercado impulsado por el capitalismo hizo crecer a ritmos acelerados el desarrollo de recursos y junto a ello la ampliación del comercio entre países. México fue uno de los países que supo organizarse interno como externo el desarrollo que devenía de la expansión económica mundial (Tello, 2007, pp. 357 – 358).

El Milagro Mexicano fue un momento del país en donde podemos ver un conjunto de elementos que favorecieron a la economía nacional, por el contexto internacional que se estaba viviendo, como la expansión del capitalismo a nivel mundial. A esto se sumó el que los gobiernos en turno desplegaron políticas fiscales y monetarias que permitieron mantener los precios internos estables. El ajuste que se tuvo que hacer sobre la devaluación del peso se llevó a cabo porque el peso se encontraba

en buena forma, la muestra es que ese tipo de cambio se mantuvo alrededor de 22 años, por su parte, el crecimiento per cápita en el periodo que duró el desarrollo estabilizador fue del 3.4% a 3.5% (Tello, 2007, pp. 359-360).

El crecimiento con estabilidad era una idea que se buscaba desde que se fundó el nuevo Estado mexicano, los anteriores gobiernos establecían lineamientos para llegar a ello, la importancia de la estabilidad era la prioridad, pero no la meta, sino como elemento central de las futuras políticas económicas y poder lograr un desarrollo económico y hasta social. Se consideraba que dicho modelo iba a provocar el cumplimiento de metas establecidas, como por ejemplo: detener la inflación, orientar el ahorro, mejoramiento de la producción, aumento de los salarios reales, y mantener el tipo de cambio. Sin embargo, todo este conjunto de metas requería de un aparato gubernamental bien coordinado a su interior, cuestión que nunca se logró.



Fila de gente frente a una lechería CONASUPO, años 70s.

En el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), el secretario de Hacienda, Ortiz Mena, formuló un documento titulado *Política Económica Nacional*, el cual fue aprobado por el presidente e inspiró la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, por ello nació la Secretaría de Bienes

Nacionales e Inspección Administrativa; dicha Secretaría contaba con las facultades de control y operación administrativas dentro de las finanzas de las organizaciones descentralizadas, así como, las propias empresas paraestatales, también tenía funciones en el control de la adquisición de bienes del sector público.

Al mismo tiempo, se creó la Secretaría de la Presidencia, a la cual se le dotó de amplias facultades económicas como de inversión pública. De ahí que se puede afirmar que hubo un mayor control en la planeación de inversión y administrativa, los dos principales bancos del Estado, Banco de México y Nacional Financiera, tenían que reportar sus movimientos a la Secretaría de Hacienda; de igual forma, el Programa Económico se aprobaba por el Ejecutivo y Hacienda. Esta burocratización provocó incertidumbre, ya que no se tenía clara la ejecución del marco económico nacional. Se llegó al grado de no realizar obras con el presupuesto aprobado de ese periodo y, se retrasaron programas.

Con la llegada de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) a la presidencia, se continuó con la política económica del anterior sexenio, sin embargo, a diferencia de su antecesor, en este gobierno existió una mayor comunicación. La nueva forma de proceder, gestionó un mecanismo de inversión y financiamiento, el cual dividió funciones entre presidencia y Hacienda; la primera se encargó de las inversiones públicas y la segunda institución, se encargaba de créditos y presupuestos. Esta colaboración se estableció por la necesidad de establecer una mayor coordinación de ambas instituciones de decisión, lo que permitió tener un mejor control en la creación de programas. Debido a esta nueva colaboración y coordinación gubernamental, se creó el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural que después se convirtió en Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), el cual se enfocó en la erradicación de la pobreza a través de desarrollar oportunidades laborales en zonas rurales, mediante la inversión de infraestructura física y social. El desarrollo estabilizador tuvo resultados positivos debido a la política macroeconómica que se aplicó. Dicha

situación se reflejó en el crecimiento del PIB, mismo que fue del 6.8% anual, además de la estabilidad de los precios, el cual se mantuvo al 2.5%.

El sector privado redujo su participación dentro del PIB, pues descendió 5 puntos porcentuales de 1958 a 1970. Cabe mencionar que en este periodo el país se mantuvo con los recursos internos, este factor fue lo que incentivó darle mayor importancia al ahorro interno, mismo que en 1958 fue del 13.4% y del 17.8% para 1970. El gobierno puso especial empeño por volver a ganarse la confianza de la población campesina, debido a que debía recuperar la certidumbre de los derechos de propiedad.⁹ El primer paso que se realizó por parte del gobierno fue la planeación de la inversión que se haría mediante créditos a la producción agropecuaria. Los tres ejes principales que guiaron las acciones del gobierno fueron: el aumento del abasto nacional de alimentos, la generación de divisas, y por último, el aumento de la calidad de vida de los campesinos.

En el gobierno de Ruiz Cortines la opinión generalizada era la elaboración de la reforma agraria; se logró repartir tierra, pero no de mucho valor para el campesino, tan solo el 13% de ésta tenía las condiciones adecuadas para la agricultura; en los gobiernos de Ruiz Cortines y Díaz Ordaz repartieron el doble de tierras que López Mateos. El total de tierras repartidas entre estos tres presidentes fue de alrededor de 33 millones de hectáreas (Tello, 2007, pp. 361-362).

⁹ En opinión de Tello (2007) a inicios de 1958 existió un aumento de invasiones en todo el país, los principales estados que sufrieron éstas fueron: Baja California, Nayarit, Colima, Sonora, y Sinaloa. El caso más relevante fue la invasión de las hectáreas de la empresa de Cananea Cattle Company las cuales se dice que fueron alrededor de 500 mil. Se creó el Fondo de Fomento Ejidal, el cual se encargaría de establecer los lineamientos para la venta de tierra ejidales.



FOTO 06

Campesinos labrando la tierra en el campo mexicano del siglo XX

En el gobierno de López Mateos existió una cierta regulación que brindaba precios de garantía en el maíz, trigo, frijol, arroz, y sorgo. Estos precios de garantía brindaban un soporte a la producción y daban un margen establecido a los agricultores y a los campesinos. Los precios de garantía con el pasar del tiempo se fueron modificando y se basaban en la producción de las tierras y la temporalidad del rendimiento. Esta situación generó una disparidad entre productores, debido a que si tenían tierras de temporal podían obtener un mayor beneficio que los que no contaban con éstas. De igual forma se otorgó presupuesto para créditos a la producción agropecuaria, así mismo, se dio la apertura en los Bancos Nacionales Agrícola y Ejidal, y nacieron el Banco Nacional Agropecuario, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

Con dichas nuevas instituciones se dio una mayor apertura económica a la producción agropecuaria, se llegó al grado de triplicar sus presupuestos entre 1959 a 1970. También otras empresas federales fueron modificadas y adaptadas a los nuevos cambios que estaban ocurriendo, la primera fue la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) misma que fue transformada en Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1960, la cual brindó una comercialización de productos agrícolas. Otra fue los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA), la cual era una asociación anónima que junto a la CONASUPO se encargaron de abrir un

sistema de distribución sofisticado basado en los bienes básicos de alimentación (Tello, 2007, pp. 393- 396).

En opinión de Martínez (2021),

A partir de los años 40, la política de los precios de garantía fue una herramienta clave de política pública orientada a la obtención de divisas, necesarias para el proceso de industrialización del país. Y también fue una medida que implicó una fuerte polarización entre los productores del campo, la cual favoreció la consolidación de un grupo de empresarios capitalistas.

Durante este periodo y dadas las condiciones de subsistencia y de producción, el grueso del campesinado no pudo competir con las empresas agrícolas, que debido al uso de insumos y técnicas industriales obtenían mayores rendimientos productivos y, por tanto, eran los principales beneficiarios del pago de precios de garantía. Fue de tal magnitud el grado de desigualdad que se generó en este periodo, que los campesinos más desprotegidos buscaron otras fuentes de trabajo. Considerando pues las experiencias previas, es cuestionable que a través de esta política pública se incida positivamente en los ingresos del campesinado (p.127).



FOTO 07

Tienda de la CONASUPO en la década de los 70s en Cd. Netzahualcóyotl, Estado de México.

2.4 La Crisis del Desarrollo Estabilizador.

El agotamiento del modelo económico del Desarrollo Estabilizador se debió a múltiples factores, y aunque tuvo algunas bondades, al pasar el tiempo se agotó y no tuvo las adecuaciones necesarias por parte del Estado para darle continuidad. Por su parte, en las principales esferas económicas, políticas y sociales fue en donde repercutieron los problemas del modelo. En el área económica se presentó un déficit público seguido por un incremento en la deuda tanto interna como externa, también se pudo notar un crecimiento en las inversiones de capital extranjero. Sin embargo, se presentó un déficit comercial que fue incrementándose.

En el terreno político se notó una mayor actividad e influencia de los empresarios contra las acciones del Estado, esto derivó en represión a la población y por ende una pérdida de legitimidad por parte del Estado. En lo social se pudo notar una disminución del ingreso nominal y real, con esto descendieron las condiciones de bienestar en la población, pero a pesar de esta situación se notó un crecimiento considerable de la población (Morales, 2018, p. 43).

De acuerdo con Fernández y Bejar (1991), “La utilización de la represión armada para resolver los conflictos sindicales rompe el marco de legalidad con que el Estado encubre las decisiones de carácter laboral. Con ello también la posición de clase del Estado que queda al descubierto y su apariencia de árbitro neutral debilitada. La insurgencia sindical pone en manifiesto la incapacidad de la maquinaria burocrática para evitar que los trabajadores la rebasen” (p. 135).

El sistema económico pretendía *grosso modo* el incremento del ingreso del campesino y del obrero, la diversificación productiva del país e incentivar la inversión extranjera, con esto se pretendía brindar la estabilidad interna. Pero esta situación fue todo lo contrario, si bien en un primer momento se entabló una “estabilidad” con la entrada del capital extranjero, éste tuvo una mayor influencia en las decisiones sociales y gubernamentales. Sin embargo, el Desarrollo Estabilizador en un principio formuló un plan de trabajo en donde existía una división de trabajo entre gobierno – empresarios –

obreros – burocracia – campesinos. El réferi de dichos sectores de la sociedad era el Estado, pues reguló las formas de participación entre éstos (Morales, 2018, p. 44).

Considerando los lineamientos en que inicia el modelo económico se puede concluir que fue positivo en un inicio pues brindó estabilidad económica y política. Pero su declive fue en 1970, con el aumento de las tasas de interés de los Estados Unidos; de igual manera la poca distribución de los beneficios obtenidos del modelo, si bien existió un crecimiento considerable en la economía nacional, éste no fue igualitario, y en vez de que disminuyera la pobreza fue en aumento. Un error que se señala en las medidas del modelo de Desarrollo Estabilizador fue la poca apertura comercial que tuvo el gobierno, por lo que la competitividad entre sectores de la producción fue muy baja. Una primera consecuencia de esta situación fue el poco desarrollo de la industria en el país, ya que si bien hubo un aumento considerable en la producción, no se reflejó en las exportaciones. Esta situación también se debió a la dependencia que se tenía de la materia prima agrícola y minera (Morales, 2018, p. 46).

Otra medida que no se tomó en cuenta fue la creación de una reforma fiscal que hiciera reducir la dependencia que se tenía de los ingresos del petróleo, ésta hubiera aportado a las arcas del Estado para llevar a cabo proyectos de infraestructura y aumentara los niveles de bienestar. Otro problema consecuencia de la crisis del Desarrollo Estabilizador fue una caída de la inversión por parte del gobierno en el campo, esto debido a que la industria del país basó sus precios bajos en la materia prima agrícola, se llegó al grado de sobre explotar la tierra, lo que provocó una migración masiva del campo a la ciudad. No habiendo tierras que trabajar ni créditos para hacerlo, el campesinado migró hacia las principales ciudades pensando encontrar en ellas un mejor futuro. La Ciudad de México fue la que acogió éstas olas migratorias, mismas que se convirtieron en un gran problema, debido a la sobrepoblación; esta situación provocó un aumento en los precios, así como en las tasas de interés externos, esto no permitió pagar los créditos del exterior y generar un aumento en las tasas de interés. De igual manera el incremento en el descontento social se hizo patente. (Cortés, 2021, p. 67).

En este orden de ideas, Luis Angeles (1979) afirmó:

Las decisiones de política económica del desarrollo estabilizador, con todo el apoyo que brindaron al fomento industrial, fueron paradójicamente pasivas para garantizar mediante criterios de largo plazo la continuidad del modelo, no sólo por el lado de la demanda – dado su carácter socialmente excluyente- sino por los grandes vacíos que dejó en la estructura productiva como la ausencia de un desarrollo tecnológico y producción de bienes de capital e intermedios, que por otra parte hubiera sido ilógico que se produjeran, en virtud de que el proteccionismo se orientó exclusivamente a la producción de bienes de consumo y por tanto permitía la importación de los bienes de capital e intermedios, sin alentar su reemplazo con producción interna. La industrialización distorsionaba así las metas de justicia social y económicas, los valores culturales y el uso de los factores de la producción en la medida en que abarataba relativamente al capital y daba al salario un doble carácter: se le encarecía por el lado del inversionista mientras se le mantenía a niveles de subsistencia por el del trabajador.

... A lo largo del desarrollo estabilizador, el Estado había venido perdiendo grados de libertad, como el promotor por excelencia del crecimiento económico del país, lo que menguaba su legitimidad política en la medida en que decrecía su capacidad de maniobra frente a las presiones sociales. En este límite, el patrón de crecimiento tendía a reducir las perspectivas económicas, en tanto que las limitaciones a la capacidad de negociación del Estado agudizaban las tensiones que el estilo de crecimiento propiciaba (pp. 40,41 y 42).

2.5 La política del Desarrollo Compartido: 1970 – 1976.

El Desarrollo Compartido se desarrolló durante el gobierno de Luis Echeverría, su principal objetivo fue incentivar un equilibrio en la repartición del ingreso. Los objetivos de dicha política, fueron: una reducción de la deuda pública, una mayor participación por parte del Estado en actividades económicas, esto como medida de control en diversos sectores de la producción; otro punto era la incorporación de la fuerza obrera en otras áreas que no se tenían contemplados; aumento en la calidad de vida mediante salarios más equitativos y sobre todo generación de empleos estables, motivados por la distribución equitativa, y como último punto de ésta política fue el aprovechamiento de los recursos ecológicos del país.

En opinión de Medina (2014), Luis Echeverría impulsó una política económica que buscaba marcar la diferencia de manera radical con su antecesor, el presidente Díaz Ordaz, “Dijo el primero de diciembre de 1970: “No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. ...Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad Para ello es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores”. Quedó así planteado lo que poco después fue conocido como el desarrollo compartido” (p. 182).

Por lo señalado líneas arriba, se ha afirmado que el sexenio de Luis Echeverría Álvarez fue una etapa de *Planificación económica en un gobierno de transición* (Lara, 2021, p. 53). El Desarrollo Compartido fue una señal clara del déficit de crecimiento económico del país en ese momento, es por ello que Echeverría se propuso mediante este modelo que el Estado tuviera una mayor incidencia en las inversiones que se venían dando, esto mediante una política de inversión menos estricta, con todo esto se esperaba tener un aumento de las variables macro. Ya entrado al sexenio se planteó el fortalecimiento de las empresas tanto públicas como privadas, esto mediante fuertes inyecciones de capital, empezó una ola de nacimiento de empresas públicas como de adquisición de otras, se veía

una tendencia a adquirir empresas de servicios relacionados con el campo, así como la distribución de bienes y servicios, y de fideicomisos para futuros créditos.

El principal eje de este modelo de desarrollo era el gasto público enfocado en la inversión y al pago de la deuda externa, así como aumentar el desarrollo en la industria petrolera. Sin embargo, esta industria tropezaría en un corto periodo de tiempo debido al exceso de confianza de este sexenio por el descubrimiento de yacimientos petroleros, que al inicio impulsaron a la economía nacional con números positivos, ya que en los primeros semestres aplicado el modelo de Desarrollo Compartido el PIB aumentó un 89.5%; éste crecimiento se pudo notar en la época de los setenta el cual tuvo una tasa anual del 6.6%. Otro sector que se vio beneficiado fue el sector secundario que creció en un 101% con una tasa anual del 7.2%; de igual manera el sector terciario o de servicios vio su época dorada ya que tuvo un crecimiento del 92% con una tasa anual del 6.7%. Todos estos crecimientos fueron sostenibles solo en la década de los setenta ya que se le agregó un bajo crecimiento en las tasas de interés del 3.4% (Hayashi, s/f).

Desafortunadamente el principal impulsor del crecimiento fue el gobierno federal a través del gasto público, mismo que se sostuvo por medio del endeudamiento externo, el cual creció en un 1 256% con una tasa anual del 29.8% en los años de 1969 al 1979. De igual manera se puede observar una elevación de la deuda interna del país la cual llegó a crecer en un 1 020% con una anualidad del 27.3%. Esta situación fue provocada por una mala planeación por parte del Estado, ya que éste basó su gasto en préstamos exteriores y no con base en los impuestos y crecimiento anual real del país (Hayashi, s/f).

Este periodo de tiempo se caracterizó por el endeudamiento como se señala, pero esta situación respondió a una fuerte demanda de divisas del sector privado la cual llegó al punto de provocar una fuga de divisas, en pocas palabras, se llegó a la fuga de capital financiado por el propio Estado, pues agregó dicha deuda a la deuda externa, la cual siguió una tendencia

de crecimiento desmedido, ya que entre los años de 1969 a 1979 se pasó de deber 42,900 millones de pesos con una tasa anual del 31.8% a 679,059 millones de pesos con una tasa del 59.4% anual. De igual manera la inflación tuvo aumentos considerables, en un primer momento cuando se aplicó el modelo del desarrollo, se mantuvo en un 5%, pero conforme se fueron aplicando las diferentes políticas económicas la cifra aumentó al 28.9%, la cual fue provocada por la devaluación del peso que explotó en 1976. Con respecto a los salarios mínimos también presentaron aumentos, para ello se tomaron medidas paulatinas, ya que entre 1973 a 1976, se tuvieron que reajustar cinco veces; en este periodo de tiempo con una tasa anual del 17.6%, pero a pesar de este número de ajustes al salario nominal, el salario real crecía anualmente tan sólo en un 0.6% entre 1970 a 1977, esto provocó una caída del salario real (Hayashi, s/f).

Por su parte, los ingresos que tuvo el gobierno de Luis Echeverría en su mayoría fueron debido a la inversión extranjera directa, misma que fue descendiendo durante el sexenio pues en 1973 alcanzó un 42% y para 1974 se redujo a un 31%. Cabe mencionar que en el sexenio de Echeverría se mantuvo una tendencia a la estatización de varios sectores de la vida del país, incluso de espacios dedicados al sector privado, esto provocó una inestabilidad en el sistema económico nacional. La política económica de su gobierno tuvo diversos roces con el sector empresarial, como fue la ruptura con el Grupo Monterrey, el cual agrupaba las principales industrias regias y en su momento dentro de este grupo, la empresa más grande fue la Cervecería Cuauhtémoc-Moctezuma.

En opinión de Garza García (2024),

Para Eugenio Garza Sada, el ascenso de Luis Echeverría Álvarez a la presidencia en 1970 significó un serio tropiezo en cuanto al control que se tenía de la política y los políticos en Monterrey, ya que el mandatario de “Arriba y Adelante” conocía a fondo las ideas del Grupo Monterrey. Fuera de la Sociedad Cuauhtémoc y Famosa (SCYF), a la que consideraba de avanzada y de donde tomaron el modelo con el que se creó en aquel sexenio el Infonavit, Echeverría consideraba el pensamiento empresarial regiomontano como reaccionario, desde que en 1962 confrontó a los regiomontanos en la lucha contra el libro de texto gratuito. Esas relaciones se “agriaron” cuando Echeverría, cargando a costas el peso de haber sido el Secretario de Gobernación del presidente Díaz Ordaz, intentó lavar la afrenta del 2 de octubre en Tlatelolco acercándose a los grupos

ideológicos de izquierda que en su momento reprimió. A algunos los indultó. A otros los llevó a su gabinete (p. 101)

La ruptura fue grave debido a que dicho grupo era un actor clave dentro de la economía nacional, esta situación fue agravada por el asesinato del empresario Eugenio Garza Sada, tras su muerte nació el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el cual sigue vigente hasta nuestros días y tiene la función de ser un cuerpo autónomo, el cual representa al sector empresarial y funciona como un regulador de otros organismos enfocados al sector privado (Quintana, 2020; Garza, 2024).

En consonancia con su política de interventor en la economía, el gobierno de Echeverría aumentó la expansión del gobierno a través del impulso de las industrias del transporte, pues en 1972 impulsó un decreto donde favorecería a las industrias armadoras de automóviles, para que el país se volviera más atractivo a los inversionistas extranjeros, de igual forma pasó con la industria de la construcción. Todo lo anterior sucedió en un contexto internacional en el que sucedió una caída considerable en la economía, ya que entre 1972 a 1975 hubo una recesión en donde se veían tasas de intereses altos que deterioraba la balanza de pagos, esto provocó un estancamiento de las actividades económicas de todas las economías del mundo, esto acompañado con una elevada inflación y creciente desempleo. Los países respondieron con una estrategia de alta disciplina fiscal y monetaria hacia dentro, esto para la protección de sus industrias internas y hacerlas barrera para que no se contrajera su económica. En el caso mexicano se siguió la misma línea de protección a la economía interna, es por ello que se mantuvo el incremento de los aranceles, de igual forma se buscaba la inversión de las industrias de bienes de capital (Hayashi, s/f).

En el gobierno de Luis Echeverría creció el aparato de Estado con un gran número de instituciones gubernamentales. Algunas de ellas sentaron las bases para futuras políticas sociales como de crecimiento económico, algunas de éstas fueron: el Instituto Mexicano de Comer Exterior (IMCE-1970), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI-1970) y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN-1970), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT-1970),

Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT-1972), Sistema de Transporte Colectivo Metro (STCM-1972), Programa Nacional de Alimentación (1972), Fondo de Cultura Económica (FCE-1972), Mexicanización de Heinz Internacional (1973), Estancia Infantil de la Asociación Nacional de Actores (ANDA), Consejo Nacional de Población (CONAPO-1974), Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR-1974), Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT-1974), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1974), Mexicanización de INDETEL, subsidiaria de la industria International Telephone and Telegraph ITT (1974) (Index. 2021).

A las anteriores instituciones se suman el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; también se enviaron iniciativas para reformar leyes vigentes como la federal de la Reforma Agraria, la del Seguro Social, la Orgánica de Petróleos Mexicanos y la de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Medina, 2014, p. 183).

De igual manera vemos la clara convicción del gobierno de Echeverría de impulsar las actividades de los sectores científicos y tecnológicos, es por ello que nacen diversas instituciones de investigación, como: el Instituto Mexicano del Petróleo, Investigaciones Eléctricas, Investigaciones Siderúrgicas, y de Investigaciones Nucleares. En el área de la producción de bienes de capital se crean las empresas NKS, CLEMEX, Adhesivos Polidesa, Polirrey, entre otras. El modelo de Desarrollo Compartido se pensó como el plan perfecto para que se generara una redistribución de la riqueza en el país. Pero para llegar a ese punto se opusieron diversos factores, uno de ellos fue que el Banco de México (BM) restringió la emisión monetaria y de créditos, con el argumento de evitar un incremento en la inflación. Por su parte, el gobierno de Echeverría aplicaba la política de gasto expansivo, para llegar a una sostenibilidad al estilo keynesiano (Ramales, s/f).

Es por esto que el gobierno de Echeverría disminuyó las políticas fiscales y monetarias restrictivas para generar una cierta estabilidad, lo cual se vio reflejado en la disminución en los precios de los bienes y servicios, sin embargo, a pesar de llevar a cabo dicha acción, ésta no fue capaz de disminuir el desempleo y elevar la producción manufacturera, la cual fue en un primer momento el motor del crecimiento económico. Las medidas aplicadas por el gobierno siguieron una tendencia keynesiana, pues la aplicación del gasto público acelerado buscaba el aumento de los empleos y el aumento en el bienestar social; dicha situación se debe enfatizar, ya que las acciones de los dos gobiernos de la década de los setenta se pueden confundir con acciones socialistas, pero éstas no fueron inspiradas por dicha corriente política (Ramales, s/f).

Como se pudo ver, el gasto público en el sexenio de Echeverría tuvo un aumento astronómico. Se decidió aumentar la creación de empresas paraestatales debido a que al tener índices altos de inflación y del gasto público, la inversión privada fue disminuyendo, por lo cual los ingresos tributarios disminuyeron, el déficit se presentó en un promedio del 5.7% en el PIB. Otra área en que se presentó un déficit importante es en la acumulación de capital por parte del Estado mexicano, ya que en este sexenio al no aumentarse los precios de bienes y servicios, se presentó una disminución de los ingresos de las empresas estatales, la cual llegó al grado de presentar una deuda externa de alrededor de 27 600 millones de dólares. Esta última cifra nos deja ver que en un primer momento las empresas paraestatales fungieron como generadores de plusvalía y de acumulación de capital favoreciendo a los sectores privados. Si bien el ejecutivo pretendía con el modelo de Desarrollo Compartido favorecer a los trabajadores y al sistema económico, tuvo que conformarse con lo poco o nada que se logró a través de las acciones implantadas durante su gobierno (Ramales, s/f).

En opinión de Cypher (1992),

La crisis de balanza de pagos había obligado al gobierno a aceptar un programa de tres años impuesto por el FMI, que esencialmente negaría cualquier progreso modesto que se hubiera logrado hacia la meta del desarrollo compartido. Como una formalidad el nuevo presidente, José López Portillo, tendría que firmar oficialmente el programa de “estabilización”, pero desde septiembre de 1976 en adelante el gobierno de

Echeverría estuvo alterando sus políticas cada vez con mayor frecuencia para facilitar la transición hacia el programa de FMI.

Como se acostumbra en estos casos, el FMI sostenía que la crisis en México se debía al hecho de que el sector público tendía a utilizar los “recursos” ineficientemente. Como consecuencia, el primer punto del acuerdo fue el de reducir el déficit estatal –sin elevar los impuestos ni implantar la muy esperada la reforma fiscal sino también la reducción de los gastos. Por supuesto que el primer efecto generaría desempleo, disminuiría la tasa de salarios y, según la teoría del FMI, elevaría la tasa de ganancia. Por lo tanto, se pensó que los salarios bajos serían el incentivo para la recuperación en tanto que el sector privado renovaría sus inversiones, en especial en las exportaciones (p. 142).

Como conclusión sobre el Desarrollo Compartido, se puede señalar que fue la primera expresión de las diversas crisis que ocurrirían en esos años, esto debido a los problemas estructurales e institucionales que se venían arrastrando de gobiernos pasados. De igual forma, influenciados por una economía desgastada y plagada de contradicciones que promovió la lucha de clases sociales y al mismo tiempo la acumulación de capital. Esta crisis fue el punto inicial de las crisis de 1982, 1987 y la de 1994. A pesar de las medidas dadas por los gobiernos priistas y demás agentes externos, como fue el caso del Fondo Monetario Internacional, el cual acusó al sistema económico mexicano de problemas de financiamiento y monetarios. La realidad es distinta, ya que dicho sistema está creado para favorecer intereses económicos internos y externos, y no a las clases trabajadoras (Ramales, s/f).

2.6 Crecimiento Acelerado o Petrolización de la Economía: 1976-1982.

Este periodo está considerado como de *Planificación económica hacia el modelo neoliberal* (Lara, p. 52). En 1976 José López Portillo tomó protesta como presidente, en un momento histórico controversial, esto lo dejó ver en el propio discurso que presentó ante la Cámara de Diputados, en éste enfatizó su preocupación por una economía en crisis. El primer golpe a este nuevo gobierno fue la devaluación del peso. Además fue en este periodo en el que se aplicaron las medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional, esto para una supuesta estabilización de la economía que se encontraba en la peor crisis de su historia.

Dicha situación no mejoró en el primer año del nuevo gobierno, ya que en el mismo año se agravó la crisis lo que se vio reflejado en el PIB, el cual sólo logró crecer un 3.4%. Para 1977, en el primer trimestre, se vio una señal de vida en el sector industrial, ya que éste fue el primero en ver señales de mejoramiento. Si bien en los primeros meses de éste año se vio un alza en la inflación, esto se intentó detener con una reestructuración de los salarios nominales, los cuales aumentaron hasta un 34.4%, ésta desinflación llegó al grado de que a finales de este año llegó al 20.7%. Los esfuerzos del gobierno por rescatar la economía tuvieron sus frutos y, para finales de 1977, se obtenían números positivos en su crecimiento. Todo lo anterior acontecía en un contexto nacional en el que el descontento social se encontraba a flor de piel, mismo que se avivó con los rumores de un supuesto golpe de Estado (Cárdenas, 2015, p.630).

Poco tiempo después, se descubre la enorme capacidad de riqueza de los yacimientos ya descubiertos de Cantarell en el estado de Campeche y Tabasco, éstos fueron señalados como los pozos más ricos del mundo. El gobierno de López Portillo empezó a negociar las deudas del país, esto con la promesa de que iba a venir un periodo de enorme abundancia económica. La primera deuda que se reestructuró fue la del FMI, esta fue una de las más importantes debido a que el país se encontraba con medidas restrictivas. La riqueza nacional fue en aumento al grado de que se creía innecesario

endeudarse con demás organismos internacionales. Otros entes financieros se enteraron de la riqueza de los ingresos petroleros del país, así que no dudaron en aumentar el crédito que nos otorgaban (Cárdenas, 2015, p. 630).

El descubrimiento de los yacimientos petroleros modificó diversas áreas de la sociedad como del Estado, al punto que se tuvo que modificar la política económica que se tenía. Para 1978 en el segundo informe del presidente, se plantean tres etapas de su gobierno, claro con base en las ganancias petroleras. Los primeros dos años serían de recuperación de la crisis económica del país; el segundo periodo se centró en lograr la estabilidad de la economía, y la tercera fase de su plan era la reanudación del crecimiento sin inflación. El crecimiento del país que se tenía planeado, se logró, y hasta podemos identificar este crecimiento económico como el último del siglo XX. En términos numéricos podemos ver un crecimiento anual del 7.8% entre los años de 1977 a 1978, pero con una inflación del 24.2% (Cárdenas, 2015, p.631).

El crecimiento se basó en la expansión de la inversión pública, como fue la petrolera, y la inversión privada. Pero la bonanza petrolera fue derramada en otras áreas de la economía como fue el sector primario, esto a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en donde se observó que ya no se descapitalizaba el sector estatal para mantenerlo, sino que podía ser autosustentable. El efecto de esta bonanza era particular, ya que se estaba viviendo algo que se vio entre las décadas de los cuarenta y cincuenta, y fue el aumento de los montos de crédito externos, lo cual provocó la aceleración de la expansión del gasto público, el cual llegó a aumentar un 21.8% entre 1978 y 1981; de igual manera la inversión privada creció en un 13.0% (Cárdenas, 2015, p. 632).

Por su parte la inflación se mantuvo controlada mediante el aumento de la oferta de alimentos por el sector agrícola; de igual forma una cierta apertura de las fronteras para un libre intercambio de mercancía y, como último elemento que aportó en la contención de la inflación, fue el control de los precios y tarifas en el sector público (energía eléctrica, gasolina, etc.). Pero a pesar de la bonanza

económica que se anunciaba, la realidad fue algo distinta a lo que se había planeado, ya que los ingresos que se obtenían de PEMEX se reinvertían en la misma empresa, pues en ese momento se encontraba en expansión, por lo que los recursos que sobraban eran muy pobres para dirigirlos a otras áreas de la economía; de toda la ganancia del petróleo sólo el 13% y hasta el 18% se dirigían a otras actividades económicas (Cárdenas, 2015, p. 635).

Esto debido a que se requería la inversión para el aumento de la capacidad de producción, de igual forma los intereses privados buscaban que existiera un desembolso del Estado en la industria petrolera para generar ganancias en poco tiempo y con muy poca inversión de su parte, esto de igual forma fue una de las promesas del Estado hacia los organismos financieros extranjeros, ya que la condición para aumentar la línea de crédito al Estado mexicano, fue que se reinvirtiera las enormes ganancias en dicha industria para favorecer la inversión. Por su parte la deuda externa entre 1977 a 1980 fue técnicamente moderada en comparación con años pasados, ya que sólo creció un 35% en tres años y para inicios de la década de los ochenta, se tenía un adeudo de 16 900 millones de dólares. Sin embargo esta tendencia de crecimiento se rompió en esta nueva década y fue en aumento considerable, esto se debió a las malas decisiones en las políticas petroleras, lo que provocó una especulación en donde se creía que el peso mexicano estaba sobre valorado frente al dólar, lo cual provocó una fuga importante de capitales, por consiguiente existió una fuerte demanda de dólares, es por ello que se mantuvo una política económica expansionista y un aumento en la deuda exterior la cual en un año aumentó un 56%, quedando en 19 148 millones de dólares.

Dichas acciones se realizaron en condiciones de gran desventaja económica, ya que la Reserva Federal de los Estados Unidos realizó cambios radicales en sus políticas económicas, lo cual respondía a una búsqueda de reducción de la inflación de dicho país a dos dígitos. Esta situación provocó el aumento en las tasas de interés del FMI y del BM, lo que hizo aumentar las deudas de los demás países y acortó periodos de pagos de hasta un año, en pocas palabras la deuda que tenían creció

exponencialmente y, en un periodo muy corto, tenían que saldar su deuda o tenían que enfrentarse a intereses que se encontraban en los cielos (Cárdenas, 2015, pp. 635-639).

Otro factor que hizo merma en la economía nacional fue el haber mantenido el tipo de cambio fijo ante el dólar, lo cual contribuyó a una sobrevaluación en los ingresos petroleros. Otro sector del Estado que tuvo merma ante tal crisis, fue el sector público ya que el gasto de éste aumentó en 7.3 puntos porcentuales lo que equivale al 30.9% del PIB de 1978 y para 1981 se encontraba en 40.6%, esto provocado por el poco aumento de sus ingresos. Esta situación fue provocada por el boom petrolero que se tenía en esta época ya que en el mundo existía una cierta “abundancia”, ya que México no sólo fue beneficiario de los ingresos petroleros, mal encaminados, pero al final ingresos que no se tenían, sino que el mundo estaba entrando en una petrolización de sus economías y por ende los cuerpos financieros internacionales abrieron sus carteras para brindar mayores créditos, estos beneficios fueron brindados a diversos países de América Latina, Asia, y países del círculo del dragón (Cárdenas, 2015, pp. 635-639).

El gobierno de López Portillo siguió una línea de apertura comercial la cual fue medida cuando se encontró con inflación. No obstante, siguió el aumento de las importaciones a tal grado que uno de los objetivos del gobierno era ingresar al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) entre 1979 a 1980, pero no fue así, esto tuvo consecuencias considerables ya que el poco proteccionismo que se tenía se debilitó y aumentaron los bienes de consumo demandados por las clases medias. Por su parte, los ingresos petroleros se encontraban desvirtuados ya que a estas alturas ya no se estaban empleando en la inversión industrial, sino se empleaban en las políticas comerciales. Ésta tendencia de inversión se registró en los dos últimos años de este gobierno. El aumento en las importaciones del sector manufacturero pasó en 1975 del 21.4% a un 28.6% en 1981. Pero en este periodo se puede identificar una petrolización de la economía, ya que se pudo ver que en 1976 la industria petrolera nacional sólo tuvo un crecimiento de 14.9%, pero para 1981 representó el 75%; para finales de 1982

las ganancias petroleras y la deuda exterior servían para pagar la importación de bienes (Cárdenas, 2015, pp. 635- 339).

Por lo anteriormente expuesto a lo largo del capítulo, queda claro que el Estado mexicano no logró un desarrollo económico equilibrado que permitiera mantener en buenas condiciones económicas, políticas y sociales al conjunto de la población, las promesas surgidas de la revolución estaban lejos de haberse cumplido. En el vaivén de las decisiones económicas (varias de ellas impulsadas para mantener la estabilidad política como fue el aumento del gasto social sin sustento interno), no se tomó en cuenta el marco constitucional que obliga al Estado a conducirse con previsión y planeación para garantizar el bienestar de la sociedad mexicana. Pues como se anota en el Artículo 25 Constitucional,

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Párrafo reformado DOF 28-06-1999, 05-06-2013

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

Párrafo adicionado DOF 26-05-2015

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Como lo señalaron los autores analizados a lo largo de este capítulo, si bien hubo crecimiento económico y éste repercutió en el crecimiento de la población, la creación de empleos, el impulso de la educación, la seguridad social y la creación de infraestructura, dicha situación no se pudo sostener, dadas las contradicciones internas del propio modelo de acumulación de capital en nuestro país, que básicamente fue sostenido por la política económica de los diferentes gobiernos y de las grandes

inversiones públicas que se tuvieron que realizar para mantener dicho ritmo de crecimiento. Aunado a la necesidad de contar con más recursos a través del creciente endeudamiento externo. Cuestión que acabó por empujar a nuestro país a una época de severas crisis en todos los ámbitos de la vida nacional.

La entrada de México a su etapa neoliberal, fue y sigue siendo muy dolorosa, por los altos costos económicos, políticos, sociales y culturales que ha padecido el pueblo mexicano.

En el siguiente capítulo, analizaremos la importancia que tuvieron los gobiernos de Echeverría Álvarez y López Portillo en el tránsito hacia la etapa neoliberal. Ambos gobiernos desarrollaron políticas económicas sin planeación, que en el primer caso incentivó la inversión pública con base en el endeudamiento externo, y en el segundo, basó el crecimiento de la economía en una galopante deuda externa que se pensó podría ser pagada con los recursos que produjeran las exportaciones petroleras. Ambos gobiernos descansaron en los créditos externos para “redistribuir la riqueza” y para “administrar la abundancia”.

Capítulo 3: El Boom de las Empresas Paraestatales (1970-1982) y la Transición al Estado Neoliberal en México.

3.1 ¿Quién Busca el Bien Común, el Estado o el Mercado? Crítica al Sistema Neoclásico.

Una de las ciencias sociales más resistentes al cambio es la ciencia económica, debido a la rigidez de su epistemología. Esta situación ha sido reafirmada en la economía neoclásica la cual revolucionó dicha ciencia y por ende fue tomada como una evolución de un viejo sistema económico; este sistema es heredero de políticas económicas clásicas de libre mercado en las cuales centró las bases filosóficas que actualmente definen al sistema neoclásico, sin modificar la esencia misma del liberalismo que se resiste a sus modificaciones (Abreu, 2014, p.12).

El sistema neoclásico, al ser adaptado al sistema económico, propone una separación entre sujeto y objeto, esto con la finalidad de mantener una dominación de la naturaleza, en otras palabras, el ser humano se convertía en un ser pasivo, un simple observador y no como un elemento de cambio, todo fuera de la visión estructural del humano se convertiría automáticamente en una variable exógena. De igual manera se enaltece el elemento de la cuantificación, provocando un crecimiento en las ciencias exactas, como es el caso de las matemáticas. A los agentes económicos se les dejaba administrar sus recursos y transformarlos en términos monetarios, esta situación abría la puerta al desarrollo estadístico y matemático dentro del sistema económico, lo que provocó una minimización de las demás ciencias sociales que pudieran intervenir. Es por esto que la ciencia económica pretende ocultar sus deficiencias a través de su complejización en sus métodos cuantitativos, tratando de introducir la idea del *homo economicus* en la cual pretende encasillar al ser humano con dotes matemáticos, con pensamientos estilizados de su realidad, lo que genera cambios en su comportamiento (Abreu, 2014, p.13).

Desde la mirada socio-histórica se puede dar cuenta de la rigidez de la ciencia económica, la cual en sus procesos se ha dotado de dicha dureza en donde observamos la afirmación en donde se señala

que para encontrar el bien común se debe buscar la administración de cada uno de sus recursos y defender sus propios intereses. Esta afirmación la encontramos desde el liberalismo del siglo XVIII de Adam Smith, el cual toma ideales de fisiócratas franceses y de *laissez faire* y las sintetiza en su teoría del liberalismo. De igual manera, el contexto en que se encontraba influyó en la elaboración de su teoría, debido a que los Estados nacionales contaban con las industrias más fuertes y competitivas; las ideas de Smith planeaban una flexibilidad a dicha situación frente a las grandes industrias, todo esto con la bandera de *laissez faire* en donde colocaba al ser humano como el sujeto social emergente, y el cual es la clave para la conformación del capital (Abreu, 2014, p.14).

Para Abreu (2014), el libre mercado ha demostrado y afirmado que es un sistema dinámico basado en equilibrios inestables bañados de indeterminaciones, justificado con la famosa mano invisible de Smith, regulando como ley natural el mercado, que en su lógica daría esa falta de equilibrio entre agentes, sin embargo, ésta no ha comprobado su efectividad, de igual manera, alrededor de esta teoría se siguen construyendo complejos sistemas matemáticos y manteniendo una manipulación de la lógica evidenciando su resistencia a ser falsado. El sistema neoclásico cae en un conjunto de errores dogmáticos, empiristas, idealistas que se afianzan en un grado de conocimiento purgado de realidad con la justificación de satisfacer las necesidades intelectuales de dicha corriente. (Abreu, 2014, p.14)

En este orden de ideas, en opinión de Ayala Espino (1996), entendiendo algunos rasgos del sistema económico neoclásico, se deben agregar algunos derivados que provienen de este sistema debido a los múltiples errores que tiene; éstos son denominados como modelos de competencia imperfecta, de los cuales tres son los más conocidos. El primero, es el *modelo de mercados disputados*, este modelo es claro ejemplo del poco realismo y falta de lógica en la aplicación de las estrategias de competencia entre agentes económicos (p. 85).

El segundo son *los mercados disputables* en donde vemos un constante flujo de entrada y salida con una alta libertad para las empresas dentro del mercado, la tercera, son *los entrantes potenciales*, este tipo de mercados se les permite el ingreso a cualquier empresa que maneje niveles de tasas de ganancias, pero esto se puede convertir en un campo minado para cualquiera que entre a este sistema. Sin embargo, estos tres tipos de mercados manejan sus reglas y sus sistemas internos, el único modelo que permite la entrada del Estado es el *modelo de mercados disputables*. La entrada del Estado lo hace a través de políticas y ciertas regulaciones dentro del modelo de mercados, esto con la finalidad de crear una protección anti monopólica dentro del mercado y generar condiciones de existencia de mercados disputables. Otro que se le añade al neoclásico es el sistema de información, éste presupone una desinformación o información errónea, entre los individuos, las empresas y hasta el gobierno sobre el funcionamiento mismo del mercado, la comunicación según este sistema es asimétrica y por lo cual frena el buen funcionamiento del mercado. Para este problema de comunicación este sistema económico da dos posibles soluciones, la primera es la liberalización de los mercados, la segunda, a través de las regulaciones anti monopólicas del Estado para favorecer prácticas competitivas (Ayala, 1996, pp.85-86).

Para José Ayala Espino (1996), estas dos posibles soluciones dadas por el sistema neoclásico son altamente refutables. La primera, nos señala que es una derivación de la falla del mercado y que sólo los individuos pueden tener una mayor claridad de la información del mercado a través de los mecanismos de los precios. La segunda propuesta sobre la intervención, es claramente perjudicial debido a que puede generar un ensanchamiento del problema de la información, debido al rechazo que se tiene por la regulación. Pero aun con éstos contra argumentos sobre la liberalización de los mercados, el sistema neoclásico se afianza con más propuestas, como por ejemplo: el mercado se mantiene de un mecanismo que produce una eficiencia en los recursos, los cuales pueden aumentar el nivel de bienestar, la falta de información no es factor determinante, según los liberales, esto debido

a que la economía tiene un nivel de estructura que puede generar una coordinación que los individuos sólo necesitan saber los precios de bienes y servicios. Esto último da a entender que sólo con el simple conocimiento de los precios y la libre elección económica, los individuos transmitirán la información y entenderán el sistema económico competitivas (Ayala, 1996, p. 88).

Otra posible solución que propone Ayala Espino frente a los problemas de la información, es el papel que el Estado debe jugar al crear instituciones especializadas en la difusión de la información y por ende en el mejor uso de los recursos. Pero el modelo de competencia perfecta ha sido fuertemente criticada dentro del propio modelo neoclásico, esto debido a que el fuerte argumento que se maneja es que las condiciones en que dicho modelo debe desarrollarse debe ser en una economía sin variantes ni movimientos, estática, sin ningún cambio técnico ni modificaciones en la propiedad ni en los consumidores; en otras palabras, dicho modelo debe ser aplicado a sistemas cerrados sin ninguna modificación, esto claramente no es posible porque todo sistema económico para funcionar es un sistema abierto.

Esta situación deja ver las múltiples complicaciones que tienen los sistemas económicos ya que pretenden invisibilizar factores externos del mundo, esto debido a que en el mundo real existen múltiples intercambios o transacciones que están influidas por el interés de los individuos y su demandas, no sólo los mercados son costos y cantidades de compra y venta, sino que son sistemas complejos atados a leyes, las cuales se deben tener en cuenta al intentar bajar los costos de los mismos, esto con la justificación de que si no existieran dichas normas, los costos aumentarían de golpe y no serían viables para los agentes económicos. Una característica importante sobre los mercados y el sistema neoclásico son los factores de riesgo e incertidumbre, los cuales son inseparables ya que no importa la estrategia tomada sino el resultado. Esta situación puede influir para que los individuos puedan aprender de sus experiencias. (Ayala Espino, 1996, p. 90)

El modelo neoclásico es una estructura cerrada ya que no permite la entrada a las instituciones del Estado, además de la poca credibilidad y realismo del modelo, de igual forma los altos costos de operación no son tomados en cuenta. Ahora bien, es pertinente mencionar un indicador común en el análisis del bienestar social, esto debido a que se emplea como una herramienta para las políticas y acciones del Estado, cuando se habla de la sociedad; este instrumento es denominado como óptimo de Pareto, el cual es definido como un evaluador del Estado en la economía para brindar recursos en un modelo competitivo; este indicador le permite ver los cambios en las políticas públicas como la introducción de nuevas corrientes económicas, lo que refleja el constante análisis de las desigualdades y un mejoramiento de los individuos.

Sin embargo, desde esta lógica del modelo podemos señalar que en los cambios reflejados, favorecieron y empeoraron otros, esto debido a que la balanza es desigual para todos. Con esto último podemos identificar una ineficiencia en su propia definición ya que cada variación en el mejoramiento o empeoramiento del bien común se debe contrastar con los resultados de cada uno de los elementos evaluados; si aumentó el estatus del bien común, también se generó una brecha de desigualdad para otros individuos; con esto se deberá evaluar si esos cambios son viables para cada caso, ya que si la brecha se inclina más hacia un costado, se genera una clasificación de los estados de bienestar. Si se mantiene a pie de la letra el óptimo de Pareto, se dejaría a un lado la utilidad entre los individuos (Ayala Espino, 1996, p. 91).

Entrando al tema cuantitativo es de importancia abordar el teorema de Pareto, el cual es considerado como el primer indicador de bienestar. Este teorema sostiene que la economía de corte privada como pública están basadas en restricciones e indicadores de los cuales al hacer cualquier movimiento puede repercutir en otras áreas de la misma, al buscar el crecimiento económico de los individuos se puede perjudicar a otros, esta situación se le puede denominar como un equilibrio competitivo, el cual busca reducir el impacto de las decisiones que se aplican en la economía y que

pretenden cobijar a los agentes, a los demandantes, y a los oferentes. Con respecto a los precios, este elemento es considerado independientemente de todo factor, ya que no importa la elección de los agentes, pues el vendedor como el comprador no son determinantes para la reducción o el crecimiento de éstos.

Siguiendo con el teorema de Pareto, éste se basa principalmente en supuestos provenientes del modelo competitivo. El principal, es el supuesto equilibrio competitivo, sin embargo, es un error, pues en la teoría, éste sólo funciona con mercados cerrados, pero en la práctica se expande en otros mercados. Es por ello que es poco realista y es un factor que afecta los precios del mercado internacional, si bien se busca el equilibrio de los mercados, el conjunto de ellos son afectados por cada uno de sus elementos, cada uno parte de los supuestos de la igualdad, pero esto es una falacia ya que cada uno cuenta con características particulares y responden a sus contextos como a sus necesidades. De igual manera dependerá de gran medida de la distribución de recursos dados. La esencia principal del mercado es la autonomía, ya que es dotado para producir bienes materiales sin tener alguna demanda del mercado y generar necesidades en los individuos. De igual forma, al tener autonomía, los individuos como los agentes pueden tomar decisiones económicas sin necesidad de consultar a un agente público. Es por lo tanto que la autonomía es la esencia de libre mercado como del liberalismo y el *laissez faire* (Ayala Espino, 1996, pp. 91 - 93).

Por su parte, la distribución de recursos va a ser el elemento central en la búsqueda de la equidad en la economía, ya que ésta va a depender de las múltiples aristas de una sociedad. El teorema de Pareto si bien es un indicador, no cuenta con las herramientas necesarias para saber si es buena o mala la distribución del ingreso, ya que se puede notar que en una economía competitiva los individuos se pueden encontrar divididos entre los más opulentos y los más pobres, y tener resultados de equilibrio en la distribución de recursos. Una posible solución que propone Ayala Espino (1996), es una reestructuración del ingreso inicial y desconectarlo de los mercados competitivos. De igual

forma el factor influyente es el mecanismo de los precios, ya que cumplen un doble juego, el primero es la asignación de recursos y al mismo tiempo deja vista la escasez de los bienes, y la segunda función es la distribución de los bienes.

El papel del Estado en este contexto se enfoca en el estudio de la distribución de recursos y de las necesidades tanto públicas como privadas. De igual manera, las acciones del Estado repercuten en la economía, ya que la posición de la política puede tener un impacto tanto positivo como negativo, debido a la interacción entre éste y los múltiples mercados, lo que puede generar un conflicto de intereses entre los agentes y repercutir en la distribución del ingreso. Un arma de doble filo son las políticas públicas ya que pueden generar un cambio considerable o pueden empeorar la distribución de ingresos.

El equilibrio competitivo se puede desproporcionar y pueden variar los resultados, ya que no existe un punto único de equilibrio. La reestructuración de recursos y la distribución del ingreso no se pueden planificar para que todos los individuos tengan beneficio, el Estado a través del gobierno ayudará a obtener un mejoramiento del bienestar social, pero no para todos al mismo tiempo.

Otro elemento que se debe agregar a las fallas del mercado y del Estado, es la función social del bienestar, esto debido a que dicho elemento se emplea como un indicador del desarrollo económico. Al mismo tiempo, es empleado como apoyo para el desarrollo de políticas públicas y decisiones políticas relacionadas para la corrección de problemas de mercado. Por su parte, la economía del bienestar presupone que para el sector público, su principal objetivo es contar con la voluntad y disposición de pagos, con ello se fractura la definición de la función pública del bienestar ya que de ésta última, su principal función es la utilidad de los individuos dentro de la sociedad. Los niveles del bienestar social son variables ya que comprenden aspectos como educación, vivienda, salud, entre otros; es decir, elementos que contribuyen al aumento de la calidad de vida. La propia definición de

bienestar social es compleja, ya que depende de la valorización de los individuos como de los agentes económicos, políticos y hasta burocráticos.

El bienestar social no es considerado como tal un indicador importante para niveles de bienestar, esto debido a que no toma los objetivos de bienestar como un todo, sino fragmenta y desvaloriza ciertos elementos, de igual manera, el gobierno no considera el indicador del bienestar social como criterio para el diseño de políticas públicas. El elemento del bienestar social centra como principal propósito la búsqueda del bien común, pero este elemento que es de suma importancia en nuestra actualidad, se encuentra con muchas ambigüedades, ya que cada Estado busca este elemento, pero la sociedad adapta dicho elemento a su necesidad. Es en éste elemento donde podemos identificar la función de las políticas públicas, las cuales van a servir como medidor de las acciones para la meta del bien común, éstas van a ser altamente medibles y con una mayor interacción en la sociedad para resolver algunos problemas que la aquejan.

3.2 Paraestatales Como Agentes de Desarrollo y Crecimiento: 1970-1982.

En el periodo que comprende los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, una de las políticas centrales que impulsaron dichos ejecutivos fue el incremento de las empresas paraestatales y el aumento de las inversiones en los organismos descentralizados, como fue el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En opinión de Cypher, una de las críticas más severas al gobierno de Echeverría por parte de los empresarios fue su ineficiencia para promover la acumulación del capital privado y en contraparte sí impulsar la creación de empresas del Estado, a lo que llamaron “estatismo”.

En 1970, el Estado era dueño de 278 empresas paraestatales (incluyendo a empresas descentralizadas como Pemex). Cinco años después había 493 empresas paraestatales –un aumento del 78%. A esta cifra deben agregarse 107 entidades estatales nuevas creadas por fideicomisos (un tipo de crédito estatal). Considerando estas cifras, quedan pocas dudas de que la élite empresarial, sorprendida y exasperada por la insistencia gubernamental de apoyar programas de pleno empleo, trató de aplicar la etiqueta estatista (Cypher, 1992, p. 130).

Sin embargo, es importante destacar que el número de empresas que adquirió el Estado, no significó un incremento sustancial en las ganancias del mismo.

Aparte de la nueva fábrica gigante de acero en la costa del Pacífico sur, las empresas adquiridas eran pequeñas; sólo había unas pocas empresas intermedias y grandes entre las 216 adquisiciones nuevas. Por lo tanto (a pesar de que no hay un desglose detallado disponible del valor del acervo de capital estatal), la mayor parte del valor de los activos del Estado se encontraban en Pemex, en la CFE (la Comisión Federal de Electricidad), Fertimex (la compañía de fertilizantes), Telmex (la compañía de teléfonos), y una serie de ingenios azucareros, fábricas de acero y empresas productores de automóviles, camiones, autobuses, tractores y refacciones automotoras. Prácticamente todas éstas se habían adquirido antes del régimen echeverrista. El *número* de adquisiciones sugería un fuerte giro hacia el estatismo, pero el *valor* de los activos adquiridos en relación con aquellas ya acumuladas era modesto (Cypher, 1992, p. 130).

Otro elemento fundamental a tomar en cuenta, es que el gobierno de Echeverría en realidad apoyó al sector empresarial comprando muchas empresas que se encontraban en quiebra, lo que muestra que su gobierno también apoyó su rescate cuando fue necesario para que el monto de sus ganancias no se perdieran del todo. Es decir, el Ejecutivo privilegió el bienestar de los empresarios antes que el de las arcas nacionales, como lo indica el Artículo 25 constitucional.

Como ya se ha señalado anteriormente, la planificación brilló por su ausencia.

... muchas de las empresas que no fueron entidades puestas en marcha por el gobierno (como el complejo acerero, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas) fueron adquiridas porque los capitalistas privados mexicanos pudieron vender sus empresas en quiebra al gobierno. La mayoría de las empresas grandes adquiridas en este sexenio (como son las diversas compañías fabricantes de productos de línea blanca) probablemente se adquirieron debido a las quiebras del sector privado. Además se piensa que el gobierno adquirió estas empresas en quiebra muy *por encima* del precio del mercado –proporcionando por esta vía otro subsidio más al sector privado.

... se vitalizó al sector autobús-tractor-camionero-automotriz con la adquisición de una productora de tractores, Dina Komatsu; una productora de ejes de camión, Dina Rockwell; una productora de tornos para máquinas de acero, AHMSA, y una productora de cigüeñales para motores. No se sabe qué tan bien, si es el caso, se integraron estas cuatro nuevas entidades (horizontal y/o verticalmente) en la matriz existente de las empresas de acero. Aparte de estas cuatro adquisiciones (y las dos compañías siderúrgicas), las 14 restantes paraestatales nuevas eran una colección al azar de empresas disparejas, en la mayoría de los casos sin vínculos entre sí ni con las paraestatales ya existentes (Cypher, 1992, pp. 131-132).

Otro hecho a destacar es que en 1972, el presidente Echeverría impulsó algunas políticas públicas, como fue la de población. Para tal efecto, reformó el Artículo 4º constitucional y expidió una nueva Ley General de Población. Para poder ponerla en práctica creó una nueva institución: el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Dicha institución quedó a cargo de la planeación demográfica; además se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, que reguló los procesos de asentamientos humanos y la distribución de la población en el territorio nacional (Medina, 2014, p. 186).

En 1974, la tendencia del gobierno del presidente Echeverría continuó por una vía que molestó enormemente al sector empresarial, sobre todo al más conservador. En el mes de abril se creó el Comité Nacional Mixto para la protección del Salario (promovido por el Congreso del Trabajo y apoyado por el gobierno). En el mes de mayo se creó el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (Fonacot), para dar crédito y establecer tiendas para los trabajadores; en el mismo mes se decidió duplicar el presupuesto de la Conasupo, para que cumpliera adecuadamente con la regulación y abastecimiento de una red de tiendas, para que la población pudiera acceder a los productos de la canasta básica a mejores precios. “Estas medidas, pero sobre

todo las dos últimas provocaron la ira y protestas indignadas del sector privado que quedó convencido de que el gobierno quería ir más allá de los límites tradicionalmente impuestos a su injerencia en la economía” (Medina. 2014, p. 188).

En donde podemos identificar un alza considerable en la inversión pública fue entre los años de 1971 a 1976, pues en dicho periodo la agricultura pasó a 11.5 de puntaje en inversión, en la industria eléctrica como petrolera y gas se tenía un 4.8 y, en la siderurgia alcanzó un puntaje de 39.0 ; en contraparte hubo una reducción de la inversión privada que llegó a causar problemas, ya que el sector privado tuvo una declinación de su tasa anual de crecimiento que se redujo en -9%, esto en comparación con la inversión pública que creció entre 1971 a 1976, hasta un +11.5%. La participación del sector público hizo que en este periodo aumentara el PIB anual, el cual para 1975 se encontraba en un 17.2% (Luna, 2021, pp. 36-37).

La inversión pública fue la primera en resentir el crecimiento de las empresas públicas y fue lo primero en sobrepasar sus límites, pues para 1975 estaba sobre cargado de deuda y se podía observar que el autofinanciamiento había quedado atrás, es por esto que se optó por el endeudamiento externo, ya que entre 1965 a 1976 la deuda exterior se disparó y se multiplicó por cinco, esto dejó ver que el financiamiento pudo venir tanto de sectores privados como de intereses particulares estadounidenses. En 1975 el sector público estaba entre la espada y la pared con un déficit que afectó la política de precios de bienes y servicios tanto públicos como privados. Las acciones tomadas por el Estado fueron fuertemente criticadas por grupos de empresarios, debido a que interfería con la acumulación de riqueza, puesto que bajó costos de muchos artículos a través de las empresas públicas, ya que éstas fueron de suma importancia para controlar el déficit del gobierno.

Entre 1971 y 1976, dichas empresas contribuyeron con alrededor de un 60% de recursos, al mismo tiempo, el gobierno aumentó los subsidios paulatinamente a las empresas como a las

organizaciones públicas, éstos pasaron de 5,000 millones de pesos en 1971 a 17,000 millones de pesos para 1974, tan sólo en subsidios (Luna, 2021, p.38).

La estrategia de política económica del gobierno sobre el crecimiento de las empresas públicas, de su infraestructura y su focalización en el crecimiento del abastecimiento de productos de la canasta básica, iba dirigido a las necesidades sociales que se exigían en este contexto. Existió una priorización de la inversión pública en las industrias y empresas públicas, éstas eran: energéticos, siderurgia, petroquímica, fertilizantes, y agricultura. El fomento a la industria se llevó a cabo con una mayor inversión, la cual fue del 65% del presupuesto, en donde se destaca el sector energético, sin embargo, ésta fue disminuyendo su importancia y sustituyéndose por la siderurgia y la minería; también la inversión petroquímica entre 1971 a 1976, representaba el 70% de la inversión de todas las industrias (Luna, 2021). En el ámbito agropecuario, después de 1971 se invirtió el 19% de toda la inversión del Estado, esta cifra no se había repetido desde 1951. Además se dictaron nuevas legislaciones y aumentos en los créditos, se crearon organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones y fideicomisos en este sector. Al mismo tiempo, el Estado incursionó en servicios telefónicos, en áreas de producción de alimentos como de tabaco, de igual manera, aumentó su participación en medios de comunicación (Luna, 2021, p.43).

Se llegó al grado de que para 1975 la Secretaría del Patrimonio Nacional registró 806 entidades de las cuales 14% eran de participación estatal mayoritaria, el 5% era de participación minoritaria gubernamental y el 40% de fideicomisos. De igual forma las empresas de participación estatal estaban sujetas a las especificaciones de la *Ley para el Control de las Entidades Paraestatales*, la cual se desprendía del Gobierno Federal; de igual forma para 1970 por parte del Congreso se decretó dotar al gobierno de la prestación de servicios públicos y explotación de recursos de la nación, de igual forma se dio apertura a la inversión científica y tecnológica, esto a través de las empresas públicas y

demás instituciones gubernamentales, todo esto justificado con la asistencia y seguridad social (Luna, 2021, p. 47).

El gobierno de Luis Echeverría, llegó en un periodo en el que los síntomas de la crisis económica estaban manifestándose, debido a las constantes irregularidades económicas se arrastraban de gobiernos anteriores. Algunos de éstos fueron el fuerte gasto público, un financiamiento alto debido a la elevada oferta monetaria, un endeudamiento excesivo, y un déficit en la balanza de pagos. En el gobierno de Echeverría se agravarían éstos con un crecimiento notable de la inflación y una devaluación del peso mexicano, además de la considerable fuga de capitales (Cypher, 1992).

En opinión de Medina (2014),

La expansión del gasto público y el aumento de salarios acordados en 1974 sentaron las bases, en el desequilibrio económico que ya sufría el país, para la recesión de 1975 (...). Al analizar el monto y destino del gasto público a lo largo del sexenio del presidente Echeverría, resulta evidente que la prioridad fue el gasto social (...). Le siguió en tendencia el gasto económico, la mayor parte en inversiones en el sector industrial y paraestatal. Sin embargo, ninguno de los dos rubros respondió a una planeación previa, lo cual contribuyó a asignarle rasgos de desorden presupuestal e incluso de corrupción a ese gobierno. Normalmente los presupuestos excedieron año con año lo acordado por el Poder Legislativo (pp. 189-190).

Pero no solamente en el gobierno de Echeverría se presentaron estos graves problemas en la economía, también estuvieron presentes en el sexenio de José López Portillo, ambos sexenios expresaron el agotamiento del sistema económico mexicano. A estos dos sexenios se les conoce como la docena trágica debido a que fueron los gobiernos en donde se agudizaron los problemas del país en casi todos los aspectos. En ambos gobiernos empleaban medidas políticas como paliativos, pero no resolvían los problemas.

El sucesor de Echeverría, José López Portillo (1976-1982), inició el sexenio atado a un programa de austeridad de tres años impuesto por el Fondo Monetario Internacional. Esto fue seguido por 1] una bonanza petrolera (1978-1981); 2] la dependencia en los préstamos internacionales masivos para sacar a flote una economía declinante entre 1981-1982, y por 3] la bancarrota del Estado que precipitó la nacionalización de la banca en 1982 (Cypher, 1991, p. 117)

La gran deuda externa que dejó Echeverría impactó al gobierno de López Portillo, el cual inicio su periodo presidencial sin posibilidades de acción debido a un bloqueo disfrazado de programa de

austeridad, implantado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual tenía fecha de caducidad hasta el tercer año de su gobierno. Sin embargo, en este periodo se encontraron nuevos yacimientos petroleros que permitieron obtener grandes ganancias por la venta de hidrocarburos, pero tampoco fueron la solución puesto que se decidió endeudar más al país confiando en que los precios del petróleo siempre estarían al alza. El gobierno de López Portillo se planteó dos grandes objetivos: recuperar la confianza del sector empresarial e impulsar una política de pleno empleo y protección al salario. Para lograr el primer objetivo inclinó la balanza del gobierno a favor de los empresarios a través de por ejemplo, la aprobación de una Ley de banca múltiple en 1977, lo cual permitía una rápida concentración de capital en los bancos; en 1978, se eliminó por parte del gobierno el control de precios de 100 artículos. No obstante este acercamiento con los empresarios, la fuga de capitales siguió siendo un grave problema (heredado del gobierno de Echeverría), en 1977 y 1978, salieron del país 1.3 mil millones de dólares (Cypher, 1992, p.144)

Para lograr el segundo objetivo (pleno empleo y protección al salario) utilizaría como palanca de desarrollo la producción de energéticos y la autosuficiencia alimentaria (misma que no se había logrado con Echeverría pese a las grandes inversiones en el sector agropecuario). El problema fue que el impulso de la industria energética se llevó a cabo a través de un aumento del gasto público y una inversión masiva en la industria del petróleo, pero financiada con créditos externos, para poder aumentar la extracción del crudo y aprovechar los altos precios vigentes. Así, el crecimiento de la economía se basó en la producción petrolera y en el papel de una gran empresa estatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX). La economía mexicana se petrolizó.

Al iniciar el gobierno de López Portillo, nuestro país producía 953 000 barriles de petróleo al día. La meta que se había propuesto Díaz Serrano, director de PEMEX, era llegar a producir 2.2 millones de barriles al finalizar el sexenio. Dicha meta se logró dos años antes. El 18 de marzo de 1980, el presidente anunció que se producirían 2.75 millones de barriles de crudo diarios. Los cambios en la

actividad petrolera fueron enormes. Al inicio del sexenio el PIB de petróleo era del 2% de los ingresos nacionales, al finalizar el sexenio representaba el 13%. La venta de crudo al exterior fue del 80% del total de las exportaciones; el monto de dichas exportaciones significó el 45% del total de la recaudación fiscal del gobierno (Garza, 2024, p. 127). No obstante los impactantes resultados de la producción petrolera y su peso en la economía nacional, una vez más, su desarrollo adoleció de falta de planeación. En opinión de Medina (2014),

Esta inversión fue financiada con deuda externa y las divisas así conseguidas sirvieron tanto para pagar el servicio de la deuda como para incrementar los ingresos del Estado. Dentro de la perspectiva lopezportillista, todo ello alentaría al sector industrial y crearía empleo. El énfasis se puso en el empleo industrial, sin olvidar la productividad del campo y los proyectos sociales para los marginados. La industria fue reactivada mediante cuantiosas inversiones públicas en empresas del Estado, así como subsidios y exenciones a la exportación de manufacturas del sector privado. ...

En el primer año de gobierno del presidente López Portillo, la economía creció a una tasa de 3.0%, de hecho la más baja en los 18 años precedentes. A partir de 1978, sin embargo, y gracias al incremento del gasto público, que pasó del 39% del PIB en 1977 a 47% en 1981, las tasas de crecimiento económico se mantuvieron por encima del 8%. Así, los años que corrieron entre 1977 y 1981 fueron de jauría. En ese lapso la economía creció a una tasa media anual de 8.4%; se produjeron casi cuatro millones de empleos, algo nunca visto hasta entonces en tan corto periodo; el gasto público como porcentaje del PIB aumentó de 39.5% en 1977 a 47.2, en 1981, con lo cual se consolidó un amplio sector público de la economía y el Estado superó limitaciones del pasado en sus tratos con el sector privado y los sindicatos (p. 195)

Lo único malo de dicha política económica, es que en el mercado capitalista los precios de los productos, sobre todo de los más cotizados como el petróleo, nunca se mantienen fijos. A mediados de 1981, hubo una sobre oferta de petróleo a nivel mundial lo que llevó al desplome internacional de los precios del petróleo. Entre las causas de dicho fenómeno se pueden mencionar "... medidas de racionalización en el consumo de energéticos en los países consumidores, recesión en los principales países industrializados e incapacidad de la OPEP para regular la producción de sus miembros" (Medina, 2014, p. 199).

El desplome de los precios del petróleo, provocaron una crisis sin precedentes en nuestro país. Entre 1981 y 1982, el gobierno pidió prestadas grandes cantidades de capital a corto plazo a bancos privados internacionales. La deuda pública aumentó en un 102 % entre 1980 y 1982. El creciente

desequilibrio provocado por el mal manejo acumulativo de la bonanza petrolera llegó a una etapa aguda a mediados de 1981. Los precios del petróleo cayeron aproximadamente un 11%. La fuga de capitales se aceleró. (La fuga aumentó de 4.5 mil millones de dólares en 1980 a 15 mil millones en 1981). Aumentó el déficit de la balanza de pagos. (No había ningún control sobre la convertibilidad. El intercambio de pesos a dólares fue visto como una “libertad económica” que sería protegida por el Estado). Se permitió que el peso se devaluara aproximadamente en un 20% en el transcurso del año. En julio, el gobierno anunció una reducción del 4% en los gastos presupuestales para el resto del año. En diciembre de 1981 el gobierno anunció que el presupuesto no crecería en términos reales a lo largo de 1982. En febrero de 1982 se devaluó inesperadamente el peso en un 78%, además se programó una devaluación del 20% en el transcurso del año.

En abril de 1982 el gobierno anunció 1] mayores reducciones al gasto; 2] restringir la oferta nacional de crédito; 3] un aumento importante a los precios controlados (especialmente los productos fabricados por las empresas paraestatales), y 4] la negociación de un nuevo préstamo de mil millones de dólares para cubrir los gastos de corto plazo (Cypher, 1992, pp. 156 y 157).

Como se puede advertir por lo anteriormente dicho, la deuda externa era otro gran problema que se tenía que resolver, en este periodo se tuvo que renegociar no sólo para aplazarla sino para disminuirla considerablemente, para esto en 1982 se tomó la decisión de la nacionalización de la banca mexicana. Dicha medida, significó para el gobierno una confrontación abierta con el capital financiero, pero le devolvió legitimidad frente a la sociedad mexicana.

En opinión de Pérez y Mirón (1991),

Las reacciones, desde luego, surgieron de inmediato. Fue tal el impacto de la decisión, que los efectos y circunstancias de la crisis se olvidaron por completo. La figura presidencial se erguía de nuevo con el apoyo que le brindaban todos los sectores populares.

El movimiento obrero organizado continuó otorgando su leal e incuestionable apoyo a las decisiones gubernamentales, pero también el sindicalismo independiente, y toda la izquierda en general, se volcó en favor del nuevo proyecto. La magnitud de ese respaldo quedó de manifiesto en aquel gran mítin realizado en el Zócalo el 3 de septiembre, al que siguieron numerosas muestras de apoyo en diversas ciudades de provincia (p. 240).

Sin embargo, los empresarios sabían que dicha medida no duraría mucho en el siguiente sexenio, en el que gobernaría el conservador Miguel De la Madrid Hurtado. Y es justo en este gobierno que inició la etapa neoliberal en México. La crisis de la deuda de los dos sexenios anteriores, propició el ingreso de nuestro país a una etapa en la que de manera paulatina y sin descanso, el bienestar de las mayorías se fue deteriorando de manera alarmante con la anuencia del Estado.

3.3 La CONASUPO, Ejemplo de una Empresa Paraestatal Exitosa (1970-1976).

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) significó el modelo de empresa estatal, pues contribuyó a inyectar inversión en la agricultura y pretendía representar un cambio, pues con su creación se buscaba dar solución a la crisis de la década de los sesenta, sobre todo a la decadencia del sector agropecuario y brindar alimentos de calidad a la mayoría de la población.

La política que se aplicó a través de dicha empresa pública apuntó a dos aspectos, el primero se dirigió al reforzamiento de las áreas más desarrolladas del campo, la cual ocupó un 80% de la inversión pública; el segundo aspecto fue la rehabilitación de áreas de riesgo como era la infraestructura pública de dicho sector, así como la económica en créditos otorgados dirigidos a la compra de materia prima como de fertilizantes empleados por las empresas agrícolas.

De igual manera, se contemplaba dicho apoyo como un pacificador social debido a las constantes luchas sociales que brotaban por el poco apoyo por parte del Estado. La CONASUPO llegó a considerarse como un mecanismo de regulación del mercado de subsistencia. La esencia misma del concepto de esta empresa pública la podemos identificar mucho tiempo antes, para ser más preciso en la década de los treinta con la conformación del Comité Regulador del Mercado del Trigo, esta estructura pasó por diversas modificaciones hasta conformarse en la propia CONASUPO, hay que anotar que la conformación de dicho grupo fue una respuesta por parte del Estado, para ser una empresa opción ante el sector privado (Luna, 2021, p. 48).

El periodo con mayor apoyo y desarrollo de la CONASUPO fue en el sexenio de Luis Echeverría, el cual ensanchó sus áreas de trabajo y se logró diversificar en nuevos campos, esto lo podemos ver en el aumento de su presupuesto anual, el cual paso de 4 millones de pesos a 32 millones de pesos; de igual manera su presencia en el país fue muy importante ya que tuvo en operación 2 800 centros de compra de materia prima, 6 mil tiendas abiertas al público en general y 28 fábricas. Sin embargo,

a pesar de ya contar con una mayor estructura de producción y una administración operativa eficiente, esta empresa pública sólo abarcaba el 5% del mercado interno en el país.

Dentro de la propia CONASUPO se crearon divisiones las que la conformaron como grupo, éstas eran: Distribuidora CONASUPO, Industrias CONASUPO, Centros CONASUPO de Capacitación Campesina, Bodegas Rurales CONASUPO, y Materiales CONASUPO. De igual manera la incursión de esta empresa a otros ramos la podemos comprobar con la creación del Fideicomiso de la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social, y la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios. Con todas estas subdivisiones de dicha empresa podemos verificar un mayor desarrollo de sus funciones, llegó al grado de tecnificar cada una de sus empresas para un mayor desempeño y poder contar con un mejoramiento de sus funciones. Por todo esto en la década de 1971 a 1976 esta empresa pública cambio su razón social y se convirtió en Grupo CONASUPO (Luna, 2021, p. 50).

De igual manera se vio nacer a otros cuerpos de apoyo de subsistencia para los trabajadores y comisiones sectoriales, esto para el mejoramiento de la producción, algunas de éstas fueron el aumento de las tiendas para el beneficio de los trabajadores y el Instituto Nacional del Consumidor. Por otra parte, el sector privado vio con malos ojos el crecimiento del Grupo y lo vio amenazante, es por esto que dicho sector contestó con fuertes campañas en contra de éste, y su ataque se enfocó en el desprestigio de los centros comerciales y farmacias de la CONASUPO.

Por su parte, el Estado se enfrentó a la Cámara Nacional de Comercio (CONCANACO) mientras que Grupo CONASUPO, le fue quitando terreno en áreas rurales y mercado a empresas privadas del mismo ramo, esto aunado a la crisis que estaba pasando el sector privado. Su principal amenaza fue el control de precios que tuvo el Estado, pues éste controlaba la producción directa y la distribución de alimentos (Luna, 2021, p. 53).



FOTO 08

Vagón de ferrocarril en donde transportaba una tienda móvil de la Conasupo la cual se detenía en comunidades cercanas a las vías ferroviarias. Año y lugar desconocido.

También el gobierno a través de Grupo CONASUPO, intentó satisfacer las necesidades de capacitación de los campesinos y demás público en general, esto iba enfocado a la producción basada en la sustentación de recursos para lograr una producción más variada y con precios más accesibles, esto lo hacía mediante los Centros CONASUPO. En el sector de las importaciones de granos y alimentos de primera necesidad, esta empresa se colocó como una de las más importantes en su rama, aprovechando la crisis de alimentación surgida en la década de los setenta. Para 1976 dicha empresa pública exportaba el 16% de su producción, desgraciadamente con las ganancias por dichas exportaciones, el gobierno subsidiaba a las empresas privadas monopolizadoras del mismo ramo.

Grupo CONASUPO tuvo una gran presencia en la década de los setentas, esta empresa pública logró abarcar un buen espectro del mercado monopolizado por las empresas privadas, así mismo, logró atacar las desigualdades económicas de la población en general. Sin embargo, el manejo de los recursos obtenidos por dicho grupo, aunado al cambio de gobierno y con ello al cambio de proyecto, fue mermando a dicho grupo y se fueron reduciendo sus acciones, esto debido a la corrupción y al desvío de fondos que empezaron a drenar las arcas del mismo (Luna, 2021; Raziel, Zerega, 2025).

3.4 Crisis por la Deuda: Auge y Decadencia de las Empresas Paraestatales: 1976-1982.

Para iniciar este último apartado debemos identificar el momento de ruptura sobre el proceso en que el Estado mexicano iba creciendo constantemente y que entre 1976 a 1982, vemos una decadencia muy prolongada, momento que podemos identificar con mayor claridad. Comenzando con la expansión y creación de las empresas paraestatales, podemos ver un crecimiento desmedido en donde existieron diversos nacimientos de empresas públicas como rescates de empresas privadas que se encontraban en el colapso, de igual manera, nacían proyectos político – económicos que fueron sobrepasando los límites de los presupuestos, fueron colapsando las arcas económicas del Estado y se convirtieron en un lastre para éste.

El crecimiento desmedido de las empresas no seguía una línea de racionalidad, se creaban empresas sin ninguna planeación o estrategia, esta situación provocó que crearan mecanismos burocráticos deficientes, para la supervisión y regulación de éstas. A pesar de esta situación no fue posible lograr el manejo de todas las empresas paraestatales, ya se dejaban ver los síntomas de sobre endeudamiento que tenía el Estado con agentes externos privados, como fue el caso del banco EximBank el cual le otorgó constantes préstamos de capital al Estado mexicano, esta deuda llegó a alcanzar índices históricos entre estas dos décadas. Esta deuda aumentó con una gran rapidez, se estima que para 1970 se tenía una deuda con dicha institución de 7 mil millones de dólares, la cual pasó a 14 mil millones de dólares en 1974; esta deuda fue creciendo exponencialmente ya que para 1977 fue de 29 mil millones de dólares, y para 1982 la deuda alcanzó los 80 mil millones de dólares. Cabe mencionar que sólo se elevó la deuda pública más no la privada ya que si se ven en porcentajes la deuda pública tuvo un alza del 70% y la privada sólo alcanzó un 30% de endeudamiento. Datos de la Secretaría de Hacienda de la época señalan que entre 1970 a 1981, el 50% de la deuda externa fue del sector paraestatal, un 20% sólo se destinaba a la banca paraestatal y tan sólo el 14% lo retenía el Estado (Marichal, 2003, p. 17).

Pero este endeudamiento fue justificado por el Estado y los propios banqueros con el pretexto de que se iba a liquidar con la ganancia del petróleo, que en ese momento se descubrieron yacimientos petroleros en el Golfo de México. Con este gran descubrimiento en manos del Estado y durante el gobierno de José López Portillo (1976 – 1982), esta gran oportunidad la vio como un cheque al portador ya que se disparó el número de exportaciones.

Esta situación atrajo gran atención de diversos cuerpos internacionales y bancos, de los cuales recibieron con los brazos abiertos a las empresas públicas mexicanas como empresas privadas nacionales. La característica de este sexenio fue la internacionalización de los préstamos solicitados por el país, anteriormente a esta década los préstamos a México eran otorgados en un 47% por los bancos de los Estados Unidos, pero llegando la década de los ochenta, esa cifra se modificó y pasó a tener la batuta el Reino Unido con sus bancos privados, el cual le brindó al país adelantos de préstamos que aún no se tenía la noción de cómo poderlos pagar, aunado a esto, vinieron adelantos de otros bancos internacionales, como fueron de: Alemania, Japón, Francia, Canadá y Suiza (Marichal, 2003, p.19).

Sin embargo, la fiebre de prestamistas para nuestro país se detuvo cuando estalló la crisis financiera internacional que azotó al mundo entre 1981 a 1982, y se reposicionan los bancos estadounidenses en los préstamos otorgados a nuestro país. No obstante, en plena crisis financiera, los préstamos fueron cesando con el paso del tiempo, pero las tasas de interés aumentaron significativamente en comparación con los anteriores. Esta acción por parte de los bancos del país vecino era para refrescar las deudas ya adquiridas y entrar en un refinanciamiento, pero con intereses más elevados para México.

Dentro de toda esta crisis de endeudamiento había dos paraestatales que se debatían el número de préstamos que adquirirían, estas dos empresas era la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Ésta última fue la que tuvo mayor injerencia por el gran

descubrimiento petrolero, esta paraestatal alcanzó a multiplicar su presupuesto hasta en un 600% por ende el Estado a través de la Secretaría de Hacienda utilizaba a esta empresa como la “caja chica” para pagar los préstamos adquiridos, una práctica que hasta nuestros días sigue presente, ya que un porcentaje de ganancias de dicha empresa aún sigue pagando préstamos, este mal aún sigue siendo arrastrado ya que debido a esta situación esta empresa no mantiene estándares de inversión estables y tiene serias carencias en la producción de petróleo (Marichal, 2003, p. 19).

Otro factor que influyó en la crisis financiera de 1981 – 1982 fue el endeudamiento de la banca de desarrollo y bancos privados mexicanos, éstos últimos vieron con buenos ojos el endeudamiento para inyectar presupuesto a sus bancos y poderlo reciclar en el mercado interno, de igual forma los bancos públicos como lo fueron: Nacional Financiera (NAFINSA), Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), aumentaron sus deudas externas que alcanzaron a ser de 20 millones de dólares. Los directivos de dichos bancos vieron con buenos ojos el endeudamiento con tasas de interés bajas, las cuales pudieron encontrarse en el exterior, éstos tenían la misma estrategia que los banqueros privados, la cual era reinvertirlos en el mercado interno con tasas más elevadas. Pero todo dependía de que no existiera alguna crisis financiera mayor o problemas económicos en el país, lo cual por desgracia ocurrió, primeramente, en el mercado internacional, en el cual se elevaron las tasas de interés en los préstamos dados por cuerpos externos al país y al mismo tiempo en México se daba otra devaluación. Por lo anterior, las instituciones bancarias públicas al verse en una situación de vulnerabilidad en la primera devaluación del peso mexicano (1982), el gobierno de López Portillo decidió nacionalizar toda la banca para poderla ayudar y sacar de la crisis en que se encontraba. Esta situación solamente dejaba ver la caída del viejo sistema intervencionista estatal en donde las decisiones salían de los Pinos y no de instituciones adecuadas.

El Estado aprovechó la nacionalización de la banca para cubrir las deficiencias que trajo la devaluación y contar con un crédito superior a lo habitual, sin embargo, esta situación no contribuyó a la enorme deuda que tenía el Estado con organismos externos, ya que éste se estaba quedando sin liquidez para poder pagar sus deudas. En los años posteriores a la primera devaluación se tuvo que reestructurar la deuda externa a través de préstamos para el refinanciamiento, esto para evitar una quiebra del gobierno mexicano y que no se declarara en mora. Los acreedores de las deudas del país obligaron al Estado a la canalización de las ganancias del petróleo para cubrir solamente los intereses generados, y la deuda fue trasladada a los gobiernos federales y a la banca paraestatal.

Sin embargo, esto no resolvía el gran endeudamiento, sino que el gobierno estaba obligado a comprometer a PEMEX para asegurar sus pagos. Ya para 1986 el gobierno se encontraba con grandes dificultades para mantener una estabilidad económica y poder darle una continuidad al mantenimiento de las empresas estatales, es por ello que se decidió vender empresas del Estado, éstas eran alrededor de 500, muchas de las cuales eran ineficientes y contaban con deudas impagables.

Esta etapa de la historia fue el momento en que inició la privatización de las empresas públicas, las más representativas fueron: Telmex, diversas empresas mineras y siderúrgicas, también, los ferrocarriles nacionales, entre otras (Marichal, 2003, p. 21).

En opinión de Herrera Tapia,

... los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) pueden considerarse como de profunda complejidad en su vida política, económica y social.

Al segundo le correspondió la administración coyuntural de la transición internacional del Estado benefactor al Estado neoliberal, y al primero la difícil relación con las organizaciones empresariales del sector privado. Así, el último tramo del sexenio de López Portillo fue acompañado por medidas desesperadas por controlar los desequilibrios macroeconómicos originados en la sola apuesta por el mercado petrolero, el cual tuvo una gran caída de precios en 1981 y que obligó a una devaluación económica.

Al tomar posesión Miguel de la Madrid como presidente de México (1982-1988) se reconoce la gravedad de la crisis económica, y anuncia medidas de ajuste profundas en la vida nacional. Con el sexenio de Miguel de la Madrid se oficializa la entrada en vigor del programa neoliberal, a través de medidas de ajuste estructurales que siguen su curso hasta estos días, entre los cambios que sobresalen están: la desregulación económica,

reducción del aparato estatal, disminución de las subvenciones y procesos de privatización (Herrera, 2008, pp.13-14).

Como conclusión de este capítulo vemos una complejización de los sistemas económicos y las relaciones que genera entre individuos y el Estado. Por su parte *los modelos de mercado* se disputan los flujos de entrada y salida bajo sus reglas. La relación que dichos modelos tienen con los individuos es de desinformación, la tecnificación de estos modelos con el humano complejiza su entender y se aprovecha dicha situación para poder implantarse en la sociedad y poder aprovechar los recursos. Esta situación se puede evitar con la información adecuada presentada a la sociedad, esta gran tarea debiera provenir del Estado a través de sus prácticas en la eficiencia de los recursos.

La difusión del funcionamiento de los sistemas económicos debe de ser comprendido, para tener una práctica coherente y un sano desarrollo económico de los individuos y del Estado, deben de entenderse los múltiples factores que intervienen en los modelos económicos. Por su parte, el Estado debe de estar continuamente monitoreando los niveles de bienestar en la sociedad y las variaciones que pueden tener, como lo señaló la teoría de Pareto, las economías no pueden ser cerradas deben de ser abiertas, pero con restricciones para la seguridad interna de la economía del país. Con esto se debe de tener en cuenta que debe de estar apegado a una realidad en donde el Estado cobijé a la mayoría de los ciudadanos, como bien se señaló en anteriores párrafos, la erradicación de las desigualdades tiene diversas aristas, pero se busca que la mayoría de la población no sufra de desigualdades que afecten su desarrollo pleno.

El desarrollo de las políticas públicas por parte del Estado fue notable por su intención de disminuir los altos niveles de desigualdad, pero desgraciadamente fueron mal empleadas algunas de ellas. Sobre todo en los gobiernos de Luis Echeverría y José Portillo en donde se notó el desgaste avanzado del sistema económico mexicano debido a una alza en la adquisición de empresas privadas, lo que impulsó altos niveles de endeudamiento que provocaron un quiebre en el sistema económico. Este hecho histórico nos dejó ver que el exceso de confianza por las futuras bonanzas de la economía y los

préstamos del Fondo Monetario Internacional, le abrieron la puerta al capitalismo salvaje en la economía mexicana, esto hizo mermar los planes venideros del país y generó un grave desequilibrio que aún seguimos viviendo con el pago de esas deudas.

El crecimiento que se tuvo antes de los periodos mencionados fue desmedido y poco regulado al grado de quebrar las lógicas del proteccionismo por parte del Estado, algunas empresas paraestatales fueron creciendo y contribuyeron a la disminución de las desigualdades, como fue en el caso de CONASUPO, pero algunas otras no fueron bien estructuradas, lo peor de esto es que fueron proyectos mal encaminados y que obtuvieron un financiamiento por parte del Estado y de identidades extranjeras. El seguimiento que se le dio a las paraestatales no fue el adecuado, esto pudo tener diversas razones: mala planeación, una desinformación en temas más específicos, un exceso de confianza por parte del Estado, poco interés, etc. Sin embargo, lo que sí se puede señalar con exactitud es la alta tasa de endeudamiento en el sector público que llegó a significar hasta el 70% de la deuda.

Esto último fue el peor de los males de los sexenios de esta docena trágica, pues la mala planeación de las deudas y peor aún la mala administración que se hizo para la distribución de este recurso, fue el error que hizo perder el control de las finanzas del Estado mexicano. Aunado a esto, las crisis económicas mundiales dispararon los niveles de desigualdad que terminarían ensanchándose. Las oportunidades en este periodo se vinieron abajo, las deudas y los intereses fueron creciendo y los salarios fueron cayendo.

En este contexto se puede concluir que las decisiones tomadas por los presidentes Echeverría y López Portillo, estuvieron encaminadas a impulsar políticas públicas redistributivas que efectivamente desataron grandes niveles de conflictualidad (Aguilar, 2012; Canto 2018), sobre todo con los grupos empresariales más fuertes del país, como fue el grupo Monterrey. La fuga de capitales fue el signo más palpable de dicha confrontación además de la creación del Consejo Coordinador Empresarial (creado el 5 de agosto de 1976), que se convirtió en la organización de empresarios más

fuerte de la época y que en adelante se opondría a las políticas públicas redistributivas del Estado. El crecimiento desmedido y sin planeación de la Administración Pública, fue otra de las causas a las que se achaca el impacto de la crisis y el endeudamiento externo. En este sentido, podemos retomar a Canto (2018) cuando afirma que: “La política pública es coerción deliberada y como tal implica la reunificación de política y administración ...” (p.235).

En este orden de ideas, Salyano (1985) afirma que,

La expansión de los derechos sociales y la extensión del Estado a lo largo y ancho de la economía y la política, motivaron el enriquecimiento funcional y organizacional de la administración pública, cubriendo nuevas áreas de interés nacional. De este modo se estableció la relación dialéctica entre crisis y administración pública. Por un lado, la crisis es explicable en la medida en que creció el Estado y simplificó la sociedad civil. En este sentido, el Estado creció y consecuentemente la administración pública también, lo que se observa no sólo en términos cuantitativos (orgánico-funcionales), sino también en términos de sustantividad política de las funciones.

En otras palabras, la administración pública se politizó en extremo, debido a la creciente debilidad de los otros elementos del sistema político mexicano; congreso de la unión, partidos políticos, grupos de presión e interés y los medios de comunicación de masas, aun cuando éstos últimos se fortalecieron en su mediación con el Estado y la sociedad (pp. 134 y 135).

Lo dicho hasta aquí, explica el ingreso de México a la etapa neoliberal, la falta de rigor de los presidentes Echeverría y López Portillo en la planeación del uso de los recursos y sobre todo en la forma de obtenerlos, condenó a las siguientes generaciones a la pérdida de mejores condiciones de vida con base en una economía fuerte y sustentable.

Como veremos en el siguiente capítulo, uno de los rubros en los que la reestructuración del Estado afectó de manera palpable a las grandes mayorías de nuestro país, fue justamente en el ámbito de la alimentación. Pues como ya se analizó párrafos arriba, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), fue durante esta época un organismo descentralizado del Estado, creado y apoyado directamente por las decisiones de los Ejecutivos para contribuir a ir disminuyendo la brecha alimentaria en México. Su reestructuración primero hacia 1995 y su liquidación hacia 1999, no resolvió el problema de la alimentación, sino que incluso lo agravó.

Cuadro I. Número de Empresas Públicas por Gobierno

Periodo presidencial	Número de Empresas
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	37 empresas
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	43 empresas
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	65 empresas
Adolfo López Mateos (1958-1964)	36 empresas
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	105 empresas
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	506 empresas
José López Portillo y Pacheco (1976-1982)	1 150 empresas
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	419 empresas
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	259 empresas
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	235 empresas
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	394 empresas
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	202 empresas
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	323 empresas
Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)	304 empresas

Fuentes: Pinto, A. (1994) Grupos privados nacionales en México, 1987-1993. *Revista de la CEPAL*, 53, 159 – 174. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d9a77fa2-c45b-4e9b-a9fb-65fcd4bb547a/content>

González Sánchez, J.J. (2010) La privatización en México como retracción estatal. Instituto de Administración Pública del Estado de México. <https://iapem.edomex.gob.mx/editorial/revistas/2010LPMRE.pdf>

Espinosa Torres, B. Flores Orta, B.S. Hernández Arcudia, E.C. (2018) Privatización de las Empresas Estatales en México 1982-200. *Revista Académica de Investigación Tlatemoani*. 30, 93. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7340391.pdf&ved=2ahUKewjbut2UxJeMAxUD48kDHfcYGooQFnoECBkQAQ&usq=AOvVaw3jlcUozRjOowtazYp3ZfqR>

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2006) El Ingreso y el Gasto Público en México. Siglo XXI http://centro.paot.org.mx/documentos/inegi/ingreso_gasto_2006.pdf

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2018) Censo Nacional de Gobierno Federal 2018.
INEGI informa.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngf/2018/doc/cngf_2018_resultados.pdf

Capítulo 4: CONASUPO, LICONSA, SEGALMEX.

Las empresas de participación estatal sea cual sea su giro se convierten en un tema complejo pues forman parte de una maquinaria cuya meta es el bien común. Éstas son un claro ejemplo del desarrollo arquitectónico del Estado mexicano, ya que son de vital importancia porque lo robustecen, pues lo convierten en inversionista y productor de capital, por ende, se busca el desarrollo de las empresas paraestatales.

Es así en el caso de las empresa que analizaremos en éste último capítulo: CONASUPO, LICONSA y SEGALMEX. Dichas empresas paraestatales se han convertido en un baluarte de la política pública del Estado mexicano en la búsqueda de aminorar las grandes desigualdades alimentarias en la mayor parte de la población de nuestro país. Dichas empresas con todos sus logros y limitaciones, son la expresión histórica de la búsqueda del bien común a que está obligado el Estado nación en su modalidad de interventor, asistencialista e incluso neoliberal.

La primera empresa del Estado que se fundó para intentar resolver de manera masiva los problemas alimentarios del país fue CONASUPO. Está nació en el sexenio de Adolfo López Mateos. Dicha empresa tuvo como objetivo subsidiar la canasta básica de la población menos favorecida en el ámbito rural y urbano.

Según Herrera (2008),

En el marco de la rectoría económica del Estado, a principios de la década de los años sesenta, el gobierno integró un gran sistema de abasto que se materializó en el año de 1962 con la creación de la CONASUPO, la cual garantizaría la compra y regulación de precios en productos de la canasta básica, particularmente el maíz. La CONASUPO durante más de 35 años fue el principal instrumento del gobierno para el abasto alimentario rural en México, y la desaparición en 1999 de este organismo descentralizado redimensionó la estructura de producción y abasto del maíz en muchas regiones de México. En plena expansión de la CONASUPO, en 1965 se crea la Compañía Hidratadora de Leche -que posteriormente en 1972 se convertiría en Leche Industrializada CONASUPO-, con el propósito de apoyar a las personas más necesitadas del sector urbano y rural en la ingesta alimentaria. Destacan el establecimiento de almacenes regionales de abasto y tiendas comunitarias en gran parte del país, que eran controlados por la CONASUPO. Hoy en día aún es posible observar en las comunidades rurales resabios de esas edificaciones. La larga historia de la empresa paraestatal CONASUPO culminó con su desaparición en 1999 como parte de

las políticas neoliberales. Tras haber dejado mitos y realidades detrás de sí; la paraestatal sucumbió ante la apuesta por empresas modernizadas como DICONSA y LICONSA, dos empresas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La primera funcionando como una red de abasto rural, y la segunda industrializando y distribuyendo leche a la población de zonas rurales y urbanas con precio de subsidio selectivo (pp.14-15).

4.1 Acciones Gubernamentales a Favor del Consumo de Leche Después de la Revolución Mexicana.

En opinión de Coyote (1997, pp. 2,3), hubo diversos eventos que permitieron la distribución de leche en la población de escasos recursos, pues gran parte de dicha población no tenía la costumbre de consumir leche (pues no tenía acceso a comprarla dado los bajos salarios). La dieta consistía en su mayoría en consumir carne de res y poco pollo y la sustitución de la agricultura por la ganadería favoreció la proliferación de diversas carnes, esto orilló a los agricultores a tener parcelas agrícolas de pastoreo. Aunado a esto sabemos que las zonas con población mayoritariamente indígena estaban muy marginadas de los beneficios sociales. No es hasta que existió una mayoría de mestizos en dichas zonas que se popularizó la ingesta de la leche y se agregó a la dieta de los ciudadanos, esto de igual manera a ésta se le reconoció por contener propiedades y colocarla al nivel de la importancia del maíz.

Otro elemento que contribuyó a que la leche tomara un papel importante entre la población, fue la crisis alimentaria que dejó la Revolución Mexicana, las tropas se enfrentaron a estos estragos y se tuvieron que hacer modificaciones a las formas de la elaboración de los alimentos. El consumo de leche fue tomando fuerza debido a que permitió un mejor desarrollo físico de la población.

Al cambiar la dieta de ésta, su relación con los alimentos de la canasta básica se hizo cada vez más importante y esto ocurrió con el consumo de leche, pero fue frenado por la poca existencia de ganado vacuno, ya que en 1930 se registraban 10, 082 vacas, esta cantidad aumentaría muy poco después de diez años con un total de 11,879 vacas, para surtir de leche a una población de 18 millones de habitantes en constante crecimiento. Existía demanda, pero escaseaba la materia prima, es por ello que el Estado intervino en la defensa de la mayoría con medidas de control como fue la fijación de precios y el inicio de operaciones raquíticas para apaciguar la oferta y la demanda (Coyote, 1997, p.5).

La distribución de la leche en un primer momento, siguió la ruta de los distintos establos dispersos por el país, era básicamente de consumo local. Éste fue modificándose y regulándose con el paso del tiempo, hasta 1914 donde en la Ciudad de México fue creado un decreto para la venta de leche regulada, el cual reguló las condiciones necesarias de los locales especializados en la venta de leche, el aseo y la condición óptima en que debía encontrarse la leche. A esto se le agregó la temperatura en que debía estar el producto, la cual era mínimo 10° C y no pasar más de tres horas expuesta después de la ordeña. Para 1925 se reformula el decreto de la venta del producto de la leche y se fortalecen las normas sanitarias, agregando la obligación a los locales que vendían este producto, de pasteurizar la leche y conservarla en envases cerrados, haciendo la medición constante de la lactosa como de la acidez, también se elaboró un tabulador de diferentes precios de la leche (Coyote, 1997, p. 6).

Con todos estos cambios para el producto de la leche, se formuló el artículo constitucional 26, el cual señalaba la certificación que debía tener la leche; los productores estaban obligados a mantener a las vacas en perfecto estado de salud a partir de la vigilancia de médicos veterinarios; después de la ordeña, la leche debía ser certificada por el Departamento de Salubridad para ser clasificada. En 1931 se agregan más lineamientos para la venta de la leche, uno de estos lineamientos consistía en que el producto debía venderse dentro de las 24 horas después de la ordeña, de no ser así, el producto debía desecharse. Así mismo, la venta de la leche sólo era aprobada si provenía de ranchos, haciendas y establos, los cuales no debían estar a más de 100 kilómetros de los lugares de su venta.

No tardó mucho para que empresas particulares aprovecharan este auge en la producción de la leche en el país, un claro ejemplo fue la empresa transnacional NESTLÉ, la cual, en 1932 decidió entrar al mercado mexicano al área de lácteos, el gobierno mexicano brindó las facilidades para el desarrollo de esta empresa en el mercado, se le dio protección arancelaria junto con bajos costos en la compra de terrenos para sus instalaciones (Coyote, 1997, p. 8).

La entrada de esta transnacional a nuestro país fue recibida con los brazos abiertos ya que se creía que innovaría la producción de lácteos y contribuiría a la producción de otros alimentos que en este momento histórico, no se producían en grandes cantidades, esto debido a que el consumo era local y era ineficiente para una producción nacional. Durante el gobierno del General Cárdenas es cuando se inicia una política centrada en el interés por cubrir las necesidades alimentarias de las grandes mayorías.

En opinión de Calvillo,

La culminación de sus acciones se dio el 22 de junio de 1937 con la creación del Comité Regulador del Mercado de Trigo (CRMT), que obedecía a la necesidad de dar una respuesta al pueblo ante la carestía de los artículos básicos, especialmente el trigo, fecha que los funcionarios de Distribuidoras CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA) reconocen como el antecedente más antiguo en la política social del abasto de alimentos. Las atribuciones básicas del CRMT eran: a) Estudiar la situación actual de la cosecha. b) La capacidad adquisitiva del mismo por la población. c) Las necesidades de la población, d) El consumo de harina y pan en el país. e) El establecimiento de zonas de distribución. f) Establecer patrones para el mismo y las harinas. g) Formar un stock para evitar carencias. h) Importar la cantidad faltante, estando su manejo a cargo de ANDSA. Paralelamente, impulsó la inversión en actividades productivas del sector agrícola, para lo cual redujo las tasas de interés a los créditos a la producción, organizó a los productores y protegió a los consumidores, además de crear la Bolsa Nacional de Productos Agrícolas. Con todas estas acciones, las condiciones de vida mejoraron, lo mismo que la producción, además, el consumo de leche se generalizó, al grado que para 1937 existían, tan solo en el Distrito Federal, 2 mil 275 lecherías (Calvillo, 2019, p.27).

En 1938, todavía en el gobierno de Cárdenas, se lanzó un proyecto para la construcción de una planta pasteurizadora de leche, con el propósito de tener el control central sanitario para proteger a la población en general; esta planta era manejada por la Unión de Trabajadores de la Industria Lechera la cual estaba afiliada a la C.T.M., al mismo tiempo, surgió el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, su principal tarea era el estudio de las anomalías que pudieran surgir en la producción de alimentos, cabe señalar que este comité servía como vínculo entre las acciones del Estado con respecto a la distribución y consumo de la canasta básica. Con el desarrollo de esta planta y el Comité, se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A de C. V (NADRISA), ésta fue establecida por la ley y era intermediaria entre las instituciones financieras de crédito y los grupos de trabajadores y campesinos (Coyote, 1997, p. 10).

Esta nueva paraestatal combatía de frente el elevado costo de producción y los precios inflados de los alimentos básicos. En esta época se veía constantemente crímenes de acaparamiento y destrucción de alimentos por parte de los productores para seguir manteniendo los altos costos de éstos, un ejemplo claro fue la leche. NADRISA fue el primer antecedente de lo que hoy conocemos como LICONSA, ya que para 1945 se constituye otra empresa paraestatal denominada Lechería Nacional, S. A., la cual estaba encargada de embotellar y de distribuir el líquido, ésta gozaba de una excepción de impuestos que el propio presidente Manuel Ávila Camacho le otorgó, esto le permitió a la nueva paraestatal tener un mayor margen de utilidad, pero también se le brindó margen de autonomía frente al Estado. Hasta este momento se volvió de gran importancia la regulación de la leche entera como en polvo y a los productos descremados, su control era de suma importancia para el Estado, por ello eran necesarias las diversas regulaciones en su producción y transporte, ya que el producto más importante era la leche, pero ésta sólo era “el pretexto” para abrir un amplio catálogo de alimentos básicos que el Estado quería subsidiar. Este producto tuvo una gran aceptación en las familias de bajos recursos, si bien en un primer momento, la leche producida por éstas paraestatales se encontraba al mismo costo que demás marcas, ésta pudo disminuir su costo y mejorar la producción (Coyote, 1997, p. 10).

Esto último se pudo lograr alrededor de 1954, año en el cual hubo una fusión de las paraestatales CEIMSA y CREMEX, las cuales dieron marcha a una planta con la capacidad alrededor de 300, 000 litros diarios de leche. Al año siguiente se inició la suministración de 20, 000 raciones diarias a la Asociación Nacional de Protección a la Infancia la cual brindaba desayunos escolares, la cual hoy en día se conoce como Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

4.2 La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA, S.A. de C.V.)

En 1962 nació la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) con un presupuesto inicial de mil millones de pesos, ésta absorbió a todas las paraestatales mencionadas anteriormente y centralizó las funciones como las instalaciones de éstas, sin perder de vista su propósito principal, el cual era la regulación y control de la producción de la canasta básica. Para 1963 cambia su razón social agregándole S. A. (Sociedad Anónima) y se convierte en CONASUPO, S. A., por lo que se convirtió en una compañía con capital público y privado (Coyote, 1997). Desde su creación la CONASUPO tuvo como principales objetivos: “...reducir las actividades especulativas en los mercados primario y secundario de productos agrícolas básicos para así proteger los ingresos de los campesinos y de los consumidores pobres urbanos, así como regular el mercado (mediante el manejo del comercio exterior y cambios de inventario) para evitar los cambios drásticos de precios debido a la escasez en la producción nacional o a las acciones *dumping* (invasión del mercado con mercancías a bajo precio) por parte de otros países” (Lustig y Martín del Campo, 1985, p. 216).

Para poder llevar a cabo dichos objetivos la CONASUPO llevaba a cabo tres tareas básicas: comercialización de productos agrícolas básicos, procesamiento de alimentos de subsistencia y distribución de los mismos y otros bienes a través de la venta a mayoreo y menudeo (Lustig y Martín del Campo, 1985, p.216). Para llevar a cabo las tres tareas antes mencionadas el sistema CONASUPO funcionó de la siguiente manera.

... la agencia matriz (también denominada CONASUPO) decide sobre las compras (y ventas) tanto en el mercado nacional como internacional; en el primero las compras se realizan a precio de garantía principalmente a través de Bodegas Rurales CONASUPO, Sociedad Anónima, BUROCONSA, la cual adquiere el producto, lo almacena y transporta hasta los centros urbanos, e incluso mediante ANDSA.

Para hacer más efectiva la intervención de CONASUPO en las compras de bienes agrícolas, se crearon otras dos agencias en 1973: Centros CONASUPO de Capacitación, CECONCA, encargada del entrenamiento de los productores de bajos ingresos con el objeto de mejorar su capacidad de participación en los procesos de producción y comercialización a fin de que tenga un mayor poder de negociación; y Fideicomiso Comisión Promotora CONASUPO, FICOPROCONSA, que se dedica a promover la organización de acciones conjuntas

de grupos de productores y a mejorar las condiciones de infraestructura para hacer más fácil el acceso a CONASUPO.

El suministro total de productos agrícolas básicos en posesión de CONASUPO se vende en parte a la industria procesadora de alimentos a precio subsidiado, el resto es distribuido por sus propias agencias; asimismo, una parte se vende a compradores al mayoreo y directamente al público, ambos a más bajo precio que el prevaleciente en el mercado (Lustig y Martín del Campo, 1985, p. 217)

Para poder llevar a cabo el procesamiento de alimentos el sistema CONASUPO contaba con otras empresas como: Maíz Industrializado CONASUPO, MICONSA que producía harina de maíz; Trigo Industrializado CONASUPO, TRICONSA, que producía pan blanco de mesa; Industrias CONASUPO, S.A., ICONSA, que producía harina de trigo, sopa de tallarín, aceite de cocina, margarina y comida de animales; y, por último Leche Industrializada CONASUPO, S.A., LICONSA, “que reconstituye el poder de la leche, la pasteuriza y la vende a través de las tiendas LICONSA, a precio subsidiado ...” (Lustig y Martín del Campo, 1985, p. 218). Otro hecho fundamental es que para comercializar lo producido por dichas empresas, sistema CONASUPO contaba con empresas que comercializaban los productos como: Impulsora del Pequeño Comercio S.A., IMPECSA (que operó desde 1977) y Distribuidora CONASUPO, S.A., DICONSA, “cuyas seis dependencias regionales venden una amplia variedad de bienes para las áreas rurales y urbanas a través de las tiendas CONASUPO a precios más bajos que los que prevalecen en tiendas comerciales. Las tiendas CONASUPO son de tres clases: supermercados, pequeñas tiendas urbanas y rurales” (Lustig y Martín del Campo, 1985, p. 218).

Como se puede advertir, el sistema CONASUPO fue fundamental para impulsar el bienestar tanto de los productores como de los consumidores de alimentos básicos, en particular el consumo de leche fortificada. El amplio dominio de CONASUPO con todas sus empresas filiales, se enfrentó a un campo minado, ya que existieron diversos conflictos de intereses, se necesitaba una reestructuración desde los productores hasta el embasamiento de los productos, de igual manera, no pudo cubrir la demanda de los productos y tuvo altos costos de producción. Esta nueva compañía bajó aún más sus costos modificando los envases, pues pasaron de ser de vidrio a tetra pack. Al mismo tiempo,

echó a andar una producción automatizada con alrededor de 800 máquinas que le brindaron una capacidad diaria de hasta más de medio millón de litros. Dichas máquinas se repartieron en 400 colonias populares en la Ciudad de México, pero no sólo se quedaba la producción en esta ciudad, también se construyó un sistema de tanques refrigerantes y máquinas automáticas que distribuyeron la leche en diversas áreas del país. Para 1972, CONASUPO cambió su razón social nuevamente y se convirtió en Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA), S. A. de C. V. (Capital Variable) (Coyote, 1997). Como anotamos en el Capítulo III, la CONASUPO tuvo todo el apoyo durante el gobierno de Luis Echeverría, lo que no se pudo sostener debido a los graves problemas que se tuvieron al finalizar su sexenio sobre todo en relación con la deuda externa.

Para el sexenio de López Portillo las condiciones no cambiaron demasiado, pues en opinión de Calvillo,

En el periodo 1979-1980 se rompió la marcha de la Alianza para la Producción, ya que los resultados fueron malos, con lo que se generaron presiones inflacionarias, se elevaron los déficits gubernamentales, aumentaron la especulación, los cuellos de botella, los ajustes de precios y tarifas públicas, y se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA). La magnitud de la crisis fue de tal magnitud que para conjurar la escasez de alimentos se tuvieron que ampliar los subsidios, a la par que empezaron a funcionar los almacenes regionales Coplamar-Conasupo.

Para apoyar la Alianza para la Producción se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980) con el objetivo de impulsar al máximo la producción agropecuaria y agroindustrial; sus metas eran lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar el nivel de ingreso y las condiciones nutricionales de la población. Además, se confió al DIF la tarea de educar alimenticiamente a la población, al tiempo que se incrementaron los desayunos escolares. A pesar de estos esfuerzos, un 30 por ciento de la población nacional no consumía leche.

Durante 1981 los resultados fueron favorables, al grado que las metas del SAM se cubrieron en un 95 por ciento. Sin embargo, al iniciar 1982 el desplome petrolero volvió a generar distorsiones: devaluación, inflación, especulación, fuga de divisas, etc.

Al finalizar el periodo lopezportillista, un mayor número de mexicanos carecía de los medios para asegurarse una adecuada alimentación, lo que se reflejó en el hecho de que 19 millones de compatriotas estaban mal alimentados, principalmente habitantes de zonas rurales. Un 30 por ciento de la población no recibía ingresos suficientes para una alimentación básica, principalmente en el sur y sureste mexicanos. Esto se agravó con una

caída en la producción de alimentos y la consecuente importación para equilibrar el déficit (Calvillo, 2019, p.33).

A pesar de todo este desarrollo y conjunción de empresas paraestatales y convertirse en una zona libre de impuestos, podemos percatarnos que el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid disminuyó el ritmo de la producción, provocando que los productos que comercializaba fueran importados, si bien en el país se contaba con las herramientas tecnológicas necesarias para cubrir la demanda, se prefería traer materia prima del exterior y en el país procesarla. Esto provocó una disparidad en la producción, ya que el ganado del que se obtenía la leche también se utilizaba para la producción de carne. Esto provocó un déficit en la producción de leche. Por si fuera poco, la situación se agravó debido a la existencia de distintos tipos de ganado vacuno; a los problemas en el sistema de la producción como en la explotación de éste en las diversas zonas ecológicas, y sobre todo, a que éstas carecían de asistencia técnica pues se pudo observar una alta incidencia en enfermedades como mastitis, brucelosis, etc. (Matehuala, 1994, pp. 10-11).

Por todo lo anterior, se vieron afectadas considerablemente, la producción y distribución de la leche en esta época, pero a pesar de todo se creó una estrategia que permitió recuperar la producción y así se aumentaron las poblaciones que se pudieron ver beneficiadas con el vital líquido como lo fueron las comunidades alejadas del centro del país. La primera estrategia aplicada fue la apertura para la compra de leche a pequeños productores en centros de acopio certificados, éstos se conformaron en 41 centros regados por el país que garantizaron el suministro mínimo de un año. En tres años que estuvo en operación se contabilizó que se compraron alrededor de 228, 214, 154 litros de leche, mismos que fueron adquiridos por 10, 000 productores locales.

Esto provocó un aumento en el poder adquisitivo en zonas de bajos recursos y en donde la producción de leche fue la principal fuente de ingresos. De igual manera, en estos centros de acopio se les brindaba a los productores las herramientas necesarias para la producción así como la

información necesaria para el desarrollo de ésta. También se eliminaron intermediarios, al grado de que el centro de acopio iba a recoger la leche al lugar de la ordeña.

Así mismo, se abrieron centros de forraje para la venta del alimento vacuno de más alta calidad con bajos costos para los productores, esta decisión fue vista con buenos ojos por parte de los productores, tan sólo en ocho meses se vendieron 18, 210 toneladas de alimento, con un 30% más bajo del alimento promedio (Matehuala, 1994, p. 17).

Por su parte, LICONSA pretendía hacer una unión de productores y poderlos impulsar con herramientas técnicas y seguir bajando los costos de producción. Para ello abrió, aparte de los centros de acopio, Unidades Demostrativas de grupos de pequeños y medianos productores, en donde se les enseñaba un modelo de producción específico para cada región y estación del año. Estas medidas abarcaban desde la alimentación, pasando por las medicinas preventivas hasta el conteo de producción. También estas paraestatales sufrieron los recortes presupuestales ya que tuvieron que desarrollar un plan para disminuir más la producción y nacieron los Centros de Recría, como su nombre lo indica, eran lugares en donde criaban cabezas vacunas de mejores razas y a un bajo costo. Éstos tenían becerros desde la edad de lactancia y después de siete meses se vendían a un bajo costo a los productores. Estos centros tenían la capacidad de modificar genéticamente y obtener mejores crías al punto de que una sola vaca podía producir en un año hasta seis crías (Matehuala, 1994, pp. 17-19).

Con respecto a la producción de la leche, este producto era el único de toda la producción de esta paraestatal que no producía ganancia, sus bajos costos contribuyeron a mantener la producción del vital alimento. Las principales plantas con las que contaba LICONSA para 1992, fueron las siguientes:

LICONSA Tlalnepantla.

Esta planta fue de las primeras en producir leche y hasta nuestros días sigue vigente su producción y es una de las principales a nivel nacional.

LICONSA Oaxaca.

Su producción estaba dedicada exclusivamente a la demanda del estado, esta empezó a producir leche a partir de 1980, pero fue vendida al sector privado.



FOTO 09

Tienda comercial de la CONASUPO ubicada en Cuautitlán Izcalli en la década de los 70s

LICONSA Monterrey.

Esta planta es un caso particular ya que es un ejemplo de la colaboración entre sector público y sector privado, ya que tiene una participación estatal con la participación de la empresa Pasteurizadora Nazas, S. A. Sin embargo, esta planta también fue vendida.

LICONSA Guadalajara.

Esta planta abrió sus puertas en 1981 pero no tuvo la producción necesaria y se decidió su venta al sector privado.

LICONSA Tláhuac.

Esta planta se creó en 1985 y es la segunda más grande y con mejor tecnología con la que cuenta esta paraestatal, desde su concepción fue ideada para la producción de leche y la elaboración de la pasteurización en porciones pequeñas, las cuales van dirigidas para el programa de desayunos escolares (DIF), sigue operando.

Sin embargo, no todo fue crecimiento para esta paraestatal pues el Programa de Regulación de Producción Industrializada, que fue el encargado de regularizar dentro del mercado los costos de las leches industrializadas y de igual manera, garantizaba que siempre hubiera abasto de materias primas para la producción de LICONSA, fue eliminado. Dicho programa fue cerrado por la paraestatal ya que se consideró que representaba un sistema de acaparamiento por parte de LICONSA y por lo tanto, perjudicaba al sector privado.

Tal situación pudo ser cierta ya que el Programa de Regulación se encargaba de las seis zonas del país en que operaba LICONSA, a saber: Centro (Guadalajara), Norte (Monterrey), Noroeste (Hermosillo), Sureste (Villahermosa), Sur (Puebla) y Metropolitana (Naucalpan) (Matehuala, 1994, pp. 21-23).

FODA: Política Pública Alimentaria (CONASUPO – LICONSA – SEGALMEX)

Fortalezas	Oportunidades
• Legitimidad constitucional del derecho a la alimentación. • Función social históricamente reconocida. • Capacidad para estabilizar precios y mercados. • Infraestructura nacional de abasto y distribución. • Articulación potencial con productores campesinos.	• Revalorización global del papel del Estado. • Crecimiento de mercados agroecológicos. • Implementación de sistemas tecnológicos de control. • Fortalecimiento de cooperativas y economías locales. • Enfoque creciente en nutrición y salud pública.
Debilidades	Amenazas
• Dependencia presupuestal y vulnerabilidad sexenal. • Falta de profesionalización	• Modelo neoliberal orientado a la privatización. • Concentración corporativa del mercado alimentario.

administrativa. • Corrupción documentada (caso SEGALMEX). • Desarticulación institucional en la cadena alimentaria. • Reducción de cobertura territorial efectiva.	• Aumento de la inseguridad alimentaria. • Volatilidad internacional de precios. • Desconfianza ciudadana hacia instituciones públicas.

4.3 La Transición de CONASUPO a LICONSA.

Lo que se refiere a CONASUPO y su lucha contra la desigualdad alimentaria es de alta relevancia para el bien común, esto debido a que hasta nuestros días se sigue retomando como un ejemplo de lo que fue la política pública (redistributiva) alimentaria de los gobiernos de Echeverría y López Portillo, misma que les causó grandes conflictos con grandes empresarios. En los inicios de la década de los noventa, en pleno apogeo de las políticas neoliberales del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, vemos un sistema diferente de subsidios que hizo modificar la consistencia de la distribución de CONASUPO; dicho cambio se debió a que el gobierno fue aumentado el salario mínimo, lo que provocó que se pensara en subir el precio de la leche y de otros insumos (Cruz, 1996, p. 24).

Otra modificación que sufrió dicha paraestatal es que en 1991 existió una desincorporación de algunas de sus partes, como el Programa de Fomento Lechero, el cual era el encargado de capacitar teórica y técnicamente a los productores de leche y de productos agrícolas, también se separó la producción y comercialización de leches.



FOTO 10

Fotografía tomada a finales de la década de los 70's principios de los 80's en donde se puede observar una Tienda Movil de la CONASUPO, la cual llevaba productos de la canasta básica a las localidades más alejadas. Lugar desconocido.

Pero esta situación fue el resultado de un estudio de beneficios y riesgos el cual arrojó que la distribución interestatal fue cayendo considerablemente, ya que se seguía una línea asimétrica, esto debido a que las estructuras de CONASUPO y LICONSA fueron hechas en diferentes épocas y no fueron realizadas de manera homogénea; éstas llegaron al punto de no coincidir con la visión de su fundación. Para evitar esto, con la ayuda de la descentralización de sus tareas, CONASUPO fue encargada de cubrir y trabajar las localidades y Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's) a nivel nacional, y enfocar su trabajo en los Estados que contaban con los índices más altos de desigualdad económica. En 1990 esta paraestatal se puso a trabajar en un sistema de base de datos que a través de un censo nacional obtendría los niveles de mayores desigualdades, se consideraron trece variables a tener en cuenta, entre algunas de ellas están las variables demográfica, educación y vivienda. Con esto se podía clasificar los niveles de marginalidad (Muy Baja, Baja, Alta y Muy Alta) (Cruz, 1996, pp. 32-33).

Para los años de 1988 a 1994 y a partir del análisis anterior, se vio un crecimiento de la cobertura de LICONSA ya que se tenían estudiadas quince entidades de la federación y cinco millones de infantes se beneficiarían del trabajo de esta paraestatal, con este inicio se le inyectó más capital para aumentar la cobertura del programa, esto dio buenos resultados ya que la población beneficiaria se elevó en un sesenta y cinco por ciento. Con respecto a la distribución de productos lácticos se amplió la cobertura del Estado en donde no se tenía como tal una presencia, la distribución de leche llegó a albergues, como fue el caso del Instituto Nacional Indigenista (INI), a casas de asistencia, y hasta a las clínicas públicas, como fue el caso del IMSS- Solidaridad (Cruz, 1996, p.34).

Cabe mencionar que para 1992 se le reconoció a LICONSA su gran empeño por la expansión que tuvo al llegar a lugares donde no tenía presencia y tener un crecimiento constante, sin embargo, esto tuvo una gran inversión fiscal ya que elevó los costos de la producción, tuvo repercusiones y se tuvieron que cambiar los sistemas de selección y una actualización del padrón de beneficiarios. Esto

último se realizó en este mismo año y fue denominado como “pase de lista con revisión de documentos”, la actualización se realizó en los centros de distribución, la gran magnitud de dicha tarea, se comprueba al saber que ésta terminó hasta el segundo semestre de 1994. Todo esto contribuyó para el saneamiento de los sistemas de esta empresa y eliminar errores de inclusión y traspaso de CONASUPO (Cruz, 1996, p. 35).

Los esfuerzos en conjunto de LICONSA y CONASUPO tuvieron resultados positivos ya que pudieron sortear estos problemas. El siguiente paso fue el crecimiento de la cobertura y, al mismo tiempo, reducir los desequilibrios estatales que presentaba, la estrategia fue continuar con la línea de la descentralización la cual inició con el análisis de la asignación de recursos fiscales que a cada estado se le otorgó, aunado a esto, se tomaban datos de los niveles de desigualdad de cada estado y con base en esto se formulaba la partida de presupuestos. Por otra parte, se autorizó la apertura de nuevos centros de distribución en todo el país, los cuales se crearon en los estados con mayores índices de desigualdad (Cruz, 1996, p. 37).

SEÑORA
Adquiera en los 2,504 establecimientos comerciales
conasupo
los mejores artículos a los mejores precios
EN conasupo
Le ofrecemos 3,000 artículos de primera necesidad a los precios más bajos.
CALIDAD Y AHORRO
Compruebe nuestra calidad y ahorre comprando:

Aceite de Carlano 8.95 litro	Pasta para sopa Lance 0.95 200 grs.
Arroz 2.90 kilo	Puré de tomate del Fuerte 3.50 825 grs.
Nescafé 10.25 100 grs.	Jugos JUMEX 1.75 350 ml.
Cajeta Coronado 8.95 240 grs.	Sal Hada, en bote 1.35 750 grs.
Chiles Jalapeños HERDEZ 1.50 215 grs.	Detergente Ariel 6.95 750 grs.
Consumo de Pollo Maggi 8.75 225 grs.	Detergente Roma 2.05 500 grs.
Frijol Negro 2.70 kilo	Jabón Camay Extra grande 1.35 pieza
Frijol Bayo 2.60 kilo	Jabón Palmolive económico 1.90 pieza
Mayonesa McCormick 6.90 435 grs.	Servilletas Popel 2.40 125 pzas.
Mostaza McCormick 2.50 210 grs.	Harina MINSA 1.55 kilo
Leche Condensada Nestlé 3.80 397 grs.	

AL MAYOREO Y MENUDEO PUEDE ADQUIRIR
MAÍZ y FRIJOL: negro, pinto, canario, bayo, ojo de cobra y flor de mayo.
En 998 Bodegas Rurales CONASUPO || En 186 Bodegas ANDSA || En 140 Bodegas CONASUPO para el pequeño comercio
Economía Familiar **conasupo** Cerca de su Hogar

FOTO 11

Se muestra una tabla de precios con los productos de la canasta básica que se ofertan en las tiendas CONASUPO, esto publicado en el periódico Excélsior el 17 de marzo de 1973.

También debemos identificar el crecimiento de la infraestructura comercial de LICONSA, ya que en 1991 todavía se intercalaban locales comerciales junto a casas que fungían como tiendas de

conveniencia, ésta última forma de distribución era la que predominaba en zonas rurales, desgraciadamente esto se consideraba como un problema de información ya que no se podía contabilizar la capacidad de cada una y el abasto que se brindaba. Otro problema fue el sistema de cobranza el cual disminuía la productividad y la actualización del padrón de beneficiarios. Como una solución de esta problemática fue que se tuvo que negociar entre CONASUPO y LICONSA, en ésta última se iban a integrar los productos de la primera, se tuvo que trabajar en un nuevo marco normativo y como consecuencia se tuvieron que rotar procesos que se tenían, se redujo de igual forma la cartera vencida y se tuvo presente las inconsistencias de dicha acción (Cruz, 1996, p. 39).



FOTO 12

Tienda de la CONASUPO en 1968 con diseño en forma de almacén para entonar en el nuevo entorno urbano. Mérida 1968.

En opinión de Barajas (2002), las políticas públicas para atender el problema de la pobreza (una clara expresión de ella es la mala alimentación), desde Echeverría hasta Salinas de Gortari, “(...) estuvo cruzada por el tema de la estabilidad política y social” (p. 567).

4.4 La Desaparición de la CONASUPO.

Como se ha visto párrafos arriba, la reestructuración paulatina de la CONASUPO, se llevó a cabo durante los gobiernos de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Y fue durante el gobierno de éste último que se decidió liquidar lo que quedaba de la CONASUPO. En un *Análisis Programático Institucional de la Secretaría de Hacienda* se dan las razones por las cuales se desincorporó a la CONASUPO del programa de subsidios del gobierno. Algo que llama la atención es que la liquidación de dicha empresa incentivó el ingreso de empresas privadas en relación a la venta de maíz. La liquidación de CONASUPO fue la muestra más palpable de la aplicación de políticas neoliberales disfrazadas de objetivos para administrar mejor los recursos del Estado. En dicho documento de Hacienda se dice:

En el marco de las directrices del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, el Gobierno Federal ha venido aplicando nuevos instrumentos de promoción del abasto y otorgamiento de subsidios para apoyar la producción o el consumo prioritario; sujetos a criterios de selectividad, objetividad, transparencia y temporalidad; evitando que se dispersen hacia quienes no los necesitan, bajo las normas de los decretos aprobatorios de los Presupuestos de Egresos de la Federación, incluido el del ejercicio fiscal 1999.

Cabe señalar que, para abatir en términos reales los recursos públicos destinados al otorgamiento de subsidios generalizados e indiscriminados al consumo, mediante el Decreto publicado en el diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998, se dio por terminado el otorgamiento del subsidio, a través de las industrias molinera y harinera, a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado, con cargo a recursos presupuestarios federales, en los términos establecidos en el Decreto del 31 de mayo de 1996.

Durante el periodo de este informe, se instrumentaron las acciones para la desincorporación de CONASUPO, previendo que el apoyo a la comercialización de maíz, el abasto de este producto a las zonas rurales y la regulación de la estacionalidad y el volumen de las importaciones de leche en polvo se realicen a través de otras dependencias y entidades del Sector Público.

El presente informe da cuenta de la ejecución de los programas y acciones asignados CONASUPO y el presupuesto ejercido, en el periodo del 1° enero al 24 de mayo de 1999. Dicho presupuesto se compara con el presupuesto original anual aprobado por la H. Cámara de Diputados para el presente año.

Este periodo se determinó, en atención a que por Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo del año en curso, se ordenó la extinción de CONASUPO.

La decisión de extinguir el Organismo se fundó en las siguientes consideraciones:

- Desde hace varios años, CONASUPO dejó de operar en algunos de los mercados de productos agrícolas en que participaba, circunscribiendo su acción a partir de 1993, solamente a sus mandatos de

comprador de última instancia de maíz y frijol, y de importador exclusivo de leche en polvo para cubrir las necesidades de los programas sociales del Gobierno Federal y de la industria privada procesadora de lácteos.

- El Gobierno Federal ha venido aplicando nuevos instrumentos de fomento a la producción y comercialización agropecuaria, tales como son el Programa Alianza para el Campo, el PROCAMPO y los programas de apoyo a la comercialización operados por ASERCA, en regiones cuya infraestructura comercial lo precisa o existe concentración de las cosechas.

- Las empresas del sistema de DICONSA han asumido la responsabilidad de abastecerse directamente de maíz y frijol, en tanto que LICONSA se encuentra en capacidad de importar la leche en polvo que requiere para los programas sociales que opera.

El Decreto de extinción dispone que:

- CONASUPO entrará en proceso de liquidación hasta su extinción.

- SAGAR, en su carácter de coordinadora de sector, establecerá las bases para que el proceso se lleve a cabo de manera oportuna, eficaz y transparente.

- SAGAR, designará un liquidador responsable del proceso de extinción.

- Los bienes muebles e inmuebles del organismo se transferirán en forma prioritaria y gratuita a SAGAR, LICONSA y DICONSA, en función de sus necesidades. Los bienes remanentes se enajenarán conforme a las disposiciones legales aplicables.

- El proceso de extinción concluirá el 31 de diciembre de 1999, salvo que exista impedimento legal. En caso de que no sea posible su conclusión en la fecha indicada, la coordinadora de sector deberá justificar esta circunstancia ante la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, para que ésta resuelva lo que estime pertinente.

En este contexto, la misión de CONASUPO para el ejercicio 1999 consistió fundamentalmente en instrumentar las acciones para la extinción del organismo, tal es el caso del abasto de maíz a la industria molinera, en tanto se establecían los mecanismos para la participación del sector privado en estas actividades, en sustitución del organismo.

Otra función básica fue abastecer a DICONSA para que atienda la demanda de maíz en zonas rurales. Durante 1999, CONASUPO continuó comercializando maíz y frijol, así como fomentando la creación de mercados regionales, al actuar como comprador de última instancia, adquiriendo únicamente los volúmenes necesarios para cubrir los requerimientos de DICONSA.

En el periodo de transición de la desincorporación de CONASUPO, se realizaron operaciones de compra-venta de maíz para garantizar el abasto a la industria molinera para la producción de tortilla en zonas urbanas. Dichas operaciones se realizaron sin incurrir en ningún tipo de subsidio fiscal, impactando los gastos operativos en el precio de venta a la citada industria

En este contexto, la misión de CONASUPO para el ejercicio 1999 consistió fundamentalmente en instrumentar las acciones para la extinción del organismo, tal es el caso del abasto de maíz a la industria molinera, en tanto se establecían los mecanismos para la participación del sector privado en estas actividades, en sustitución del organismo.

Para apoyar el proceso de desincorporación del organismo, se proporcionó a las empresas interesadas el padrón por municipio y entidad federativa, así como los niveles de consumo de la industria molinera, a fin de que con base en su análisis, se propusieran los mecanismos y plazos para la atención de los

requerimientos de este sector. Como resultado de ello, diversas empresas formularon sus propuestas lo que permitió generar un programa de retiro gradual del organismo que iniciaba en el mes de febrero y concluía el 30 de mayo, considerando en ese último mes el abastecimiento únicamente para los estados de Chiapas y Oaxaca.

El calendario de retiro se cumplió cuidando no violentar el desarrollo natural de los mercados estatales. En este proceso se registró un desfase de dos semanas en Baja California y de un mes en Yucatán, con base en la solicitud de las autoridades locales de abasto y de las comercializadoras comprometidas en el programa de retiro del organismo. **En los estados de Guerrero y Morelos la salida de CONASUPO del abasto molinero se realizó dos semanas antes de la fecha programada, debido a que el sector privado asumió con anticipación el suministro de maíz.**¹⁰

Como se puede advertir, en el documento arriba citado, las empresas que ocuparían el papel de CONASUPO, serían DICONSA, LICONSA y empresas privadas. Antes de concluir dicho proceso, CONASUPO fue relegada a compradora de granos en última instancia. La separación de las actividades de CONASUPO en dichas empresas provocó una transición difícil, pues generó problemas de organización del abastecimiento de granos en varios estados. Los estados con mayores problemas en esta transición fueron Chiapas y Oaxaca, ya que eran los mayores beneficiarios de los programas de CONASUPO y LICONSA, al mismo tiempo se cuidó de no afectar los mercados internos de cada estado ya que si se modificaba con un aumento considerable el abastecimiento del producto, éstos podían modificar los precios de cada uno de estos mercados y poder disparar los costos de cada región.

Con todo lo mencionado anteriormente, podemos señalar que la paraestatal LICONSA con los vestigios dejados por CONASUPO, pudo iniciar su camino y logró cumplir con los planes pactados para disminuir la gran brecha alimentaria que hasta nuestros días sigue presente, pues si bien no se pueden erradicar en su totalidad las desigualdades en este sentido, éstas se pueden reducir considerablemente.

En este orden de ideas, se puede afirmar que para 2015 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su reporte anual señala que 53 millones de personas

¹⁰ Líneas en negritas hechas por mí.

se encuentran en alguno de los escalones de la pobreza y 17 millones se encuentran en pobreza extrema, esto en porcentaje a nivel poblacional representa el 14.3%, dichas cifras colocan a nuestro país en la lista de los países con mayor desigualdad en el mundo (Rosales, Fernández, González, 2015, p.215).

En este sentido, los niveles de desigualdad nacional se concentran en cinco estados de la república, los cuales son: Chiapas (74%), Guerrero (69.70%), Puebla (64.5), Oaxaca (57.8%) y Tlaxcala (57.9). Entre estos estados sobresalen las desigualdades de salud, alimentos, seguridad social y de vivienda. Con todo lo señalado, vemos que las principales políticas sociales se convierten en una herramienta principal para la erradicación de la desigualdad, esto ha dejado un aumento en la construcción de programas sociales enfocados a problemas específicos, sin embargo, esto ha descubierto ciertas áreas dentro de la sociedad y ha ido alentando ciertas acciones. En 2013 fue lanzado un plan para acelerar la reducción de la desigualdad, llamado Estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), esta estrategia integró varias funciones de diversas organizaciones públicas, la principal fue LICONSA. Dicha empresa estaba encargada de lograr dos metas, la primera fue la eliminación del hambre mediante la buena alimentación y nutrición a medida de cada localidad, la segunda meta fue la desaparición de la desnutrición en las infancias (Rosales, Fernández, González, 2015, p. 215).

Para esta tarea LICONSA puso en práctica el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) que sólo se dedica a la compra de leche. La CNCH y el PASL se reunieron para trabajar conjuntamente. Para lograr dicho objetivo crearon cuatro áreas de trabajo, a saber: la primera es la de planeación en donde se definen las líneas de trabajo de cada uno de éstos organismos; la segunda es la definición de los límites de dichos organismos, tanto sus funciones como sus limitaciones, principalmente las funciones del PASL; la tercera se define por los posibles alcances de los logros y fracasos de ambas instancias, y la cuarta habla de la realidad en que se encuentran los planes en la erradicación de las desigualdades. En la puesta en marcha de la unión de labores entre estos proyectos gubernamentales

vemos un enfoque que privilegia la gestión socioeconómica de las instituciones como determinante, además de factores sociales y económicos que a su vez influyen en las estructuras y comportamientos sociales (Rosales, Fernández, González, 2015, p. 220).

Para analizar esta unión debemos de comenzar analizando el enfoque del Programa de Abasto Social de Leche (PALS), el cual se convirtió en poco tiempo en un programa nodal en donde se reunían otras instituciones públicas y privadas. Los beneficiarios del PASL gozaban de una gran ventaja ya que podían adquirir desde 4 hasta 24 litros a la semana a un costo de \$5.50, este costo fue adaptado y modificado en otros estados, por ejemplo, en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca el costo por litro era de \$1.00. Por su parte LICONSA aprovechó esto para utilizar su aparato de distribución departamental y llevó la leche manufacturada de PASL a tiendas departamentales (Rosales, Fernández, González, 2015, p. 221).

El PASL se convirtió en un mediador de suma importancia para LICONSA ya que la convirtió en una paraestatal con influencia internacional, debido a que su cadena de producción se ensanchó en las tres etapas: acopio, industrialización y distribución de leche. También se pudo observar una tecnificación mayor, por ejemplo, en el acopio de la leche vemos una división, la primera, es la compra a pequeños productores nacionales y, la segunda, es la compra de leche en polvo a empresas exportadoras, dichas empresas provienen de diversos países europeos, estadounidenses, y de Argentina, Nueva Zelanda y Australia.

Estas acciones llevadas a cabo por el PASL hicieron aumentar los estándares de la producción de la leche y de la distribución hasta llegar al consumidor. El CONEVAL presentó un estudio en donde coloca a los estados de Oaxaca, Michoacán, Zacatecas, Guerrero, Chiapas y Veracruz en números rojos por la pobreza extrema, la cual se encuentra en niveles críticos, esto debido a los bajos ingresos, malos niveles de salud y educación. Es por esto, que se construye la propuesta de la CNCH, la cual su principal objetivo era la coordinación de acciones de los programas para el combate a la pobreza

y las desigualdades alimenticias, este programa estaba a cargo de la SEDESOL. Los principales objetivos del CNCH eran: la erradicación del hambre mediante la buena nutrición, el cual estaba dirigido a la población con niveles de pobreza extrema, así como la desaparición de la desnutrición de los niños, también se creó para el aumento de la producción en alimentos y aumentar el ingreso a los campesinos y agricultores, al mismo tiempo, buscaba la participación de las comunidades y de los mismos beneficiarios (Rosales, Fernández, González, 2015, p. 223).

Los resultados obtenidos por estas dos iniciativas fueron positivos ya que logró concentrar una base del 51% de la población objetivo, para 2014 se iniciaba la segunda etapa de estos dos programas ya que se tenía tentativo abarcar un 25% adicional, al mismo tiempo, se logró cobijar a más estados que no se tenía planeado, por ejemplo; Chiapas, Colima, Tabasco, Edomex, Nayarit, Morelos y Jalisco. De igual manera se volvió a implementar en las tiendas de SEDESOL la venta de frijol, arroz, aceite y otros alimentos de primera necesidad. El PASL y la CNCH se beneficiaron de las funciones y de la cruzada en materia de alimentación, se llegó al grado de solicitar el aumento de la producción de la canasta básica, esto debido a la fuerte demanda de ésta al sur del país, ya que al padrón de beneficiarios en 2013 se le agregaron 700 mil nuevos derechohabientes que en su mayoría se encontraban en zonas rurales, y en donde se abrieron nuevos puntos de venta que llegaron a alcanzar alrededor de 541 nuevas tiendas, en las cuales se atendieron a 3 millones 675 mil 822 personas (Rosales, Fernández, González, 2015, p. 223).



FOTO 13

Anteriormente la leche de la CONASUPO era distribuida a través de máquinas expendedoras de leche, las cuales funcionaban con fichas exclusivas para esas máquinas. Esta forma cambió a la que ahora conocemos como las bolsas de leche, esto para una mayor higiene y una mejor forma de distribuir la leche.

Con todo esto podemos identificar el aumento considerable de los beneficiarios, que puede que en otras fuentes digan lo contrario, que la empresa LICONSA haya quedado obsoleta o que ya no cumple con las nuevas demandas de las necesidades a las que se enfrenta el Estado mexicano, ésta se tuvo que revolucionar mediante el PASL para poder dar un alcance considerable y poder llegar a los lugares más necesitados, los nuevos padrones y el aumento de los mismos, sólo son la respuesta de toda esa población olvidada por el Estado mexicano y que reclaman una alimentación digna.

LICONSA debe garantizar el volumen de leche líquida como de leche en polvo para poder cubrir la demanda necesaria para no quedar con vacíos en la producción y perder áreas de oportunidad, de igual manera, esta paraestatal debe llevar a cabo una homogenización en sus operaciones, respetando las particularidades de cada estado, para que éstos mantengan una baja rotación de los trabajadores y de la distribución de la canasta básica, al mismo tiempo, el desarrollo del plan de sus trabajadores deberá estar fijado y respetar las previas experiencias dentro de la producción, y

sobre todo, que se lleve una elaboración de la planeación que no afecte los cambios de gobierno, que éstos no sean un impedimento en la continuidad de la paraestatal (Rosales, Fernández, González ,2015, pp. 228- 231).

A continuación se reproduce una nota muy larga, pero muy importante del sitio **Comestible.info** del 25 de mayo de 2025, en dicha nota queda claro lo que se ha venido sosteniendo a lo largo de la presente tesis, la importancia crucial que tiene la intervención del Estado a través de empresas paraestatales, para proteger el consumo de alimentos básicos para la población, en particular el consumo de leche de alta calidad.

La investigación titulada *Should the Government Sell You Goods? Evidence from the Milk Market in Mexico* realizada por los economistas Diego Jiménez Hernández y Enrique Seira, analiza el impacto de la empresa paraestatal mexicana de industrialización y distribución de leche, Liconsa, cuyos productos cuestan un tercio de su equivalente comercial, en un mercado donde tres empresas controlan el 78% de las ventas de leche fresca (Lala, Alpura y Sello Rojo).

Los hallazgos, basados en datos de consumo de leche (privada y de gobierno) en zonas metropolitanas entre 2010 y 2014, desmontan el mito neoliberal de que el mercado se regula por sí mismo, pues este supuesto, explican los investigadores, no toma en cuenta el poder de mercado, esto es la capacidad de una empresa o grupo de empresas para influir en los precios de los productos o servicios, e incluso para limitar la oferta de los mismos, esto es la casi inexistencia de mercados perfectamente competitivos.

En un escenario como este el resultado del estudio es contundente: la presencia de un competidor público no solo amplía el acceso a un producto esencial, sino que frena los precios del sector privado.

La teoría económica hegemónica sugiere que subsidiar el consumo mediante transferencias directas es más eficiente que producir bienes. En otras palabras, si el gobierno quiere dar un subsidio de cinco pesos al mercado de la leche, la teoría económica imperante dice que es mejor (en términos de utilidad) darle un vale o el dinero en efectivo a la gente y esta decida a que marca subsidiar. Con lo cual, se especula que se incentiva la competencia y se fomenta la industria privada.

Pero en México, como en muchos otros países, sobre todo del sur global, la matemática cambia, si es que en algún lugar del mundo funciona como indican los teóricos. Según el estudio, cada tienda Liconsa abierta entre 2013 y 2014 —como parte de la Cruzada Nacional Contra el Hambre— incrementó la cantidad de leche consumida en los hogares, aumentó la competencia en el mercado, y disminuyó en 2.4% el precio por litro en el sector privado.

Es un efecto dominó: la llegada de Liconsa obliga a las empresas a bajar precios para no perder clientes, incluso entre quienes nunca compran la leche estatal, así aunque Liconsa solo cubre el 5.6% del mercado nacional, actúa como un freno oligopólico: su mera existencia limita la capacidad de la industria para subir tarifas.

Una de las preguntas obligadas del estudio de Diego Jiménez-Hernández y Enrique Seira, es ¿qué pasaría si el gobierno eliminara Liconsa y repartiera ese dinero en efectivo? Usando un modelo de oferta y demanda, el equipo proyectó escenarios alternativos. Los resultados son reveladores:

El efectivo parece atractivo en teoría, pero en mercados concentrados, termina enganchando a los pobres en una trampa: se les da dinero, pero los precios suben, con lo cual el Estado termina subsidiando a los empresarios y fomentando la acumulación del capital en unas cuantas manos. Programas como Liconsa, en cambio, combaten la inflación desde la raíz y reducen la desigualdad.

El programa, que a la fecha del estudio, subsidiaba entre 40% y 50% del costo de producción, no es perfecto: cuesta a los contribuyentes millones de pesos anuales y compra el producto principalmente en el extranjero. Pero el estudio calcula que, por cada peso invertido, los consumidores obtienen \$1.20 pesos en beneficios, gracias a la presión competitiva que ejerce sobre el sector privado.

Además de acuerdo a reportes del Instituto Nacional de Salud pública «el consumo de la leche fortificada Liconsa por uno o dos años, ha permitido que en más de un millón y medio de niños de entre uno y cuatro años, la tasa de anemia baje hasta en tres veces más que en los que nunca la tomaron».

El caso de Liconsa ofrece una lección global: en países donde unos pocos controlan mercados esenciales — desde medicinas hasta energía—, la intervención estatal resulta necesaria. No se trata de estatizar, sino de corregir fallas de mercado.

Mientras América Latina debate cómo garantizar alimentos en un clima de inflación y crisis climática, programas como este revelan que, a veces, la solución no está en el manual o que el manual no funciona. Cuando el mercado falla, el Estado no puede limitarse a repartir dinero, tiene que ser estratégico, pues hasta una taza de leche barata puede ser un acto de justicia económica.

4.5 La CONASUPO y la Producción de Maíz.

Uno de los principales objetivos que tuvo la CONASUPO, fue el abasto oportuno y suficiente de maíz; se dedicó a la venta de maíz en grano y de maíz industrializado. Para lograr este objetivo fue apoyado por dos filiales, la primera era Maíz Industrializado CONASUPO, S.A (MINSA) e Industrias CONASUPO, S.A. (ICONSA) (Muñoz, Storey, 1984). El nacimiento de estas dos filiales, nos hace recordar que en la década de los cincuenta el gobierno federal encomendó a Nacional Financiera la creación de MINSA, esto como respuesta a los estudios realizados por el Banco de México.

Dicha institución, encomendó una investigación que tuvo como resultado la sustracción de la harina del maíz nixtamalizado. Para 1960, MINSA fue incluida como parte de la CONASUPO, por lo cual obtuvo mayores inversiones y cambios en sus campos de acción. Para 1976, MINSA tuvo la capacidad de poder producir 560 toneladas de harina al día, pero para el año de 1982, produjo, en el mismo periodo de tiempo, 1,200 toneladas. Con el paso de los años estas cifras fueron en aumento, al grado de necesitar el 28.5% de la producción nacional del maíz. La compra del maíz necesario era a través de la CONASUPO, y a su vez ésta obtenía la materia prima mediante los canales de los productores de las comunidades (Muñoz, Storey, 1984, p. 112).

Por su parte, Industrias CONASUPO, S.A DE C.V (ICONSA), filial de la CONASUPO, inició operaciones bajo este nombre en 1974, la cual fue previamente adquirida por parte de la paraestatal. Anteriormente, ICONSA tenía el nombre de Empresas Longoria, S.A. de corte privado, esta situación fue aprovechada por CONASUPO y utilizó su estructura para la elaboración de aceite comestible envasado, harina de trigo, harina de maíz, pastas para sopa y productos balanceados de consumo animal. La adquisición de esta empresa fincó metas más claras y precisas en la producción de diversos productos de primera necesidad, estas metas propuestas fueron: incrementar la producción de maíz, frijol y lácteos; alcanzar los mayores índices de productividad para abatir costos para que le permitiera trabajar a precios CONASUPO (mismos que estaban por debajo de los oficiales fijados por la

Secretaría de Comercio); ser instrumento de CONASUPO para promover la industrialización de productos necesarios para la alimentación popular, y regular los mercados respectivos en cantidad y precios (Muñoz, Storey, 1984, p. 116).

Las metas propuestas por ICONSA se lograron ya que existió una multiplicación en las ventas y se tuvo un desarrollo constante gracias al plan del sector comercio y el Programa Alianza, la multiplicación de los recursos del maíz se vieron reflejados en las mesas de los mexicanos, pues, mediante el proceso que se lleva a cabo en los molinos de nixtamal, por kilogramos de maíz se obtiene 1.8 de masa que se convierten en 1,350 kg. de tortillas; en cambio, con harina de maíz industrializado, por cada kilogramo de harina se obtienen 2.2 kg. de masa, que se convierten en 1. 542 kg. de tortilla, lo que significa un mayor aprovechamiento de la materia prima en la producción final debido, entre otras razones, a que los procesos de deshidratación de la materia prima son más eficaces por la vía industrial, sin afectar el sabor del producto terminado -tortilla- que es el mismo ambos procesos (Muñoz, Storey, 1984, p. 119).

CONASUPO fue una de las principales empresas estatales que brindó seguridad y respaldo de los precios del mercado en el ámbito alimentario, esto apoyado por los subsidios y protección que tuvo por parte del Estado. La desaparición de esta paraestatal fue una gran pérdida para los productores de granos, pero más en el área del maíz, pues aparte de ser un símbolo nacional, también es el principal alimento de los mexicanos. La pérdida de las funciones y atribuciones de esta paraestatal, siguen repercutiendo en los productores y consumidores, pues los altos costos del maíz a nivel nacional, han impactado en la calidad alimentaria de la población de más escasos recursos. La producción que tenía CONASUPO junto con sus filiales, pudo haber sostenido una producción activa para cubrir la fuerte demanda de los años venideros, después de su descentralización. En nuestros días no se vislumbra un proyecto tan necesario como éste, y si se proyectara una para estatal de esta envergadura, sería un

gran golpe al capitalismo salvaje y una salvación de la canasta básica, no sólo de las clases bajas sino de todas las clases sociales del país (Muñoz, Storey, 1984, p. 111).

La política neoliberal de los gobiernos de Salinas y Zedillo golpearon definitivamente a los productores de maíz en México, pues se empeñaron en abandonar la producción subsidiada de tanpreciado grano, en favor de incentivar el avance de las empresas privadas sobre la producción, distribución y consumo del alimento básico de las grandes mayorías. Además, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994), Salinas abrió la puerta para que el maíz de E.U. y Canadá invadieran nuestros mercados.

Entre 1988 y 1998 se liberalizó el sistema-producto maíz que estaba regulado por la intervención de CONASUPO a la compra (del maíz importado y de 20-25% de la producción nacional para sostén del precio de garantía) y a la distribución bajo forma de tortillas con subsidio generalizado, que se canalizaba a la industria de la tortilla para cubrir la diferencia entre el precio de garantía y el precio final. Con Salinas la paraestatal se empezó a retirar de las compras de maíz y otros granos, y de la transformación y distribución de tortillas: así se vendió la planta harinera de CONASUPO (MICONSA), y se limitó el subsidio a la tortilla a los sectores más pobres de consumidores, mediante los “tortibonos”. Sin embargo, la industria harinera privada (MASECA y MINSA), se benefició de los subsidios (53% del total) y abastecimientos de CONASUPO durante los años ochenta y noventa, aun cuando sólo aportaba 27% de las tortillas, a expensas de la industria de la masa y la tortilla (37% de los subsidios) que aportaba el grueso de la producción, y de DICONSA (10%).

Por otro lado, si bien se conservó y aumentó sustancialmente el precio de garantía, se contrajo drásticamente el crédito a los campesinos productores de maíz de temporal, se cancelaron los subsidios a los insumos y se privatizó FERTIMEX. La privatización de las instalaciones de esta empresa y de bodegas y plantas de CONASUPO privilegió la venta a los intermediarios y a las industrias privadas sobre las organizaciones de productores, quienes habían pugnado para que se les traspasara a crédito (sólo algunas uniones de ejidos de Jalisco, Nayarit y Sonora fueron beneficiadas). Finalmente Salinas comprometió el futuro de la capacidad de autoabasto en maíz del país al liberalizar las importaciones y al incluir el cereal en el TLCAN, con desgravación progresiva a 15 años y aumento paulatino de una cuota libre de arancel de 2,5 millones de ton. Hoy el gravamen es de sólo 18,2% y en 2008 se abre completamente el mercado al maíz de EU y Canadá (Mestries, 2009, pp. 88 y 89).

Las acciones gubernamentales de Salinas y Zedillo, propiciaron que dos empresas privadas, MASECA y MINSA, controlaran el mercado de harina de maíz. En opinión de Mestries (2009), “La empresa MASECA controla el 50% del mercado de las tortillas y el 85% del mercado de la tortilla

de harina. Controla la distribución de tortillas en supermercados y la de tostadas envasadas. Es una empresa transnacional que tiene plantas en EU, Centro y Suramérica, Europa, y va a instalar una en China. Otra empresa, MINSA, tiene el resto del mercado: se trata pues de una situación de casi-monopolio de MASECA en la rama de la harina de maíz” (p. 91).

El cultivo más importante en México es el maíz, el cual es la base principal de la alimentación en nuestro país, en comparación de los cultivos de trigo, arroz y cebolla, el maíz se coloca como la principal semilla a cultivar. A nivel de estadística, los últimos once años se promedió una producción de 19.3 millones de toneladas con una tasa de promedio del 2% anuales. Nuestro país se posiciona como uno de los mayores productores de maíz en el mundo, es por ello que se le han dedicado políticas agrícolas y subsidios para su producción. (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p. 216).

Sin embargo, se presenta un gran reto para los productores del maíz ya que las proyecciones de las políticas agropecuarias muestran que la producción de 19.3 millones de toneladas es producto de una superficie de 7.5 millones de hectáreas, esta producción no es continua, ya que el 83% de ésta es de temporal y el 17% es de producción permanente. Esta situación presenta un gran reto para la alimentación poblacional, ya que los objetivos de las políticas alimentarias señalan una meta de producción de alrededor de 32 millones de toneladas de maíz, para poder obtener una seguridad alimenticia (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011). No obstante, dicho objetivo es casi imposible de alcanzar debido a que, la producción de maíz en nuestro país es escasa, a pesar de ser uno de los países que en su dieta básica está incluido. Esta situación es el producto de la ausencia de consensos entre autoridades, productores y consumidores ya que presenta una mala planeación para un desarrollo sostenible en la producción. A pesar de que exista un cierto apoyo por parte de los gobiernos para la producción de este cereal, no es rentable para los campesinos producirlo, por ello, se tiene que exportar granos de los Estados Unidos (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p. 210).

La intervención del Estado en la producción de maíz se hizo patente al dejar dicha tarea también a la CONASUPO. De ahí que la relación entre dicha empresa y los productores de maíz fuera estrecha, ya que la paraestatal era un brazo del Estado para la regularización del precio de este grano, aunado a ello, los productores de maíz se apoyaban en esta empresa para obtener precios de competencia a nivel global (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p. 216).

Un ejemplo de esta relación fue con los productores del estado de Jalisco, los cuales alzaron la voz cuando desapareció CONASUPO y las funciones que desempeñaba en este rubro cesaron. Estos productores señalaron que la paraestatal les adelantaba la información de los precios de venta del mercado a nivel mundial y con ello se preparaban para las operaciones. CONASUPO fue el regulador principal del precio a nivel nacional del maíz, con su desaparición dejó el camino libre a empresas privadas y a monopolios que especulaban con este vital producto, esta situación fue la causante de mermar la producción nacional y un elevado costo de la misma (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p. 216).

Por su parte, la infraestructura de la CONASUPO que se empleaba para el resguardo de los granos fue entregada a los ejidos, y otros cuerpos gubernamentales absorbieron la infraestructura. Esta situación dejó desprotegidos a los compradores de otros estados, que al no contar con un lugar de almacenamiento tuvieron que optar por contratar a intermediarios, lo que elevó el costo de la producción. La desaparición de este paraestatal dejó un gran vacío en los productores, ya que fue la empresa con la cual se podía comercializar y la que brindaba los recursos y la tecnología para que los productores tuvieran la confianza de vender, por el precio previamente establecido. A esto se le denominaba precio de garantía, el cual estaba regularizado y controlado, este precio disminuyó por décadas, el riesgo a los productores de maíz (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p. 217).

El cese de las operaciones de la CONASUPO, significó una afrenta por parte del Estado hacia los productores maiceros, ya que en el momento de su retirada no se contemplaba que el mercado de los

granos no estaba preparado para su auto gestión. Los productores al ver la desaparición de ésta, se tuvieron que enfrentar a precios de oferta fraccionada en exceso y de una concentración en unas cuantas empresas acaparadoras y las trasnacionales. Todo esto generó la aparición de oligopolios. El dominio de éstos, abarcó todas las actividades del mercado maicero, como son: la producción de harinas, insumos agrícolas, la comercialización de lo producido, etc. La desaparición de la CONASUPO sólo dejó ver la fallida estructura de comercialización del maíz en nuestro país, así como la falta de conocimiento sobre el proceso comercial de este grano. Esta situación orilló a los productores a dedicarse a otras actividades del sector primario como fue la ganadería (Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p.217).

Otro factor que provocó la desaparición de la paraestatal, fue la especialización por parte de los grupos agrícolas, en el cultivo del maíz. Sin embargo, esta situación no contribuyó al despegue del mercado maicero de nuestro país, no sirvió para darle valor agregado. Este evento no fue de gran ayuda, ya que el mercado no compraba todo el maíz que se producía, debido que éste aun no alcanzaba los niveles de calidad deseado. Al estar en esta situación, los productores abarataban su producto y lo empleaban en otras áreas, como es para alimento del ganado en general.

En opinión de Martínez (2021),

El grado de insuficiencia alimentaria se hace más evidente en la producción de maíz amarillo, variedad usada en los sectores pecuario e industrial, debido a que sólo abastece 24% de los requerimientos nacionales (Sagarpa, 2017). El principal vendedor de maíz, blanco y amarillo, es Estados Unidos, con una oferta de 13.75 miles de millones de toneladas anuales. Según palabras de Carlos Anaya, director general de Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA), México es el primer comprador a nivel internacional, rebasando a la Unión Europea y a Japón (Calderón y Toledo, 2018) ...

De acuerdo con González *et al.* (2016), hasta 1997 la producción nacional de maíz cubría el 86% de la demanda interna, reduciéndose en 1998 a 2010 a una cobertura del 77%.

En los casos del frijol, trigo y arroz ocurre algo similar. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, las importaciones de estos cereales se han incrementado drásticamente. Considerando el índice de dependencia a las importaciones de cereales, calculado cada tres años por la FAO, es correcto afirmar que la seguridad alimentaria de México está en riesgo debido a que no se cubre el 75% de la demanda doméstica. ...

La dependencia alimentaria de México al exterior es evidente y con ello la urgencia de centrar la atención en el estado de las políticas públicas relacionadas con el sector. El mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, y el logro de la autosuficiencia alimentaria, sólo serán posibles si se comprenden los efectos causados en el campo mexicano por la aplicación de políticas públicas mal enfocadas. Mantener una perspectiva histórica permite identificar causas estructurales del atraso económico del sector rural (p. 134).

Las políticas públicas implantadas después de la liquidación de la CONASUPO, estaban dirigidas al campesinado con una lógica de grupo empresarial, en donde se creía que el campesino formaba grupos que podían regir su producción y estar al tanto del mercado, sin embargo, esta percepción de las políticas públicas, niega las formas de organización de las comunidades productoras, pues “Una de las principales causas por la que fracasan innumerables proyectos de desarrollo, es la escasa o nula adecuación al marco cultural de las poblaciones receptoras”(Martínez, Herrejón, Malvaíz, Ruiz, 2011, p. 218).

4.6 Subsidios Dirigidos a CONASUPO y LICONSA.

Desde su nacimiento, CONASUPO y LICONSA fueron dotadas de atribuciones fiscales como lo son los subsidios para contribuir a su desarrollo nacional. Las crisis económicas y alimentarias del siglo pasado fueron elementos claves para el desarrollo de las mismas, un ejemplo claro de esto fue la crisis económica de 1982, la cual se prolongó al grado de tener un impacto considerable en la vida de la mayoría de los habitantes de nuestro país.

Con los estragos de la crisis financiera disminuyó la capacidad adquisitiva de alimentos, por ende, la crisis alimentaria se agravó, esto debido a la volatilidad de los costos tanto de producción como de venta que se tuvo, se llegó al grado de que los productos en un día podían subir o bajar el precio siguiendo una línea irregular. Es por ello que el Estado mexicano siguió un esquema de múltiples subsidios aplicados en las políticas de precios, esto estipulado en el Artículo 28 constitucional en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal, en el cual podemos señalar las facultades que dota al gobierno, para garantizar el abastecimiento de mercancías para evitar el acaparamiento y la disminución de la producción (Matehuala, 1994, p.68).

Es por lo anterior que nacen mecanismos de protección, aparte de los subsidios, para garantizar la política de precios, como lo fueron: los precios de garantía, el régimen de control de precios, los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector público. Para proseguir se debe de señalar la composición del subsidio ya que éste es la aportación de recursos económicos destinados a múltiples propósitos como lo son los dirigidos a las unidades productoras. De igual forma se puede identificar como un subsidio a la pérdida de las operaciones que no tienen ganancias, en otras palabras, cuesta más producir un bien o servicio que la ganancia que se obtiene. Como ha sido el caso de la CONASUPO ya que le costaba más producir la leche en Oaxaca que en el centro del país, pero al mismo tiempo se compensaba con la venta nacional. Todo esto buscando el acceso de los bienes o servicios producidos para toda la población (Matehuala, 1994, p. 69).

En el caso de la CONASUPO se pueden identificar tres subsidios que se le brindaban a esta paraestatal. El primero era en el precio, este consistía en la diferencia de precios de venta y los costos de adquisición, operación administrativos y financieros. El segundo subsidio fue el subsidio directo, era dirigido a la producción en la planta industrial, mismo que no era para la producción de leche sino para la producción de maíz, frijol, y trigo. El tercer subsidio se identifica mediante los programas sociales que tienen relación directa con la producción, distribución y venta, estos programas eran parte del Programa de Abasto Social de Leche, operaciones de LICONSA, programa de Dotación de Bonos para la compra de Tortilla Subsidiada, y CONASUPO. Todos estos contaban con el subsidio directo y una nula obligación fiscal (Matehuala, 1994, p. 69).

Con la ayuda de los subsidios otorgados por el Estado se planteaban las metas a las que se quería llegar, para ello se identificaba a la población que se iba a beneficiar y la cobertura del subsidio, al mismo tiempo, los mecanismos de asistencia y las aplicaciones de los recursos dados por cada empresa estatal implicada.



FOTO 14

Fotografía tomada en 1981 de una CONASUPER en Avenida Jacinto Canek, en el estado de Yucatán

Cada subsidio se diseñó para cada caso particular, no es simplemente otorgar el bien monetario sino se deben de considerar los propósitos y a la población a que va dirigido. De igual manera, la

cobertura que éste debe de tener, debido a que se debe de definir el grado de selectividad de los agentes y el tipo de beneficios que el esquema logre incorporar. Es de alta relevancia la clasificación de los subsidios dados, estos son un traje a la medida, y sobre todo los subsidios alimentarios ya que cuando se habla de CONASUPO y LICONSA, existieron subsidios totales, los cuales estaban dirigidos a toda la población en general, pero fueron aplicados en una sola población, para llegar a esto se presentaron estudios altamente selectivos (Matehuala, 1994, p. 69).

Sin embargo, en este rubro existen lagunas que favorecen el mal manejo de dichos subsidios, ya que aquí se separa la teoría de la práctica porque se pueden aplicar los subsidios y a la vez estar sujetos a cuestiones administrativas; éstas, al ser variadas, pueden no adecuarse a los subsidios correspondientes y no aplicarse las fórmulas y métodos, quedando en la ineficiencia en el desarrollo del mecanismo de control y supervisión, por ende, puede desviarse el subsidio hacia fines ajenos. A la falla que puede presentar el control de los subsidios, se le añade la no uniformidad de criterios de costos de los subsidios, por ende, es complejo contabilizar con precisión los subsidios dados.

Se debe de tener en cuenta las características de cada subsidio para que la cobertura en número de beneficiarios no tenga restricciones y se cuente con disponibilidad determinada de recursos, pero al mismo tiempo, sea maximizado el efecto social. Por lo tanto, en la búsqueda del diseño de los subsidios dentro de las operaciones, se deben de formular adecuadamente para garantizar el uso óptimo, mismo que se puede identificar como el grado máximo que pueda abarcar con los recursos que cuenta o en su caso, se emplea lo mínimo en recursos para el bien común. La cobertura es el factor determinante cuando se habla de los subsidios y el grado de definición de la población a que van dirigidos, es por ello que es de gran importancia el refinamiento de los mecanismos de asignación y de aplicación correctamente (Matehuala, 1994, p. 71).

Pero esta forma de operar fue cambiando con el pasar del tiempo. Esto comenzó en 1982, cuando la política social se comenzó a canalizar tanto mediante los gastos directos de las diversas

dependencias, como de las empresas estatales. Este cambio en un primer momento fue enfocado hacia los sectores de la salud, agrario y comercio. Pero conforme se aplicó esta nueva forma administrativa, el gobierno se percató que el gasto público que se destinaba a estas áreas no llegaba a las manos de los destinatarios, este fue el caso particular del Programa de Solidaridad¹¹. Este programa fue un complemento de CONASUPO y LICONSA. El primer error que se cometió con el Programa de Solidaridad, fue que lo convirtieron en la caja chica del Estado mexicano, pues a través de éste, se canalizó todo gasto público, lo que dejó a un lado a las demás instituciones que estaban ideadas para dicho fin. Existió una ruptura en la línea de desarrollo de las dos primeras empresas en 1989, ya que la política de subsidios cambió su forma de canalizarlos pues pasaron de ser otorgados a las empresas mediadoras a ser entregados directamente (Cruz, 1996, p. 25).

¹¹ “Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), iniciativa que tenía como propósito aliviar la pobreza y reparar algunos de los daños económicos y políticos que causara el gobierno de De la Madrid. Aunque en términos nominales los recursos del Programa se asignaron de acuerdo con criterios objetivos de necesidad, lo cierto es que dicha distribución se basó en gran medida en consideraciones de orden político. Por ejemplo, hasta 1993 el Programa fue manejado por una oficina especial de la Presidencia, en lugar de que lo hiciera una secretaría independiente, y los gastos federales se distribuyeron sin la supervisión del Congreso” (Dion, 2000, p. 334).

4.7 Consecuencias de la desaparición de la CONASUPO.

La desaparición de la paraestatal CONSASUPO fue causada por la liberación de la economía mexicana de los mercados agrícolas, la cual trajo una fuerte caída en los precios del mercado interno. Aunado a esta situación, las múltiples reformas, el poco interés en proteger a dicha empresa paraestatal por parte de los gobiernos de las décadas de los 80's y 90's y, una nula actualización de sus procesos, fue lo que generó un severo atraso en los esquemas de CONASUPO y su papel en el mercado interno de productos perecederos, lo que hizo perder su posición frente a la población y al Estado. Esta situación hizo quebrar a la CONASUPO junto a sus filiales. Sin embargo, esta paraestatal dejó una gran huella en la economía nacional y en las micro economías familiares, es por ello, que en este apartado trataré de explicar las graves consecuencias de su liquidación.

Previo a las reformas económicas que dieron fin a la historia de CONASUPO, ésta paraestatal ofrecía productos de la canasta básica a precios de garantía, pero también ofrecía la producción, almacenamiento y distribución de productos alimenticios básicos, así como licencias de importación al grado de poder controlar alimentos claves de suministros a nivel nacional. De igual forma esta paraestatal tenía control de cultivos de alimentos estratégicos, esta dominación fue registrada desde la década de los setenta hasta la desaparición de CONASUPO en 1996, estos cultivos representaban alrededor del 30% de la producción interna del país, el producto más destacado en este porcentaje era el maíz (Naude, Barceinas, 2000, p. 192).

Para Fernando Barceinas (2000) y Antonio Naude (2000) el desmantelamiento de CONASUPO inició con la pérdida de subsidios y apoyo económico del banco central. Pero todo esto cambió a mediados de los ochentas, cuando hubo un cambio radical en las políticas económicas del Estado mexicano. Se inició cuando terminaron los subsidios provenientes del Estado y el abandono de las instituciones bancarias que apoyaban a CONASUPO. En tan sólo un año, de 1995 a 1996, se disminuyeron los subsidios, algunos de éstos fueron trasladados a los campesinos.

La estrategia del Estado mexicano al dejar a un lado las acciones de esta empresa, dio inicio con programas pilotos que pretendían remplazarla. En 1991 surgió una institución pública llamada Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, de igual manera, nace el programa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) el cual nace con un nivel de independencia de CONASUPO y de la Secretaría de Agricultura. Esta nueva institución pretendía reducir la intervención de CONASUPO y tomar las riendas de la producción de los cultivos que ésta controlaba; CONASUPO sólo se quedó a cargo de la producción de la leche, maíz y frijol (Naude, Barceinas, 2000, p. 192).

ASERCA se encargó de la comercialización de arroz, sorgo, oleaginosas y del trigo, por su parte, el almacenamiento estaba a cargo de empresas privadas. Este programa trabajaba de la mano de PROCAMPO, así como de otros programas que se apoyaban de ésta, esto se realizaba como una forma de protección de los precios que eran volátiles. Esto fue para el ocultamiento de la reforma del Estado, la cual eliminaba la intervención estatal en la producción de los productos de canasta básica, con esto se observó la liberación de los precios de garantía que brindaba CONASUPO, sólo el frijol y maíz quedaron exentos de esta liberación (Naude, Barceinas, 2000, p. 193).

En 1994, PROCAMPO se desplegó como una manera de sentar las bases de la transición de la liberación del mercado agropecuario interno. Las licencias de importación para los cultivos de granos básicos cesaron para los productores agrícolas y se eliminó el programa de subsidios para la producción. Para 1995 el gobierno de Ernesto Zedillo limitó aún más la acción de CONASUPO, colocándola como un ente regulador de sólo maíz y frijol. La empresa la encasilló a sólo ser un ente comprador de última instancia. Anteriormente a esos años, la paraestatal adquirió el 27% de maíz y el 26% de frijol a nivel nacional, después de estas acciones se redujo drásticamente a sólo el 15% y el 11% respectivamente de granos. Para 1999 la participación de la CONASUPO comenzó a

desaparecer, los subsidios con los que ésta contaba fueron remplazados (Naude, Barceinas, 2000, p. 196).

Otro factor que provocó la desaparición de CONASUPO fueron los tratados de libre comercio, los cuales liberaron las exportaciones de mercancía de producción agropecuaria. En 1986 el país entró al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT). Este primer acuerdo no contó con una protección por parte del Estado hacia el mercado interno de los granos, CONASUPO era la que protegía dicho mercado con sus licencias de importación. Pero con la llegada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, en donde existió un acuerdo en el plano internacional, se decidió la sustitución de restricciones cuantitativas a las importaciones denominada “arancel-cuota” esta situación prometía un comercio “sin obstáculos”. Los tres gobiernos que firmaron dicho tratado (Canadá, Estados Unidos y México) consideraron que los cultivos de primera necesidad estuvieran incluidos en dicho tratado, en el caso de nuestro país era el maíz, frijol y la cebada (Naude, Barceinas, 2000, p. 197).

El TLCAN, forzaba a nuestro país a no cobrar aranceles a productos agropecuarios de exportación si estas exportaciones no sobre pasaban el volumen acordado entre los tres países, si existiera el caso de superar dicho volumen, éste podía establecer un arancel establecido. El tratado tuvo un periodo de vigencia de 15 años, en este periodo de tiempo se reducían paulatinamente los aranceles. Sin embargo, en la aplicación de los primeros años del tratado podemos notar que los insumos aun manejados por CONASUPO tuvieron un mayor control, por ejemplo, el maíz que aún estaba bajo el control de esta paraestatal, se consideraba como un elemento que iba a tener un aumento en los aranceles, ya que la cantidad que se exportaba era de alrededor de 2.5 millones de toneladas métricas para los Estados Unidos, mientras que para Canadá, fueron alrededor de 1 000 toneladas de maíz, esto se vería reflejado en el aumento de los ingresos de aranceles del 215% . Por su parte, el frijol corrió con la misma suerte al comercializar al extranjero 50 mil toneladas métricas sólo para los

Estados Unidos y 1, 500 toneladas a Canadá, esta situación permitió un aumento en los ingresos que se multiplico en 139% (Naude, Barceinas, 2000, p. 197).

Para 1999, a la CONASUPO le es retirado el control de toda la exportación de granos del país y para el primer trimestre de ese año es adsorbida por DICONSA y a ésta última le es concedido el control de la producción y distribución del maíz y el frijol. Dicha empresa estaba encargada del control de las reservas de dichas semillas, para garantizar el abastecimiento de la demanda de los insumos en zonas urbanas. De igual forma que su antecesora, estuvo autorizada por parte del gobierno en la adquisición de granos, para darle seguimiento a los precios del maíz y el frijol, sin embargo, ésta no podía intervenir de alguna otra forma, sólo servía como compradora. Por otra parte, la poca industria que quedó rezagada de CONASUPO estuvo a cargo de la producción y exportación de leche, siendo ésta la única empresa paraestatal autorizada en su producción. Sin embargo, esta pequeña rama de la paraestatal fue absorbida por Leche Industrializada Liconsa, y la tecnología que no se empleó en la producción de leche fue subastada al sector privado (Naude, Barceinas, 2000, p. 197). En una nota de *Panorama*, del 7 de julio de 2015, se comentó: “ Es importante destacar que en beneficio de los pequeños productores de leche, Liconsa compra más leche nacional: hoy adquiere anualmente 778 millones de litros de los mil millones que se distribuyen en el país; esto es, 80% de la leche que distribuye la empresa paraestatal es de origen nacional, con lo que la paraestatal evita el quiebre de los pequeños y medianos productores debido al alza internacional del precio del lácteo. *Panorama del Pacífico*. (s. f.).

Por otra parte, el desmantelamiento de la paraestatal CONASUPO fue llevada a cabo junto con una campaña por parte del gobierno, que enfatizó el alto grado de déficit gubernamental que generaba sostenerla. Sin embargo, la liquidación de la CONASUPO dio inicio a los programas que pretendían apoyar a la población que dejó sin cobijo en zonas rurales la extinta paraestatal. Estos programas tenían un enfoque que favorecía al mercado global y se dejaba ver en la compra-venta de mercancías,

la cual estaba a cargo del sector privado, aunado a esta situación, los precios tan bajos que éstos manejaban dejaban ver que los precios de garantía que brindó la paraestatal, sirvieron como apoyo a éstos y protegieron el mercado (Arriaga, 2021, p. 4).

Existió un esfuerzo en conjunto entre el gobierno federal, estatal y de los propios productores agropecuarios, esto para poder organizar los lugares de almacenamiento, a través del Programa Alianza, debido a la desaparición de la CONASUPO y de sus Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. Otra pérdida que tuvieron los productores fueron los medios de transporte, los productores al no tener el medio para llevar sus cosechas, la paraestatal colocaba el medio para transportarlas a sus almacenes, esto contribuía a la protección de los agricultores del sector privado y se evitaba que sus producciones se compraran a un menor precio (Arriaga, 2021, p. 54).

Otra consecuencia que dejó la desaparición de CONASUPO fue el abaratamiento de la producción de las cosechas de los productores agrarios, esto debido a que cuando se encontraba en operación la paraestatal, ésta compraba las cosechas a un precio un poco más alto en comparación del mercado privado y a esto se le agregaba un extra en la compra de las cosechas. Sin embargo, esto quedó atrás ya que esta acción fue vetada por los lineamientos del tratado de libre mercado, esto generaba una intervención por parte del gobierno que iba en contra de la lógica neoliberal. Es por esto que se pretendió que algunas funciones de la CONASUPO pasaron a ASERCA y la producción y distribución quedó a cargo de LICONSA (Arriaga, 2021, p. 54).

El peor estrago de la pérdida de CONASUPO lo sufrió la población más vulnerable del país, como son los pequeños productores agrícolas y las personas de más bajos recursos, debido a la desaparición de los precios de garantía y la protección que esta empresa brindaba. Esto dejó a la población más vulnerable a merced de un mercado voraz, pues los precios de la compra de la producción de sus cosechas fue inestable. A esto se sumó la inflación pues el cierre de las tiendas Conasuper, trajo consigo el aumento de los precios de la canasta básica, ya que en estas tiendas los productos se

encontraban entre un 5% y 15%, más baratos que en las tiendas del sector privado (Arriaga, 2021, p. 54). En opinión de Calvillo “(...) la instauración del modelo neoliberal ha comprobado la ineficacia de las leyes del mercado para distribuir de forma equitativa el ingreso, lo que vuelve necesaria la permanencia de la política asistencial del gobierno como equilibrador de estas distorsiones” (Calvillo, 2019, p.23).

Y en esta misma línea de ideas, Herrera afirmó:

Así como la sociedad rural cambia día a día, las estructuras sociales, económicas y políticas también sufren transformaciones, cada vez más influenciadas por el ámbito internacional. Y podemos tomar como aprendizaje, por una parte, la revaloración de la planeación para el desarrollo contemplando la base social como propulsora de ese proceso, y por otro lado, la gran responsabilidad del Estado para establecer claramente una política de desarrollo rural integral.

Otro aspecto relevante que nos queda a partir de la revisión de los programas de desarrollo rural, es que en mayor o menor medida no hay distinción entre un modelo de Estado y otro en cuanto a la necesidad de formular estrategias institucionales y metodológicas de desarrollo para incidir en los diversos ámbitos del sector rural, lo cual indica que el papel del Estado es imprescindible en el diseño y ejecución de las políticas públicas de atención al campo. El hecho de que los programas traigan detrás de sí estudios, modelos de desarrollo, métodos de intervención comunitaria y recursos incorpora elementos valiosos para la reconstrucción institucional de nuevos programas acordes con las demandas sociales del campo.

No menos importante es el tema de la gestión social y la gerencia pública de los programas. En el primer caso, nos encontramos ante la desinformación de la población rural sobre los beneficios gubernamentales (oferta de programas), la falta de capacidades locales, desorganización e incipiente democratización de las decisiones sobre los destinos y usos de los recursos públicos. Por el otro lado, la gerencia pública se encuentra impregnada de intereses político-partidistas que restringen o utilizan de manera unilateral los apoyos al campo dependiendo de las coyunturas electorales. Asimismo las reglas de operación de los programas terminan siendo un gran obstáculo para el acceso a los apoyos que promueven, ya que los beneficios siguen concentrándose en un sector de la sociedad rural que sí puede reunir los requisitos y recursos complementarios que la actual política de desarrollo rural exige (Herrera, 2008, pp. 35-36).

4.8 La Creación de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), 2018-2024.

En 2018 llegó al poder Andrés Manuel López Obrador, bajo el amparo del nuevo partido de Estado, MORENA. AMLO (como se le conoce entre el pueblo mexicano), llegó a la presidencia con un programa de gobierno en el que se privilegió el gasto social para disminuir la pobreza extrema en nuestro país. Su lema, “primero los pobres”, sintetiza la voluntad que tuvo para resolver un mal que dejaron décadas de prácticas neoliberales desde 1983. En 2017, López Obrador afirmó:

Vuelvo a proclamar: por convicción, humanismo y por el bien de todos, primero los pobres. Solo con una sociedad justa lograremos el renacimiento de México. El país no será viable si persisten la pobreza y la desigualdad. Es un imperativo ético, pero no solo eso, sin justicia no hay garantía de seguridad, tranquilidad y paz social. La fraternidad no solo tiene rostro humano, sino que es la manera más eficaz para garantizar la gobernabilidad, el Estado de derecho y la armonía social. Nada justifica la pobreza en que viven millones de mexicanos porque esta no es producto de la fatalidad o del destino. El ciclo neoliberal ha sido una verdadera fábrica de pobres y la pobreza se ha reproducido y agravado ante la ausencia de un Estado con sentido y visión social.

Debemos reconocer, a contrapelo del dogma económico, que en cualquier país el Estado es fundamental para el bienestar de la población, y que en una nación como la nuestra con tantas desigualdades, resulta indispensable para la supervivencia de muchos. Dejemos a un lado la hipocresía neoliberal: al Estado le corresponde atemperar las desigualdades sociales. No es posible seguir desplazando la justicia social de la agenda del gobierno (p. 246).

Su política económica y social generó una gran cantidad de programas destinados a impulsar actividades económicas estratégicas y a beneficiar a los sectores más vulnerables de la sociedad (Ver Cuadro Programas AMLO). No obstante, la voluntad política del presidente no bastó para que dichos programas funcionaran adecuadamente. Es el caso de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), que fue el intento de López Obrador por recuperar el abasto de alimentos y granos a precios accesibles para la población de escasos recursos, y sobre todo, hacer realidad la soberanía alimentaria de México.

En palabras del ex Presidente López Obrador: “Se unirán Diconsa y Liconsa en una sola empresa para el abasto y la distribución de alimentos de consumo popular. Se llamará Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX). En los almacenes, tiendas y lecherías de esta nueva dependencia se

distribuirá una canasta de alimentos básicos a precios bajos para combatir la desnutrición y el hambre del pueblo” (Andrés Manuel López Obrador, 1 de diciembre de 2018). Sin embargo, para que SEGALMEX pudiera entrar en funciones, y con base en su decreto de creación, LICONSA tuvo que financiar el inicio de sus actividades “... mediante el préstamo de recursos financieros para el pago de sueldos, cuotas, impuestos y retenciones, entre otros conceptos de la nómina de los trabajadores de SEGALMEX hasta por un importe de \$ 116,382,235; en su momento, dicho financiamiento no quedó documentado adecuadamente por lo mismo y en virtud la imposibilidad de obtener una partida presupuestal por parte de SEGALMEX para pagar dicho adeudo. Con fecha 7 de marzo de 2024 según acuerdo número 1 de la sesión 371, realizado ante el H. Consejo de Administración de Liconsa, S.A. de C.V., éste tomó conocimiento y acordó la creación de la estimación para cuentas incobrables por el importe adeudado” (Mazars Auditores, 2024, p. 2).

Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), fue un órgano descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, que contó con lineamientos de operación y estructura propios y operó como parte del gobierno federal. El decreto por el que se creó el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2019 y entró en vigor al día siguiente. (Serendipia, 2018, diciembre 6).

La empresa paraestatal no ha funcionado como se esperaba. En una nota de *Al momento* del 19 de junio de 2023, se comentó la participación de la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas del PRI, en la Comisión Permanente. Dicha Senadora afirmó lo siguiente:

La senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del PRI, presentó un punto de acuerdo para solicitar a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural que asegure el abasto de alimentos a los beneficiarios de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), ante el posible mal uso de los recursos del organismo público descentralizado. En el documento, que se turnó a la Tercera Comisión de la Permanente, la senadora también propuso invitar a reunión de trabajo al titular de Seguridad Alimentaria Mexicana para que informe a la Comisión Permanente sobre el estatus actual de ese organismo público descentralizado. La legisladora del PRI enlistó un punto de acuerdo en la Gaceta de la Comisión Permanente, del 13 de junio, en el que señaló que reportes periodísticos señalan que desde 2019, Segalmex no hacía licitaciones para la entrega de contratos millonarios, sino que los adjudicaba directamente. Esta situación, precisó, se dio entre marzo y agosto de 2019,

con al menos 17 contratos por 689 millones de pesos. Agregó que, en ese mismo año, la Auditoría Superior de la Federación, señaló una irregularidad en las prácticas de adquisición de productos, pues se utilizaba el concepto denominado “recepción jurídica” en las compras realizadas por el organismo, en las que se pagaba a los proveedores la totalidad de los contratos, pero las empresas conservaban esos productos hasta que Segalmex los solicitara, manifestó. Massieu Salinas aseguró que este *modus operandi* sucedió a lo largo de los primeros tres años de Segalmex, pues datos de la Gerencia de Abasto Social, con fecha de 18 de febrero de 2022, indicaron que hay varios proveedores que no surtieron, entre 2019 y 2020, millones de pesos por contratos de productos; en estos casos, se entregó menos de la mitad o sólo un tercio de lo que correspondía. La senadora añadió que en cinco convenios para adquirir 73.4 millones de pesos en carne deshebrada de res, pollo y cerdo, sólo se recibió el equivalente a 60.3 millones de pesos en productos, mientras que el resto, 13.1 millones de pesos, no se entregaron. Claudia Ruiz Massieu expresó que al igual que Segalmex, Liconsa y Diconsa han presentado irregularidades, pues la ASF determinó que Diconsa tiene pendiente por aclarar mil 462 millones de pesos, así como la existencia en bodegas de mercancías caducas por 56.6 millones de pesos, sin realizar gestiones para darlas de baja, proceder a su devolución, cambio, venta, recuperación, registro y/o acción legal. Comentó que la Fiscalía General de la República recibió, al menos, 22 denuncias contra las tres entidades descentralizadas de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, por las que se han hecho dos auditorías a Segalmex, cuatro a Diconsa y tres a Liconsa. (Asegurar abasto de alimentos a beneficiarios de Segalmex, demandan en la Comisión Permanente.)

En sintonía con la nota anterior, los periodistas Raziel y Zerega (2025), afirmaron lo siguiente: El robo en Segalmex se dio a través de una gran diversidad de productos. Se desviaban unos pocos millones en la venta de la carne, unos pocos en la venta de pilas, y así con una decena de productos, según pudo saberse y aún sigue desvelándose a través de las investigaciones de las autoridades y de los periodistas. En algunas ocasiones, los responsables armaban redes de empresas fantasmas y, sin ninguna experiencia, se convertían en proveedores del organismo y recibían millonarios contratos con sobreprecio que no siempre cumplían. En otras ocasiones, el acuerdo se hacía con empresas de larga trayectoria, que se metían en el juego a cambio de una “comisión”;(...) De una u otra manera, muchos de esos productos acabaron abandonados en algún almacén. El descontrol que reinaba en el universo de Segalmex presentó situaciones inauditas, como la aparición de pilas con el logo de la paraestatal en un supermercado de Varsovia, en Polonia. Un mexicano que pasaba por el sitio retrató las baterías, como una postal de la corrupción mexicana: un paquete de ocho pilas a 9.999 zlotys, unos 43 pesos mexicanos. Nadie podía explicarse cómo habían llegado hasta allí (pp.171 y 172).

Cuadro de Programas de AMLO¹²

NOMBRE DEL PROGRAMA	OBJETIVOS
1. Jóvenes construyendo el futuro	Dirigido a jóvenes que no estudian ni trabajan, se les otorgará becas de 3,600 y 2,400 pesos para que inicien su vida laboral.
2. Creación de 100 universidades públicas	Serán construidas en municipios de escasos recursos y se impartirán carreras de acuerdo a las necesidades de cada lugar.
3. Becas para nivel medio superior	Ayuda económica para estudiantes de bachillerato para que no abandonen sus estudios.
4. Pensión para adultos mayores	Adultos mayores de zonas indígenas recibirán 1,274 pesos, la edad requerida 65 años.
5. Pensión para personas con discapacidad	Las personas con discapacidad recibirán 1500 pesos mensuales y atención médica. Principalmente menores de edad e indígenas que habitan en zonas marginadas.
6. Árboles maderables y frutales	Siembra de árboles y cultivos en un millón de hectáreas, con la finalidad de crear 400 mil empleos.
7. Créditos ganaderos	Se beneficiará a ejidatarios y propietarios que se dediquen a la industria ganadera.
8. Canasta de alimentos	Se apoyará a productores de alimentos básicos a través de Segalmex.
9. Atención médica gratuita	Se prestará servicio de salud a toda la población, incluso a los que no tengan algún servicio médico.
10. Acceso a medicamentos gratis	Medicamentos gratis en todas las instituciones de salud pública.
11. Reconstrucción de viviendas afectadas por el sismo de 2017	Rehabilitación de viviendas, escuelas, hospitales, etc.
12. Desarrollo de colonias marginadas	Desarrollo de ciudades fronterizas mediante el la creación de viviendas.
13. Zonas libres de la frontera norte	Creación de zona de 30 kilómetros en la frontera norte para reducir el IVA al 8% y el ISR al 20%.
14. Desarrollar el Istmo de Tehuantepec	Construcción de un tren que cruce del Atlántico al Pacífico.
15. Tren maya	Tren con fines turísticos con un recorrido de 1500 kilómetros.
16. Apoyo para el bienestar con microcréditos	Apoyo a empresarios de zonas marginadas.
17. Fondo minero	Aprovechar los derechos de las actividades de las comunidades mineras con la finalidad de proteger el medio ambiente.
18. Nuevo Aeropuerto Internacional de la CDMX	Construcción en Texcoco o en la base militar de Santa Lucía.

¹².Leyva, X. (2018, diciembre 6). *Los 25 programas prioritarios de AMLO para su Cuarta Transformación*. MyPress. <https://www.mypress.mx/negocios/25-programas-prioritarios-amlo-cuarta-transformacion-3669>

19. Construcción de caminos rurales	Construcción de caminos para comunicar a Oaxaca y Guerrero, con el fin de crear empleos y evitar la migración.
20. Promover el internet para todo el país	Internet gratuito para todos los mexicanos.
21. Extracción de gas y petróleo	Reactivación de la producción de petróleo en áreas reservadas.
22. Modernizar las refinerías	Inversión de 50 000 millones de pesos para aumentar la producción de diésel y dejar de importarlo.
23. Refinerías en Tabasco	Inversión de 50 000 mil millones de pesos en Dos Bocas y Tabasco.
24. Producción de energía eléctrica	Optimizar la producción de la CFE así como la modernización de plantas hidroeléctricas.
25. Rehabilitar plantas de fertilizantes	Apoyo con fertilizantes orgánicos a productores para la elaboración de alimentos básicos.

La gran corrupción por supuesto alcanzó al negocio de la leche, encabezado por LICONSA, pues fue de donde más dinero se desvió; según investigaciones de la Fiscalía General de la República (FGR), un grupo de funcionarios del organismo armaron una organización delictiva que lo defraudó por mil 717 millones de pesos; los delitos de desvío de recursos se operaron desde 2018 hasta 2021 (Raziel, Zerega, 2025, pp. 195-196). No obstante el alto nivel de corrupción en LICONSA, dicha paraestatal ha logrado un alto grado de cobertura, sobre todo tomando en cuenta que nuestro país sigue teniendo alto grado de desnutrición en las poblaciones más vulnerables.¹³

LICONSA, tuvo un papel fundamental durante la existencia de SEGALMEX, pues de acuerdo a datos oficiales, “...es uno de los brazos operativos de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) con sus 10 plantas industriales y 47 centros de acopio con capacidad diaria de captación de 1.5 millones de litros de leche. Además, se encarga de comprar, industrializar, distribuir y vender leche de gran calidad y fortificada a bajo costo a más de 6 millones de mexicanos que habitan en más de 2 mil municipios. LICONSA S.A. de C.V. llega a 6 grupos poblacionales: niñas y niños de

¹³ “En el caso de México, la falta de seguridad alimentaria se refleja en la prevalencia en la subnutrición que es de un 12.3 por ciento, lo que constituye un alza del 7.1 por ciento de 2017 a 2019. Además, en el país el 75 por ciento de la población padece obesidad y sobrepeso”. Guadalupe Franco. El Estado de la seguridad alimentaria en México. <https://noticias.imer.mx/blog/el-estado-de-la-seguridad-alimentaria-en-mexico/>

6 meses a 12 años de edad, adultos de 60 y más, mujeres entre 45 y 59, mujeres y hombres entre 13 y 15 años, enfermos crónicos o personas con discapacidad y mujeres en periodo de gestación o lactancia.¹⁴(LICONSA, S.A. de C.V. (s. f.) Como era de esperarse, pues sucede cada sexenio, habrá cambios en la organización de la política alimentaria del gobierno de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo. Su gobierno, primero tendrá que enfrentar (ojalá lo haga), los problemas de corrupción que se suscitaron desde la creación de SEGALMEX. A continuación destacamos las características y objetivos de la política de reorganización alimentaria.

La Presidenta Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Claudia Sheinbaum Pardo, presentó el Programa Nacional de Soberanía Alimentaria, el cual tiene el objetivo de impulsar la producción en el campo mexicano, así como acercar a las familias mexicanas la alimentación sustentable y saludable a precios accesibles. “Es un programa muy completo de soberanía alimentaria y de alimentación sustentable y saludable para todas y todos los mexicanos; es producir lo que consumimos; por supuesto que hay mercado, eso va a seguir existiendo, pero no simplemente es apoyar a los pequeños y medianos productores, sino también tener alimentos saludables y a buenos precios para las familias mexicanas”. Destacó que se busca impulsar la autosuficiencia de alimentos como el frijol, arroz y maíz para la producción de estas semillas de manera certificada y con los más altos estándares de calidad. “¿Qué es lo que estamos planteando? Primero, fortalecer la soberanía alimentaria y también la autosuficiencia de ciertos productos, que no es lo mismo, particularmente frijol, arroz, otras verduras y por supuesto maíz blanco, ese es un tema; para ello, pues hay que apoyar al pequeño, al mediano productor, porque el gran productor tiene sus propias condiciones y no es necesario apoyarlo, tiene sus propios mercados, muchos de ellos son de exportación, y va a seguir existiendo eso. Lo que queremos es fortalecer el apoyo al pequeño y al mediano y, como bien ha señalado el secretario de Agricultura, fortalecer las capacidades para producir semillas y fomentar la producción agroecológica.”¹⁵ (Presidencia de la República, 2024, 22 de octubre).

De acuerdo con el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Julio Berdegú Sacristán, es de destacar que el Programa de Soberanía Alimentaria, tiene cuatro ejes fundamentales, a saber: “el bienestar, para contribuir a la erradicación de la pobreza extrema; la producción, para incrementar la producción nacional de alimentos; el uso eficiente (sic) agua en el riego y la sostenibilidad para acelerar la transición ecológica de todo el sistema agroalimentario, reduciendo significativamente la deforestación, el uso de plaguicidas e impulsado (sic) la pesca sostenible”. (Presidencia de la República. 2024, 22 de octubre).

Berdegúé Sacristán enfatizó que para lograr la soberanía alimentaria como eje central de la 4T, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

... la tecnificación del riego en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (Conagua), para hacer llegar asistencia técnica a 206 mil agricultores y agricultoras para incrementar la producción por metro cúbico de agua; destacó que personal de Agricultura y de Conagua ya se encuentran recorriendo las distintas zonas de riego en el país.

... la creación del nuevo programa Cosechando Soberanía, el cual tiene la misión de incrementar la producción de pequeños y medianos productores de frijol, maíz, cebolla, jitomate, chile, trigo, sorgo, arroz, cacao, café y leche en municipios con altos índices de pobreza; esto, a través de asistencia técnica agroecológica; facilitar la comercialización; entregar créditos y seguros; apoyo para el uso sostenible del agua y sanidad e investigación agropecuaria, comenzando en los primeros 100 días con proyectos establecidos en 155 mil municipios.

... la construcción de la Productora de Semillas del Bienestar (Prosebien), que estará localizada en Zacatecas para la producción de frijol, la cual tendrá una cobertura, en un primer momento, en estados como Durango y Nayarit, para posteriormente pasar a Chihuahua, San Luis Potosí, Chiapas, Puebla, Veracruz y Guerrero, para que en próximos seis años se incremente la producción nacional en 300 mil toneladas para llegar a un millón de toneladas.

... la creación de un programa para hacer sustentable la pequeña y mediana ganadería que comenzará en Tabasco, Chiapas y Campeche, donde se realizará la introducción de sementales bovinos para mejorar la calidad genética; también se creará el Plan Nacional del Maíz y la Tortilla, con el cual se acordará, junto con productores, bajar los precios de este producto; así como la implementación del Plan Campeche, para incrementar la producción nacional de arroz y leche.

... la continuidad de programas de apoyo al campo como: Sembrando Vida; Producción para el Bienestar; Fertilizantes para el Bienestar; Precios de Garantía y Bienpesca, cuyo padrón de beneficiarios será revisado para garantizar la ayuda a quienes lo necesitan, así como incrementar el número de mujeres dentro del programa.

Por su parte, el subsecretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Leonel Cota Montaña señaló que con el fin de mantener el precio de la leche a precios accesibles como hasta ahora (6.50 pesos; 3.50 pesos en comunidades indígenas y 4.50 pesos en estados como Guerrero y Chiapas) “ ... se llevarán a cabo tareas para el fortalecimiento de Liconsa, como la construcción de una planta pasteurizadora en Campeche, una planta de secado de leche en Michoacán, con inversión de 350 millones de pesos, para beneficiar a siete millones de derechohabientes en 2025 y 10 millones a 2030, y la creación de 14 centros de acopio en Chihuahua y en otros estados”. Y como aspecto fundamental

de la política alimentaria, la Directora de Segalmex, Diconsa y Liconsa, María Luisa Albores González, “... anunció la creación de Alimentación para el Bienestar, que será una fusión de Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex) y Diconsa, para acercar alimentos a buen precio a todos los mexicanos y mexicanas a través de las Tiendas Bienestar, las cuales a partir de 2025 incentivarán el consumo de cacao, miel y café” (Presidencia de la República, 2024, 22 de octubre)

Como podemos ver, el Estado mexicano continuará impulsando una política alimentaria enfocada en disminuir la brecha de pobreza y extrema pobreza en nuestra población. Ojalá que dicha política se acompañe con normatividad estricta de supervisión de los recursos que se asignen y se obligue a los responsables a rendir cuentas. El pueblo de México nos merecemos no sólo elevar nuestra calidad de vida, sino vivir en un país donde la justicia no sólo sea parte de la retórica del gobierno en turno, sino una realidad. Hoy más que nunca, cobra importancia el planteamiento de Andrés Manuel López Obrador (2017), antes de llegar a la Presidencia:

El gobierno, repito, dará el ejemplo en el combate a la corrupción; los servidores públicos serán mujeres y hombres de inobjetable honestidad; ninguna persona con antecedentes de enriquecimiento ilícito podrá participar en la función pública. Llegar al gobierno no significa un privilegio o la oportunidad para hacer negocios al amparo del poder público. El gobierno dejará de ser una fábrica de nuevos ricos. Cambiará por completo la mala imagen que el mundo tiene de nuestro país. Sin corrupción, el gobierno federal tendrá la suficiente autoridad moral y política para ser respetado en las entidades de la República y en el extranjero (p. 127).



FOTO 15

Interior de una tienda comercial Alianza en la cual se comercializaban productos de la CONASUPO en la década de los 70's a 80's.

Propuesta Para Mejorar el Desempeño de las Empresas con Participación Estatal Mayoritaria y Organismos Descentralizados, en el Ámbito Alimentario.

La experiencia histórica de CONASUPO/LICONSA/SEGALMEX, demuestra que las empresas estatales no sólo representan instrumentos de política pública, sino también espacios donde debe materializarse el derecho a una buena administración pública. Tal como señalan Centeno Canto y Ramírez Benítez (2025), este derecho implica que toda acción gubernamental debe regirse por los principios de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y legalidad. En este sentido, el desempeño de las empresas públicas en el sector alimentario debería concebirse no únicamente desde su función social y económica, sino como parte de un compromiso jurídico del Estado con la ciudadanía: garantizar el acceso equitativo a los bienes básicos dentro de un entorno libre de corrupción.

El caso de CONASUPO/LICONSA/SEGALMEX, evidencia la tensión entre la finalidad social de las políticas alimentarias y las fallas estructurales de la administración pública que las ejecuta. Si entendemos, como proponen los autores, que el derecho a vivir en un ambiente libre de corrupción es una extensión del derecho a la buena administración, entonces las irregularidades, los desvíos y las prácticas clientelares que han acompañado a estas instituciones no son sólo deficiencias administrativas, sino violaciones directas a derechos fundamentales. Por tanto, las políticas alimentarias no pueden analizarse únicamente desde su efectividad económica o su cobertura social, sino también desde su legitimidad ética y jurídica.

Integrar la noción de “buena administración pública” en la gestión de empresas como CONASUPO/LICONSA/SEGALMEX, permitiría fortalecer la función social del Estado, garantizando que los recursos públicos sean empleados con justicia y eficacia. Ello implica adoptar mecanismos permanentes de evaluación, control interno y participación ciudadana, así como asegurar

la profesionalización de los servidores públicos encargados de la gestión alimentaria.

En conclusión, el futuro de las empresas estatales en México dependerá de su capacidad para armonizar dos dimensiones inseparables: la función social del Estado de bienestar y la exigencia jurídica de una administración íntegra y transparente. Sólo bajo estos principios podrá asegurarse que el derecho a la alimentación, eje central del bienestar social, se cumpla efectivamente dentro de un marco de respeto a la legalidad, la rendición de cuentas y la confianza ciudadana. Así, la política pública alimentaria no solo será eficaz, sino también justa y legítima.

Propuesta de Solución: reconstrucción funcional e institucional de las empresas paraestatales alimentarias bajo un modelo de intervención democrática, social y sustentable.

1.- Reconstrucción de la legitimidad institucional: Gobierno corporativo y transparente público.

El primer paso para recuperar la funcionalidad de la empresa LICONSA u algún organismo descentralizado como lo fue SEGALMEX (con el gobierno de Claudia Sheinbaum se convirtió en Alimentación para el Bienestar, también en calidad de organismo descentralizado), se tiene que reconstruir su legitimidad institucional, perdida por años de corrupción, opacidad y captura política.

Estrategias:

Establecer un modelo de gobierno corporativo público, similar al aplicado en otros países con empresas estatales exitosas (Brasil PETROBRAS), donde exista un Consejo de Administración mixta: funcionarios públicos, representantes del sector social, académicos e incorporar como requisito de ley (posible reforma a la Ley Federal de Entidades Paraestatales), la transparencia total en procesos de compras, distribución y contratación, bajo la supervisión de órganos autónomos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o el Instituto de Transparencia para el Pueblo (creado en marzo de 2025, sustituto del INAI; y que quedó bajo la dirección de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno). Crear un portal de datos abiertos y rendición de cuentas públicas accesibles para cualquier ciudadano, alineado con el Artículo 6° constitucional.

2.- Profesionalización de la administración pública paraestatal: meritocracia y servicio civil de carrera

Uno de los problemas identificados en el desarrollo de esta tesis fue la falta de preparación y la alta politización de los cargos directivos en las empresas públicas.

Estrategias:

Institucionalizar un servicio profesional de carrera específico para las empresas paraestatales alimentarias, como parte del Sistema Nacional de Profesionalización (ya previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Garantizar que el nombramiento de directivos sea por mérito, experiencia y trayectoria técnica, no por afinidad política o nepotismo.

Vincular la capacitación continua y la evaluación de desempeño a los incentivos laborales.

3.- Restauración del enfoque social: rediseño de objetivos y mecanismos de participación comunitaria

En este trabajo de investigación, traté de destacar que la liquidación paulatina del Sistema CONASUPO, y a partir de la participación de LICONSA como empresa con participación estatal mayoritaria sobre todo a partir de 1999 y, los resultados fallidos del organismo descentralizado, SEGALMEX, se fue perdiendo como uno de sus objetivos la misión de justicia social. Para restaurarla, es necesario reorientar su estructura y objetivos desde un enfoque de economía y derechos humanos, conforme al artículo 25 constitucional.

Estrategias:

Establecer legalmente que las empresas paraestatales de alimentos deben tener como objetivo prioritario garantizar el derecho constitucional a la alimentación (artículo 4° de la constitución), incluso por encima de criterios de rentabilidad.

Implementar consejos consultivos comunitarios por entidad federativa, donde participen beneficiarios directos, productores sociales y organizaciones civiles, con poder para supervisar y proponer acciones operativas.

Crear un observatorio ciudadano permanente que evalúe, desde una perspectiva de derechos humanos y equidad, el cumplimiento del objetivo social de las empresas.

4.- Rediseño operativo: sistemas de logística, tecnología y control interno.

Las deficiencias en la entrega de productos y la trazabilidad interna son señaladas como problemas centrales de la tesis. Es necesario modernizar la logística de las empresas paraestatales como base en eficiencia operativa sin perder el enfoque social.

Estrategias:

Intervenir en un sistema nacional digital de gestión y trazabilidad para alimentos subsidiados, con geolocalización, control de inventarios y monitoreo en tiempo real.

Celebrar convenios con universidades y centros de investigación para el desarrollo de tecnologías de distribución y evaluación de impacto.

Integrar mecanismos de control interno modernos que vinculen a la Secretaría de la Función Pública, con los comités ciudadanos, con protocolos automatizados de alerta de irregularidades.

5.- Revisión normativa y reforma institucional.

Finalmente, se requiere una reforma legal y administrativa que actualice el marco normativo de las entidades paraestatales, especialmente las del sector alimentario, con base en una visión de Estado de bienestar y soberanía alimentaria.

Estrategia:

Reformar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, incorporando:

- Enfoque de derechos humanos como eje rector.
- Mecanismos obligatorios de participación social.
- Exigencia de transparencia presupuestal y operativa en tiempo real.

Reformar la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo para establecer metas específicas vinculadas a la seguridad alimentaria y la operación eficaz de empresas estatales.

Garantizar que toda modificación institucional esté alineada con los artículos 25 y 26 de la Constitución, que otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional con enfoque social, sustentable y participativo.

El diagnóstico planteado por esta tesis muestra que el problema de las empresas paraestatales no es su existencia, sino la falta de planeación y evaluación, además de su degradación funcional dentro del modelo neoliberal. La solución no pasa por privatizarlas ni extinguirlas, sino por reconstruirlas desde una lógica democrática, profesional, participativa y ética. Este rediseño debe estar blindado por la Constitución, fortalecido por la ley, y legitimado por la sociedad civil, para cumplir nuevamente con su rol histórico: ser un instrumento del Estado para garantizar derechos y construir bienestar colectivo.

Reactivación y fortalecimiento institucional de empresas estatales estratégicas:

-Se propone crear o reformar organismos descentralizados con funciones claras y técnicas en el abasto alimentario, bajo un esquema que garantice eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. El nuevo organismo debe:

- Retomar el modelo del sistema CONASUPO (LICONSA), centrado en garantizar el apoyo a los productores pequeños y medianos y, el abasto de productos básicos a precios accesibles.

- Contar con autonomía técnica y patrimonio propio (como lo establece la Ley Federal para las Entidades Paraestatales).

- Ser sujeto a un sistema riguroso de evaluación continua con participación ciudadana y del Congreso.

Implementación de un sistema de políticas públicas redistributivas evaluables.

- Diseñar políticas públicas alimentarias con enfoque de derechos humanos y justicia social, usando la metodología del ciclo de políticas públicas (formulación, implementación, evaluación).

- Garantizar la participación de los beneficiarios en la definición de problemas y soluciones (planeación democrática, Art. 26 constitucional).

- Priorizar zonas marginadas y sectores históricamente excluidos en la distribución de apoyos alimentarios.

Blindaje institucional contra la corrupción y politización:

- Crear una unidad de vigilancia ciudadana y auditoría pública externa para prevenir desvíos de recursos.
- Incorporar herramientas digitales de gestión y transparencia (plataformas de compras, control de inventarios, geolocalización de beneficiarios).
- Establecer sanciones severas para funcionarios y proveedores que incurran en corrupción o malversación de recursos públicos.

Marco normativo y jurídico renovado:

- Reformar la Ley Federal para las Entidades Paraestatales para incluir cláusulas de evaluación social continua y mecanismos de disolución condicionada por ineficacia comprobada.
- Reforzar el cumplimiento de los artículos 25 y 26 constitucionales que otorgan al Estado la rectoría del desarrollo nacional, con énfasis en equidad, sustentabilidad y participación democrática.

Beneficios Esperados:

- Recuperación de la capacidad del Estado para incidir directamente en el bienestar social.
- Mejora sustancial en el acceso a alimentos básicos para las poblaciones vulnerables.
- Mayor legitimidad y eficacia de las políticas redistributivas.
- Transparencia, eficiencia y reducción del clientelismo en la gestión de programas sociales.

Esta solución se enmarca en una propuesta de rediseño estratégico del Estado como garante de derechos, que recupere lo mejor del modelo interventor sin repetir sus errores, e incorpore herramientas modernas de gobernanza y control ciudadano. Todo esto contribuirá a disminuir el alto grado de conflictualidad que ha significado la aplicación de políticas públicas redistributivas por parte del Estado.

Reflexiones Finales

Al inicio de este trabajo se señala que algunas cuantas empresas paraestatales, como fue la CONASUPO, han cumplido con su propósito de buscar el bien común a través de la política pública del Estado, misma que se apoyó en el aparato gubernamental. Sin embargo esta situación presenta grandes retos para poder continuar, uno de ellos es la gran corrupción de los funcionarios a cargo y el impacto que han dejado décadas de política neoliberal en el campo, en donde se libra una batalla entre la privatización e intereses particulares en contra de un Estado asistencialista. Esta situación ha sido la causante de que empresas paraestatales pierdan el sentido con las que fueron creadas y nos deja en un contexto de vaivenes de intereses. Si bien la tendencia que mencioné al inicio de este trabajo, referida a que algunas empresas estatales han sido adaptadas para funcionar en el contexto neoliberal y pueden ser productivas, no todas fueron aptas para sostenerse bajo las exigencias del libre mercado, como sucedió con las empresas de bienestar social como lo fue la CONASUPO, la cual tuvo una influencia de agentes externos al mínimo y su comportamiento dentro del mercado mexicano fue diferente a las demás empresas estatales.

El Estado mexicano, desde una perspectiva weberiana, sería el encargado de la administración y el único ente con capacidad jurídica, política y económica para poder brindar elementos a la sociedad para su mejor desarrollo. Esta situación es la búsqueda del Estado de bienestar en donde no se busca una intervención total del Estado hacia la población, sino de la creación de instrumentos para el mejoramiento de la vida de los ciudadanos buscando de igual manera la equidad entre éstos.

Las empresas paraestatales son instrumentos que utiliza el Estado para impulsar una mejor condición de vida para la población, sobre todo las empresas que buscan disminuir la brecha de pobreza y extrema pobreza. CONASUPO fue la encargada de la nutrición básica de los mexicanos en el siglo XX, si bien existieron vacíos que no se pudieron cubrir por múltiples factores en la producción, si logró cubrir múltiples necesidades sociales por generaciones.

El crecimiento y el impulso que se necesitaba para la universalización de la seguridad social y el apoyo a las clases desprotegidas, se llevó a cabo en la tercera ola de la construcción del Estado interventor (1973 – 1982), periodo en el que existió un desequilibrio en la economía mexicana debido a la crisis financiera que generó el excesivo endeudamiento externo por parte de los gobiernos de Echeverría y López Portillo, no obstante, existió un intento por minimizar los efectos nocivos de este evento.

A pesar de dicha crisis, CONASUPO no tuvo afectaciones como otras empresas paraestatales, si bien existió una contracción en el Estado, dicha empresa logró mantener una estabilidad debido a la estructura estatal que la protegía y la mantenía, y aseguró una variabilidad en sus ingresos, pero sobre todo se mantuvo firme por su propósito, el cual era la protección de las clases bajas, en épocas de crisis. En comparación de las empresas de corte privado, CONASUPO mantuvo un crecimiento constante al grado que se vio reflejado en los niveles de bienestar de grandes mayorías de la población; bienestar que se mantuvo a la alza. En contra parte, las empresas privadas en nuestra actualidad, generan ganancias estratosféricas, pero no mantienen una sana relación con su entorno, ni los medios que mantienen sus ganancias. Esta situación nos obliga a la valoración de la perspectiva que se tiene de las empresas privadas.

El apoyo que se debe de brindar a la construcción de las empresas paraestatales en nuestros días, debe de ser prioritario, debido a que éstas van a ser las impulsoras de un Estado fuerte, pues fungen como mediadoras entre la sociedad civil y el propio Estado; por ende, esta situación brindaría bases seguras dentro de la sociedad que a su vez podrían surgir como factor de cambio y ser un elemento de cohesión social. Todo esto siguiendo con los dos ejes principales que guían a las empresas del Estado: el primero es el eje económico y el segundo, es el eje de cumplimiento de los intereses públicos, por los cuales se construyen las empresas paraestatales.

Desde la construcción del Estado mexicano después de la revolución, en su consolidación, podemos identificar la tendencia industrializadora que se apoyó en una institución dedicada al control y orientación de las finanzas nacionales, como fue el Banco de México (BM); la creación de dicha institución en 1925, logró contribuir a una estabilidad tanto económica como política desde la segunda década del siglo XX. Existieron diversos vaivenes en la economía mexicana, esto debido a los constantes cambios sociales y políticos que se presentaron.

Recordemos que el país venía de un conflicto bélico que marcó nuestra historia, es decir, la revolución. Fue hasta la llegada del General Lázaro Cárdenas, cuando se vio una consolidación del poder del Estado y una dirección del aparato del Estado, en donde se logró construir instituciones y dependencias gubernamentales. De igual manera la centralidad que logró tener el General fue brindada primero por el PNR y después el PRM, además de las grandes centrales como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). Organizaciones de masas que contribuyeron a impulsar la política social del régimen cardenista.

Una vez concluido el sexenio cardenista, el General Manuel Ávila Camacho toma el poder y modifica su relación con las masas trabajadoras, su política hacia éstas se volvió conservadora. Sin embargo, finaliza iniciativas del General Cárdenas como fue la expropiación petrolera e impulsó otras propuestas como fue la protección de la economía a través de medidas fiscales y frente a la inversión extranjera. Todo esto fue preparando el camino hacia políticas económicas nacionalistas que permitieran alcanzar una economía sostenible.

El factor determinante que brindó el apoyo para la construcción y el ensanchamiento de las empresas estatales a mediados del siglo pasado, fueron las regulaciones y las políticas del Banco de México, las cuales siguieron las tendencias expansionistas. Lo que diferenció esta expansión fue su contenido social, el cual iba dirigido a la creación de empresas sociales y agrupaciones de campesinos y trabajadores. Algunas funciones del BM se delegaron a Nacional Financiera (fundada en abril de

1934), para que esta entidad brindara el apoyo económico a las empresas del Estado y diera seguimiento a algunos de sus proyectos. Con la llegada del Milagro Mexicano hubo una gran bonanza económica, misma que se dejó sentir en diversas áreas en las que anteriormente no se reflejaba (cine y arte), pero dejó una huella en la historia, ya que a la llegada masiva del capital extranjero, el Estado mexicano tuvo que instrumentar una política económica proteccionista, para seguir apoyando a las industrias mexicanas.

Establecer precios de garantía, por ejemplo, fue una medida impuesta por el gobierno de López Mateos, por medio de la cual se protegieron los precios de productos de la canasta básica como: arroz, frijol, maíz, trigo, entre otros. Las empresas estatales se fortalecieron con dicha medida y por supuesto los productores agrícolas, quienes lograron un mayor rendimiento productivo. Dicha medida también brindó un equilibrio de los precios a nivel nacional.

En el periodo conocido como desarrollo estabilizador, el Estado llevó a cabo una reestructuración de las finanzas públicas, que contribuyeron al ensanchamiento de las arcas del gobierno. Dicha situación permitió una mayor captación de recursos económicos que brindaron a las empresas paraestatales, una mayor estabilidad y por ende un mejor desarrollo de sus actividades. El Estado, al alcanzar estabilidad, logró la meta de verse como un cuerpo fuerte, objetivo que persiguieron todos los gobiernos posteriores a la revolución. De igual manera se logró un ensanchamiento de la participación del Estado en el mercado interno, por lo que se mantuvo controlada la participación de las empresas extranjeras, pues dichas empresas, al llegar a una economía subdesarrollada como la nuestra, tienden a crear monopolios y a entrar en un proceso de competencia desleal, con las empresas del país que las recibe. No obstante, el modelo de desarrollo estabilizador también hizo crisis y a la llegada del presidente Luis Echeverría, se tuvo que implementar otra política económica denominada: desarrollo compartido.

El modelo de desarrollo compartido sirvió para una redistribución de ingresos, esto buscaba una reducción de las deudas que tenía el Estado y al mismo tiempo mantener y ensanchar su participación en diversas áreas de la economía. Este modelo buscaba el mejoramiento de la calidad de vida de la población en general. Este periodo se caracteriza por la adquisición de empresas privadas para reestructurarlas e introducirlas al sector público. Esta medida buscaba impulsar una mayor actividad económica y la generación de empleos, para asegurar la estabilidad política interna, que se había visto afectada por el Movimiento estudiantil de 1968. Sin embargo, esta política también fracasaría debido al excesivo endeudamiento externo para sostener la política social del Estado.

La crisis de la deuda con la que concluyó el gobierno de Echeverría, abrió la puerta para la primera Carta de intención del Fondo Monetario Internacional por medio de la cual se inició la transición del Estado mexicano a la etapa neoliberal.

El gobierno de José López Portillo reestructuró la política económica a partir de la petrolización de la economía, debido al exceso de confianza por los hallazgos petroleros. Una de las acciones que se llevaron a cabo al haber demasiados recursos provenientes de las ventas del petróleo, fue la adquisición de empresas privadas en quiebra, para incorporarlas al sector público, desafortunadamente, no se planeó con detalle cada adquisición de dichas empresas y sobre todo si eran útiles para el desarrollo nacional. Existió una fuerte inyección de capital a las empresas adquiridas, de igual manera, existieron múltiples fideicomisos, que confiados en las bonanzas futuras se pensó que podían cubrirse.

El gobierno de José López Portillo, no tomó en cuenta que los precios internacionales de los hidrocarburos son muy inestables, y que si bien unos años pueden mantenerse altos, en otros pueden irse a la baja. Y fue justo cuando éstos se fueron a la baja, que ya no hubo recursos suficientes para mantener a flote el excesivo gasto del Estado. Como era de esperarse, esta situación trajo una severa crisis de la economía, provocada por el excesivo endeudamiento externo. El gobierno de López

Portillo cerró con un balance muy negativo para la historia nacional: el país se encontraba literalmente empeñado con el Fondo Monetario Internacional. La crisis de la deuda de final de dicho sexenio, provocó la firma de la Segunda Carta de Intención con el FMI, misma que propició el ingreso de nuestro país a la etapa neoliberal para el próximo sexenio.

La ortodoxia neoliberal que impuso el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través del Consenso de Washington, obligó a la reducción del número de empresas estatales que inició el gobierno de Miguel de la Madrid. Con dicha medida se logró controlar la inflación y el déficit fiscal, sin embargo, esto trajo un paulatino abandono de la política social, la cual al haberse enfocado en los sectores más vulnerables, le permitió construir instituciones como la CONASUPO. Dicha empresa, al apoyar a los pequeños y medianos productores agrícolas, permitió la creación de una sólida asociación entre éstos y los gobiernos estatales, e impulsó una producción sustentable. Por ende, se desarrolló un mercado interno más sólido y como resultado precios más accesibles, con una mayor calidad en los productos y se logró controlar el desabasto.

El ingreso del Estado mexicano a la etapa neoliberal, trajo como consecuencia la pérdida paulatina de su política social, que había sido una de sus acciones fundamentales para mantener la estabilidad política. Además del ingreso masivo de capital extranjero y el dominio de éste en actividades estratégicas de la economía como la minería, la industria manufacturera y el comercio y los servicios (sobre todo financieros).

En lo que respecta a las empresas públicas en nuestro país, los tres momentos más sobresalientes fueron a partir de 1920, hasta la decadencia de muchas de éstas en 1996. Su desaparición se debió al desgaste social, económico y político, además de la presión de agentes externos como fueron el FMI y el Banco Mundial, que obligaron al adelgazamiento del Estado mexicano; en otras palabras, la docena trágica (gobiernos de Echeverría y Portillo), vieron el ocaso de muchas empresas estatales y el deterioro del nivel de vida de millones de mexicanos.

Las empresas estatales desde su concepción fueron ideadas para cubrir grandes necesidades nacionales, con el pasar del tiempo se mantuvieron y se fortalecieron con capitales mixtos, los cuales impulsaron industrias fuertes y sanas. De la mano de empresas paraestatales, existió una diversificación de áreas de producción del Estado al grado de provocar un aumento porcentual del propio PIB. Otro papel que jugaron las empresas estatales es que fueron mediadoras en la distribución y el abastecimiento de productos y servicios.

La CONASUPO fue una de las empresas paraestatales estratégicas en diversos sexenios. Debido a que contribuyó a fortalecer sectores como el agrícola y ganadero, además de la rehabilitación de la infraestructura agrícola. Dicha empresa fungió como mecanismo de regulación de subsidios al campo. Esta empresa al despegar en el campo inició con un aumento en la producción agrícola y con ésta, un aumento significativo en la alimentación de millones de familias de escasos recursos. El crecimiento de dicha empresa se logra observar en la ramificación de sus actividades y en el nivel de tecnificación de sus procesos. En algunas de estas ramificaciones logró tener recursos mixtos, sobre todo en donde se requería una mayor especificidad, es por ello que en la década de los 70s, cambia su razón social y se le agrega la denominación de Grupo. El Grupo Conasupo fue adquiriendo fuerza como reguladora de precios y quitando al sector privado ventaja en el precio final, esto le atrajo diversos conflictos con cámaras de campesinos, ganaderos, agrícolas, que al final del día terminaron cediendo a dicha empresa, ya que entendieron que el control de precios que tuvo el Estado a través de esta empresa era un tema más de solución social que económico.

CONASUPO no fue sólo un paliativo más del Estado para mitigar la desigualdad alimentaria, sino fue la empresa que intentó cerrar la brecha de desigualdades con el control de precios y con la capacitación de los campesinos en sus áreas, pues dicha empresa les brindaba: materiales, animales de granja, maquinaria, lugares de siembra, etc. Todo esto para la elevación de calidad alimentaria. Este grupo erradicó en una década el monopolio de productos básicos que ahorcaban a la población

más necesitada. Pero sobre todo CONASUPO fue un pacificador social, pues brindó alimentos de calidad a las clases bajas. Dicha característica dejó un precedente, pues el Estado a través de una política gubernamental, logró tener una buena relación con la población.

En tan poco tiempo desde su nacimiento, CONASUPO controló los precios de lista de los alimentos de la canasta básica y logró posicionarse como una de las mejores empresas públicas, ya que compitió con empresas del sector privado que controlaban el mercado; con tan solo el 5% del mercado interno, logró mantener su presencia en las preferencias de la población, debido a que sus precios eran accesibles para la mayoría de los mexicanos de escasos recursos. Otro elemento que fue vital para el crecimiento de la empresa fue el grado de distribución que logró en todo el territorio nacional; la logística que le dio impulso a esta paraestatal fue a través de la creación de fábricas y centros de captación lechera, aunado a la captación de productos primarios, también brindaba el apoyo a las comunidades con la finalidad de impulsar nuevas formas de desarrollo de la logística.

Desafortunadamente, una vez que el Estado mexicano arribó a su etapa neoliberal la CONASUPO fue desmantelada por el propio Estado; inició con la desincorporación de áreas que no empataron sus acciones, se realizaron los análisis para lograr una homogeneización de las áreas de oportunidad. En un primer momento se elevó la producción a finales del siglo XX y con ello se elevó el presupuesto anual y por ende se ensanchó la distribución de alimentos lácteos. El problema que en su momento se atacó fue la centralización de la paraestatal, que si bien se le dio un gran impulso en todas las áreas que tenía y se logró reactivar a la empresa, dicha reactivación no se sostuvo en un contexto cada vez más neoliberal.

La CONASUPO fue el último bastión de las políticas keynesianas del Estado mexicano, en pleno contexto neoliberal. Una vez que dejó de existir, la iniciativa privada se adueñó de la infraestructura de dicha empresa. Después de 24 años de la desaparición de CONASUPO, aún se viven las consecuencias. Esto se puede percibir en los precios de la canasta básica, ya que los índices de

inflación en nuestros días, se encuentran, según el Banco de México, en un 4.78 %; aunado a esto, los precios de la canasta básica se encuentran enlazados al mercado internacional. Dichos precios se disparan y no son accesibles a las micro economías familiares. De acuerdo con el CONEVAL, la población que en 2017 superaba la línea de pobreza era del 49.9% a nivel nacional, para 2024 se redujo al 35.8%; dicho organismo señaló que el salario mínimo que necesitaba una familia de 4 integrantes en 2017 era de \$ 11, 280.00 pesos. En dicho año el salario mínimo general era de \$ 2,401.2; en 2025 el salario mínimo se incrementó a \$8,364.00 pesos en zonas urbanas y en zonas rurales es de \$8,442.76 pesos mensuales.

No obstante, dicho incremento de los salarios sigue siendo insuficiente para la mayoría de la población, pues los precios de la canasta básica suben continuamente. Dichos datos nos dejan ver la pobre alimentación a la que puede acceder esta población, si los precios de la canasta básica están unidos al mercado internacional, y apenas se reinicia la acción reguladora del Estado.

Con la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), se eliminó el apoyo económico a las familias de bajos recursos, ya que el poder adquisitivo de esta población fue reducido al intentar adquirir productos de la canasta básica, los cuales dicha empresa controlaba. Sin embargo, la mayor afectación la padecieron los productores agrícolas, debido a la falta de protección frente al libre mercado en el que las grandes empresas tanto nacionales como extranjeras, controlan la producción, distribución y consumo de los granos como el maíz. Los pequeños productores no pudieron competir contra la moderna infraestructura con que cuentan dichas empresas, además de que pueden abaratar la materia prima, lo que los colocó frente a una competencia desleal.

Sin embargo, la desaparición de la paraestatal y la puesta en práctica de nuevas políticas económicas, orilló a las nuevas empresas paraestatales a tener una relación con las empresas de corte privado que ingresaron al país. No obstante, el Estado neoliberal mexicano no pudo dejar de lado su

liberalismo social, y creó a LICONSA para subsanar el impacto negativo que tuvo la desaparición de la CONASUPO. Dicha empresa logró acceder al mercado y pudo consolidar grandes cantidades de inversión en empresas privadas (productos de limpieza, lácteos) por lo que logró consolidarse y poder financiar su operación, reduciendo así, los costos de la canasta básica que comenzó a ofrecer. Otra cualidad de esta nueva forma de concebir la empresa paraestatal, es que logró tener una apertura económica pues promueve la flexibilidad en la inversión mixta, por lo que se pudo invertir ganancias de la paraestatal a empresas privadas y viceversa, todo esto ante la mirada de la Secretaría de SEGALMEX.

Esta dualidad de la inversión por parte de las paraestatales, se logró debido a las premisas del mercado, una de ellas es que los mercados no discriminan el tipo de inversiones. Esta situación lleva un riesgo considerable, como toda inversión, sin embargo, estas empresas al tener una inversión del Estado se apegan a lineamientos, y a una forma distinta de administración en donde el monitoreo y las auditorías que pueden tener, son mayores.

Por su parte los subsidios que gozaba la paraestatal fueron de gran ayuda para la reducción de costos en la producción y sobre todo para la baja de costos en los estantes de los centros de venta, esto fue dotado con libres impuestos y una libertad en las finanzas que brindó un equilibrio en las ganancias de la paraestatal, al grado de lograr tener “pérdidas de ganancias” en los estados más afectados por la pobreza y tener un nivel de ganancias en otras partes del país.

Las metas propuestas por la paraestatal se las permitían los subsidios, éstos eran planeados para apoyar a un sector de la población desprotegido y con base en esa expectativa, se iba trabajando. Este tipo de mecanismos permitió cubrir necesidades específicas y elevar la calidad de vida de dicha población, pero sobre todo logró la reducción del gasto público y la identificación certera de las problemáticas.

La pérdida de la paraestatal CONASUPO y sus filiales dejó huella en muchas familias mexicanas, además, dejó un legado en muchas de éstas en donde vieron crecer su economía familiar y un desarrollo digno. La desaparición de ésta se debió a todos los factores que he mencionado en el transcurso de este trabajo, pero sobre todo en el nulo interés por parte del Estado en proteger el mercado interno y particularmente en el campo mexicano. La apertura de nuestros mercados en la etapa neoliberal nos arrastró a la competencia desigual y la elevación de los costos de producción. Frente a esto y la poca importancia que se le brindó al mercado local, claudicó esta paraestatal y muchas más. Otro factor que generó la crisis de las empresas del Estado, fue la pérdida de los subsidios y el financiamiento de los bancos del gobierno, sin dinero y desprotegidos no fue sostenible su estructura. Para evitar una caída tan perjudicial se crearon programas que pretendían reducir el impacto, como fue PROCAMPO, pero éste sólo fue el medio por el cual se gestionó la desregulación del campo mexicano, los tratados de libre comercio fueron la consecuencia del abandono de la política proteccionista del Estado en la década de los 90s. El TLCAN, representa el símbolo de la aplicación política neoliberal en México.

Los restos de la CONASUPO la convirtieron en una empresa receptora de compras de productos básicos, ya no producía ni aportaba a los productores ya que le fueron retiradas todas las exportaciones de materia prima. Pero no todo estaba perdido ya que algunas actividades prioritarias de CONASUPO fueron trasladadas a su hermana LICONSA. Dicha empresa se dedicó a la compra nuevamente de leche a pequeños productores, esta acción evitaba elevar costos y representaba el rescate de estos mismos productores.

Pero sobre todo estos cambios recayeron en la población en general, esta fue la que sufrió mucho más, ya que fueron los que pagaron los altos costos de la producción y la desregulación de los mercados, no desapareció el suministro de productos básicos ni de leche manejada por SEGALMEX, pero ya no se tuvo el impacto verdadero de la ya extinta CONASUPO.

Para el 2018, llegó a la presidencia Andrés Manuel López Obrador con un programa económico social con el cual fomentó la protección de las clases bajas que fueron azotadas por el neoliberalismo. En el sector alimenticio se enfocó a SEGALMEX en el cual trató de recuperar acciones de DICONSA y LICONSA, en donde existió una fusión en donde los precios de la canasta básica y de la leche fueran accesibles para todos, pero sobre todo tuvieran una mayor distribución en todo el país o en palabras del ex presidente “para combatir la desnutrición y el hambre del pueblo”.

En el desarrollo de SEGALMEX no fue como se esperaba, ya que se reportó un mal manejo de las finanzas del órgano desconcentrado ya que existía la sospecha de que habían licitaciones millonarias adjudicadas sin concurso y había contratos de alrededor de 689 millones de pesos, además, auditorías de la federación expusieron que diversas adquisiciones que hizo este órgano no fueron entregadas pero sí cobradas y jugaron con terminología jurídica para su justificación, como lo fue “recepción jurídica”. Otro desfaldo que se encontró en las auditorías fue el incumplimiento de las compras hechas ya que del total comprado de materia prima se adquiere 73.4 millones de pesos pero solo se recibió el equivalente a 60.3 millones de pesos. A pesar de los desfaldos económicos se logró aumentar la cobertura de la distribución alimentaria en nuestro país, pero no es suficiente para disminuir la brecha alimentaria.

La estrategia planteada por parte del gobierno de AMLO para la seguridad alimentaria se basó en cuatro aspectos a tratar: impulso de la tecnificación del riego, cosecha planificada y dirigida a espacios específicos, una productora especializada para la distribución de los granos a los estados más vulnerables, el apoyo a pequeños y medianos productores, y por último, la enseñanza del medio de los productores. Pero todo esto como se pudo observar, conformaron las atribuciones otorgadas a la extinta CONASUPO.

Las próximas investigaciones con respecto al nacimiento y consolidación de empresas que estén relacionadas al sector alimentario del Estado, pueden desarrollarse en mejores condiciones siempre y

cuando el propio Estado genere fuentes de información más confiables y tengan una estrecha relación con los sujetos de estudio. Las herramientas tecnológicas en nuestro presente han podido demostrar que las instituciones y la sociedad pueden tener una comunicación más certera y conocer casi al instante, cifras más exactas de programas desplegados en diferentes sectores. Las nuevas empresas del Estado deben de utilizar las nuevas tecnologías y actualizar sus formas de administración, para mejorar sus procesos y la entrega de bienes, para que no se repita la falta de actualización que en su momento vivió CONASUPO.

Fuentes consultadas

Abreu Alejandro, P. (2014) Crítica a la Epistemología de la Economía Neoclásica, Scielo, Vol. 15.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2012) “Introducción” en 01 Política Pública

https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf

Asegurar abasto de alimentos a beneficiarios de Segalmex, demandan en la Comisión Permanente.

<https://almomento.mx/asegurar-abasto-de-alimentos-a-beneficiarios-de-segalmex-demandan-en-la-comision-permanente/>

Aguilar, M. Méndez, F. Pech, R. (Enero – Junio 2019) Del milagro mexicano a la globalización neoliberal y su materialización en la Ciudad de Mérida, México. Scielo.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-57662019000100051

Altamirano, M., Campos Vázquez, R., Alba Vega, C., Sobarzo, H., Carrillo, J., Rodas,

A., Arenas, A., y Porcel, A. (2020) Hacia un Estado de bienestar para México. El Colegio de México.

Angeles, Luis (1979) Crisis y coyuntura de la economía mexicana, Editorial El Caballito.

Archivo General de la Nación. (12 de marzo de 2020) #AGNResguarda memorias de la época del Desarrollo estabilizador.

Arriaga Mendoza, D. (2021) La compañía Nacional de Subsistencias Populares: una empresa paraestatal durante los años de las reformas neoliberales, 1982-1999. [Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana]

Audelo, M. (2005) Sobre el Concepto de Corporativismo: Una Revisión en el Contexto Político Mexicano Actual. En Olvera, M. Salgado. S. (2005) Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Político (pp. 2-19). Editorial. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Ayala Espino, José. Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. México, Facultad-Economía/Porrúa, 1996.

Babb, Sarah (2003) Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial. (MB) (15 de Julio del 2022) PIB per cápita (US\$ a precios actuales)

Cabrera, A. (6 de abril de 2010) Balance de un siglo y balance de la situación del país.

Barajas, Gabriela Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales Revista Venezolana de Gerencia, vol. 7, núm. 20, octubre-diciembre, 2002, pp. 553-578

Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela <https://www.redalyc.org/pdf/290/29002004.pdf>

Canto Sáenz, Rodolfo (2019) “Análisis de políticas públicas: evitar enfoques únicos”, en El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018. Colección INAP.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5730/15.pdf>

Cabrillo, F. (2015) La economía del bienestar de Pigou. Fundación Civismo. <https://civismo.org/es/la-economia-del-bienestar-de-pigou/>

Cárdenas, E. (25 de junio del 2008) El mito del gasto público deficitario en México (1934- 1956). S./F. <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/420/616>

Carlos Marichal, "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", en Antropología, Boletín Oficial del INAH, Nueva Época, 2003, p.p. 12-21.

Carpizo, J. (2002) Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derechos Constitucionales. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5656/7392>

Centeno Canto, Gerardo y Ramírez Benítez, René (2025) El Derecho a la buena Administración Pública y el derecho a un ambiente libre de corrupción. Su fundamentalidad, Editorial Flores.

Cerbone, P. (2021) El hiperpresidencialismo: una aproximación desde la perspectiva de la teoría política. *Revista de Investigaciones políticas y Sociológicas*.20 (1), 10.

Córdova, A. (1994) La fundación del partido oficial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (39), 143-170.

Coyote Martínez, F. (1997) El activo fijo a la luz de la ley general de bienes nacionales en México. El caso de LICONSA como órgano de Estado a partir del año de 1997. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México] https://repositorio.unam.mx/contenidos/el-activo-fijo-a-la-luz-de-la-ley-general-de-bienes-nacionales-en-mexico-el-caso-de-liconsa-como-organo-de-estado-a-partir-de-305017?c=0eBxbg&d=true&q=*&i=2&v=1&t=search_0&as=0

Cressatti Fabbri, L. (2008)

Cruz Sánchez, J. (1996) La Modernización como apoyo en la Expansión de Cobertura del Programa Social de Licons, S.A de C.V. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Autónoma de México] <http://132.248.9.195/ppt1997/0237334/Index.html>

Cypher M. James. (1992) Estado y Capital en México: política de desarrollo desde 1940. Siglo XXI Editores.

Turrent y Eduardo (s./f.) Historia del Banco de México. Banco de México. https://banxico.org.mx/elib/hbm/4/4_1.html

Díaz, E. (s./f.) Historia del Banco de México. Banco de México. https://www.banxico.org.mx/elib/hbm/4/4_1.html

Dion, Michelle (2000) La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994 *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 2, 2000, pp. 329-362 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México

<https://www.redalyc.org/pdf/598/59805302.pdf>

Domínguez, S. J.I. (s/f) Industrialización por sustitución de importaciones en México, 1940-1982.

<http://tiempoeconomico.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2017/07/11te5.pdf>

Espacio Común de Educación Superior y Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.economia.unam.mx/profesores/aaparicio/Econom%C3%ADa.pdf>

El Príncipe. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Fernández, P, González, C. Rosales, P. (Junio 2015) Los Retos de una Empresa Pública de Carácter Social: El Caso de la Empresa Liconsa. CAIRN. INFO Matieres A Réflexion.

Fernández Ruiz, Jorge y Fernández Ruiz, María Guadalupe (2023) La Administración Pública descentralizada <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7203/8.pdf>

Gamble, A. (2017) El estado de bienestar y las políticas de austeridad. OpenMind BBVA. <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-de-bienestar-y-las-politicas-de-austeridad/>

Garmendia, Reyes, S.E. (2016) La revolución pasiva: motor del Estado Mexicano (1920-1940).SciELO,12(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-2332016000200013

Garmendia, Reyes, S.E. (2016) La Revolución Pasiva: Motor del Estado Mexicano (1920-1940). Scielo, 12(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-233201600013

Garza García, Ramón Alberto (2024) Dinastías. Dos familias, una nación, Planeta.

Gigli Box, María Celeste (2007). Política y Estado en Max Weber. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Guadarrama, Rocío (1991) “Los inicios de la estabilización”, en Evolución del Estado Mexicano Vol. III. Consolidación 1940-1983, Ediciones El Caballito.

Guerrero Orozco, Omar (1981) La Administración Pública del Estado Capitalista, Editorial Fontamara.

Guerrero Orozco, Omar (1985) Introducción a la Administración Pública, México, HARLA.

Hansen, Roger D. (2004) La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI vigésima quinta edición.

Hayashi, L. (S/F) Modelo de Desarrollo Compartido 1970-1982.
<http://www.economia.unam.mx/pensiones/documentos/MODELO%20DE%20DESARROLLO%20COMPARTIDO%201970%20Parte%201.pdf>

Hernández Rodríguez, R. (2016). Historia mínima del PRI. México, El Colegio de México.

Herzog, S. (S/F) Capítulo 1. Economía del Bienestar y economía positiva. PDF

Herrera Tapia, Francisco. “Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal”.
https://www.researchgate.net/publication/26613414_Apuntes_sobre_las_instituciones_y_los_programas_de_desarrollo_rural_en_Mexico_Del_Estado_benefactor_al_Estado_neoliberal

Hobbes Thomas. (2009) Leviatán. Oxford University Press.

<http://herzog.economia.unam.mx/profesores/blopez/bienestar-graaff.pdf>

<https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/retrieve/9a3170df-7466-4b76-9528-39ee6c8d49f4/51054.pdf>

Informe de la Secretaría de Hacienda sobre la liquidación de Conasupo

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2023/tomo/VII/8VST.05.DAR.pdf>

Index (Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación) (2022)
<https://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2015-6-page-213.htm>

Izaguirre Rojo, César Augusto (1958) La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado
https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_10-1958.pdf

Izguerra, C. (2005) Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional. Facultad de Economía (UNAM). <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>

Jiménez, V. (2015) La Redefinición del Papel de la Empresa en la Sociedad Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, (20), 129- 145.

Kehoe, T. Meza, F. (Abrir-junio 2013) Crecimiento rápido seguido de estancamiento: México (1950 – 2010). SciELO, 80(318). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2013000200237

Lara Caballero, Manuel (2021) “Reflexión sobre el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)”, en Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México. ¿Continuidad o transformación?, Mónica Adriana Sosa Juarico, Raúl Hernández Mar y Maribel Dávila Jaime, México, UAM-Unidad Lerma.

Leal Antonio. (2020) Maquiavelo: el inicio de la política moderna. Revista Diario Mayor DM. <https://www.diariomayor.cl/miradas/opinion-maquiavelo-el-inicio-de-la-politica-moderna.html>

Leal, Juan Felipe (1975), “Capítulo VI. El Estado Patrón y la burocracia política en México: 1925-1973”, en México: Estado, burocracia y sindicatos.

<https://juanfelipeleal.com/descargas/mrxicoestadoburocraciaysindicatos.pdf>

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de Diciembre de 1970

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204236&pagina=8&seccion=0

“Leche poder de mercado y subsidios: Liconsa frena oligopolios”, en <https://comestible.info/liconsa-el-impacto-de-los-subsidios/>

LICONSA, S.A. de C.V. (s. f.). *¿Qué es LICONSA?* Recuperado el 6 de noviembre de 2025, de <https://gobmx.mx/liconsa/>

López Obrador, Andrés Manuel (2017) 2018 la Salida. Decadencia y renacimiento de México, México, Planeta.

Luna Ledezma, M. (2021) Revista de Administración Pública, Empresas Estatales y Capital Privado en México, 1971-1976. Volumen LVI, No. 2. 11 - 35

Marichal, Carlos. “Auge y decadencia de las empresas estatales en México 1939 – 1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo” en Antropología, Boletín Oficial del INAH, México, Nueva Época, 2003, pp. 12 – 21.

Martínez Cuero, Julieta (2021) “Reto y oportunidades del programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos”, en Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México. ¿Continuidad o transformación?, Mónica Adriana Sosa Juarico, Raúl Hernández Mar y Maribel Dávila Jaime, coordinadores, México, UAM-Unidad Lerma.

Martínez Maximiliano, G. Herrejón Rivera, M. Malvaíz Franco, L, A. Ruiz Soria, J. (2011) La comercialización de maíz después de Conasupo en dos comunidades del norte del Estado de México. Economía Sociedad y Territorio, Vol XI, Número, 35.
<https://www.researchgate.net/publication/237022855>

Matehuala Amador, H. (1994) Operacionalidad del Programa de Abasto Social de Leche de LICONSA en el Distrito Federal 1988 – 1992. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México] https://repositorio.unam.mx/contenidos/operacionalidad-del-programa-de-abasto-social-de-leche-de-liconsa-en-el-distrito-federal-1988-1992-416391?c=qDDpXG&d=false&q=*&i=1&v=1&t=search_1&as=0

Medina Peña, Luis (2014) Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000. México, Fondo de Cultura Económica.

Méndez, J. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas.
<https://repositorio.colmex.mx/works/jw827c394/citation?locale=es>

Méndez Martínez, José Luis (2021) “La contribución de Luis F. Aguilar en el campo de las políticas públicas”, en Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva, David Gómez Álvarez y Claudia Maldonado Trujillo, coordinadores, México, S. XXI.

Merino Huerta, Mauricio (2021) “Políticas Públicas: el triunfo del argumento”, en Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva, David Gómez Álvarez y Claudia Maldonado Trujillo, coordinadores, México, S. XXI.

Mestries, Francis (2009) La crisis de la tortilla en los albores del sexenio de Felipe Calderón. ¿Libre mercado o ley de los monopolios? El Cotidiano, núm. 155, mayo-junio, 2009, pp. 87-93 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512745010>

Migliaro Razeto, L. (2017) Los caminos de la Economía de Solidaridad. Ediciones UNIVERSITAS NUEVAS CIVILIZACION

Morales, L. (5 de Abril de 2018) El desarrollo estabilizador. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-desarrollo-estabilizador-20180405-0138.html>

Moreno Rodríguez, Rodrigo (1980) La administración pública federal en México, México, UNAM.

Muñoz Canto, L, J. Storey Hernandez, M. (1984) Conasupo en el proceso de comercialización del maíz. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]

https://www.ri.unam.mx/contenidos/conasupo-en-el-proceso-de-comercializacion-del-maiz-1977-1982-3620998?c=BO11KN&d=false&q=*.*&i=255&v=1&t=search_0&as=0

Naude Yúñez, A. Barceinas, F. (junio 2000) Efecto de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos. COLMEX.

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://repositorio.colm>

ex.mx/downloads/f7623d19j%3Flocale%3Des&ved=2ahUKEwi_m_WrmKyHAXVfEUQIHZeVBT8QFnoECBUQAQ&usg=AOvVaw3mwH2GuFWUsRs2h5jPRHCR

Navarro, C. (2016). El estudio de las políticas públicas. Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid, 17.

<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Cooperativo de las Empresas Públicas, Editorial OECD.
<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>

Ortiz Rodríguez, A. (2012) Contexto Socioeconómico y Salud en México 1940-2010. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Estudios Superiores Zaragoza.

Ortega, Jaime (2022) “Despejar la ecuación: el régimen de López Obrador y la “cuarta Transformación”
https://www.scielo.cl/article_plus.php?pid=S0718-65682022000100104&tlng=es&lng=es

Panorama del Pacífico. (s. f.). LICONSA, empresa clave en la política social del Gobierno de la República. Recuperado el 6 de noviembre de 2025, de <https://www.panoramadelpacifico.com/liconsa-empresa-clave-en-la-politica-social-del-gobierno-de-la-republica/>

Pérez Fernández del Castillo, Germán (1991) “La llegada de Adolfo Ruíz Cortines al poder”, en Evolución del Estado Mexicano Vol. III. Consolidación 1940-1983, México, Ediciones El Caballito.
Pérez Fernández del Castillo, Germán y Mirón Rosa María (1991) “López Portillo: un sexenio de auge y crisis”, en Evolución del Estado Mexicano Vol. III. Consolidación 1940-1983, México, Ediciones El Caballito.

Peschard, Jacqueline, Puga Cristina y Tirado Ricardo (1991) “De Ávila Camacho a Miguel Alemán”, en *Evolución del Estado Mexicano Vol. III. Consolidación 1940-1983*, México, Ediciones El Caballito.

Presidencia de la República. (2024, 22 de octubre). *Presidenta Claudia Sheinbaum presenta Programa Nacional de Soberanía Alimentaria para impulsar el campo mexicano*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-presenta-programa-nacional-de-soberania-alimentaria-para-impulsar-el-campo-mexicano>

Quintana, E. (abril 30, 2020). *Empresarios y gobierno: historias de amor y odio*. El Financiero <https://www.elfinanciero.com.mx/bloomberg-businessweek/empresarios-y-gobierno-historias-de-amor-y-odio/>

Ramales, C. (s/f) *La Política Económica del “Desarrollo Compartido” (1971-1976). Ineficiencias Estructurales y Patrón de Acumulación*”. <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/mcro-compart.pdf>

Raziel, Zedryk y Zerega Georgina (2025), *Licencia para robar. SEGALMEX: el hoyo negro que devoró a la 4T*, México, Grijalbo.

Revista Electrónica de Investigación en Ciencia Económica. (2014) *Teoría del Bienestar y el Óptimo de Pareto como Problemas Microeconómicos*. Facultad de Ciencias Económicas, UNAM-Managua.

Romero, C. (1982) *Funciones y límites de las empresas públicas en una economía desarrollada*. *Revista en Economía Política*, (90). 99 - 156

Ronces Duarte, M.I. (2003) *Propuesta de Refinamiento a las Empresas para Estatales Diconsa y Liconsa*. [Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma de México]

Ronces Duarte, M.I. (2003) *Propuesta de Refinamiento a las Empresas para Estatales Diconsa y Liconsa*. [Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma de México] S/F. PDF

Salyano Rodríguez, Raúl (1985) La administración de la crisis en el Estado Mexicano. México, Ediciones INAP.

Sampieri, Hernández, R. Collado, Fernández, C. Lucio, Baptista, P. (2003) Metodología de la Investigación. McGraw-Hill Interamericana.

Serendipia. (2018, diciembre 6). *Fusionar a Diconsa y Liconsa en una sola empresa: Segalmex*. Serendipia Digital. <https://serendipia.digital/amlometro/fusionar-diconsa-liconsa-en-una-sola-empresa-segalmex/>

Sierra, Carlos (1958) Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958. https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/09/INAP-RAP_10-1958.pdf

Soto, G. G. (2015) La Empresa Pública y sus Definiciones en el Largo Plazo. Centro de Investigación Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 23-25

Tellez, C. (2007) México 1920 2006. https://www.depfe.unam.mx/especializaciones/aspirantes/Tello_2007_Estado-y-desarrollo-economico1920-2006.pdf

Torres, M. Paz, K. Salazar, F. (S/F) Métodos de Recolección de Datos para una Investigación. Facultad de Ingeniería. https://fgsalazar.net/LANDIVAR/ING-PRIMERO/boletin03/URL_03_BAS01.pdf

Universidad Naval. (UNINAV) (S/F) Metodología de la Investigación [Tesis de posgrado] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133491/METODOLOGIA_DE_INVESTIGACION.pdf

Uvalle Berrones, Ricardo (1984) El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial en la administración pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Valverde, K. (s/f) El Desmantelamiento del Estado Interventor en México.
<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37196>

Varnagy, Tomás. (2000) Capítulo III. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

Viesca, V, K. (1998) El desmantelamiento del Estado Interventor. PDF
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37196/33780>

Villela, R. (Diciembre 2018) Gerardo Ordoñez, El Estado social de México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente. SciELO.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2018000400863

Woldenberg, José y Huacuja, Mario (1991) “El sexenio de Luis Echeverría”, en Evolución del Estado Mexicano Vol. III. Consolidación 1940-1983, México, Ediciones El Caballito.

1930-1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", en Antropología, Boletín Oficial del INAH, México, Nueva Época, 2003, pp. 12-21.

Fuentes de las Fotografías.

FOTO 01

Saldaña Steve. (30 de abril del 2020) La leche radiactiva de la CONASUPO: la historia de cuando al gobierno de México le importó el comercio que la ciencia. Web
<https://www.xataka.com.mx/investigacion/leche-radioactiva-conasupo-historia-cuando-al-gobierno-mexico-le-importo-comercio-que-ciencia>

FOTO 02

Redacción del periódico Excélsior. (19 julio del 2023) ¿Qué pasó?.... Monumento a Álvaro Obregón.
<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/2013/07/19/909513>

FOTO 03

Sin autor. (20 abril del 2015) Caudillismo o Sonorenses.

<https://procesodeinstitucionalizacion.weebly.com/caudillismo-1920-1928/caudillismo-o-sonorenses>

FOTO 04

Revista Siglo mexicano. (Sin fecha) La fundación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia. Web.

<http://www.cursosinea.conevyt.org.mx/cursos/mexico/contenidos/recursos/revista2/1961.htm>

FOTO 05

Sánchez Castro. (24 de julio del 2020) La Conasupo era la tienda del pueblo. Web

<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mochilazo-en-el-tiempo/la-conasupo-era-la-tienda-del-pueblo/>

FOTO 06

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (20 de noviembre del 2022) La Revolución mexicana es considerado el hecho histórico más importante de la historia de México en el siglo XX. Web.

<https://www.gob.mx/agricultura/articulos/el-campo-una-lucha-que-revoluciono-a-mexico>

FOTO 07

Emilio Ulloa. (14 de febrero del 2024) Imagen de la Conasupo, la cual se ubicó en la calle San Ángel, entre San Bartolo y San Mateo. Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=907703961310038&set=bc.AbrRrPzbN-bhSXqVhdeVicf8nYTb6qQlM6AgjOLdo5NTt2UnWx5rbfxhfev6CySNqRHrTCRC99CoM5vcI7Blk2DTI68Xr5wKtsK042D902AWP8w9VxRTGH8tunX6jt0J8v7JbIvMhs6bT0tWJm8lvV7&opa=queCursor=AbrhTLAvwBLL4rX9Y81HUeo6GUbp0mV0Mct7RwClItInk5k3f1X1vOairFUN3lmJq5Me5zjSWU2I1R6ALislgo6d00EU29cIIcaJqh1yhCo6BPn2mo3gxqnPCA1ELML1btw0zjzYDhcnssSI8NwI_78IzifvtNRhvmuAP2cEBZQ6rC0JL3TWreYks0THH02H6Oifcpm9i6NTFczzdio9UZ9MDkHADhRzZ7XuGz7Nnh7Y5Y24D4g0v_R71DODCrd9rbrvXDcplvaJRMxTONzrJjkGqe3VWyE

5g9fizM06Uy5KdCFT4kn2Wc4xg4QsNbHFUaBmZ0Hrzd14ktTSr5DAcPLGqdcshdfB5Rjg_53T0
h6sATScWJNktNWmtAr54r4CV8CzRiUjYw8F8kvEyK61dqNKkFaBUDtjyVJAAtV7CXSEq4wK0
K79NRhhwCbJo_fzjrJU08NQAzu6tLpV5R_SbkVuuVWhVzn2z1AmiSeu39e4rvgzNzfRMGQQu
2BuRZ9bmfAY7nSV50gg6BCF0rwTUvKi0kgvDTknYAYQYtAfIEVRHcO2H6MezE2RbZRirXFJ
jZc5CjBRI_5zIOg5tEfcgzQrTaZwp7xjXkJKb4yXuup7VRXsbhbSVJl0SqweC9wMucocKliTBrhn
Y7lu0bAPSpr8qlVOF5yJw

FOTO 8

Ferrocarriles Nacionales de México. (29 de julio del 2024) Y a quién le tocó comprar en las ferrotiendas de laCONASUPO?. Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=929854362277829&set=bc.AbqnXCxkOH8bB2P0Bh9mflgL8jJsR9xgdZZV0BdXtmqElBCPFD02uI0yIsVrAcgflNfl8EbMV2RFAxDcGqHGizrW_zLPrPRy0Rf46EHe6d3Dhfi5UHZEMkyebvgH9ifdUxDsit0ieC___XscjFI0FNT&opaqueCursor=A bqTfFEWbRGVYL7QDPoRqr0V166rDi1yAH2M61ha1147kWpscR2QjyZXFGgv4lMyMOh7G2E_4FPqCaTdaouMEUhQNMiyKYqMn5v7WhdwR3_zrDHM2UfX2VlplcxoCXj5Ut7PEHBdkoP3bidZLmkK5ZJ4WgJfqqqUr_JjVvSvbgboHrb_0DKnklMPXHa2rMwJE0OZZaAc5cJX_vFyxolbQ8gBcGXBU4xeVGDPt_tIpiuqPHtjcVXc0IwWFs8JWv_LxOJ2OPHBeD_i1muTPgb8pUspBf7GmemHHg2ByWDgpiceP7sRhIhZMTfhJTSnCTs8DNCbUIwRvijFMB3xBGlx3EghYrv7q0e8gNlrzSefX XharMfmvgvjYgixVDZXqG79gnAYbVv73KuKgf_Ae2d21rJaZlnXocvFcYJg2SPPf4UloZEfJhQljlwNZTZxjnEaQ43YQfwRCSyRGowyxVNR5CmwXuetms0CYc0NPuEGaSo9yDqVJQLo7Anw2TRTcQfKoPsp4nNW156a9xoi8jXYIQ9hpOP4RiN0OPuPGxHfgD0Z4eCMYBSscpRTGGiZtrhX1hTJqt_CgCpObt4PfWr_z_7_aISYrKihG4iBlvBRaPdr5GdxHwuqc2ikazYUoxVMJ6Z5TkCPIr775rBqR4YLG15NqWOEtKWIN3A

FOTO 9

Dossier Digital Izcalli. (07 de julio 2024). Así lucía una tienda CONASUPO que se ubicaba en CuautitlanIzcalli en la década de los setenta. Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=453930130729832&set=bc.AbqgFdC3f4OexDpbfnJBs3iJMVxHrOEg8EGSiwjrRNqEIP_T1BneIUWY4BlvUtsgWmcAjRmAa1pg7lMgBjPXgNUtxFYVVLUL4UqmZc1YRmYaZ2bni5UMZbmSnotROisOHFnjPg2hZT_vY0qiJq5SsCQ&opaqueCursor=AbrVGEvks10bpISfk7wyQYJRy7ZGMUV3iW1l0xN4bDXMDxLwuep573UclgqiqttryiqwEDTKy5kY4RuYMCqNN9Hzc74o3A6S98uefmWcSaE_ioYEmpBWDEo3ZU

mYdyUIJvr1ISr830BwrCC6TzNxV2Lm28Q8EUJd3ZaZoqcoXxTMVxDeHq8QixIPrqBFbiO3Ua
BAjTtWsk0goZOIVvrDflWFmqsbOFLetvVDpqR3rsMuvYMTx5QpuKmtXruYb5tOsyI8pIzSeSoP
FGVwfkW6MAXqLfbwmBZfSG7orFSRHKpVCtxS5joAHQeBxkAAWKnyd8vPadnfAxp68IIZic3
XALtqIDb2Eze857a_NoJRYdJwpBMRVydGCAE4AyLE5rL6Qawtwkhx6yyqMrfhmfcaVLD8ZoT
Ip2XMFrhLy53W5LEYpeUjyiLJKXoa8pbylYPFhDELsNpldyInjv0S5ovO2f6agWIUKiQZOfcD3
duXTQBif0DXpVH3HMhpfiHLH1hbv_lkrQMCWP_Q0s8RLYEli7r1LNXRm89e2Xr96T0czwH5
QvzXa7qPCvgcM

FOTO 10

Ejidos y comunidades de CD Valles y alrededores. (19 de octubre de 2022) Cuando venía a Coyoles un camión como estos en tienda móvil CONASUPO allá a finales de la década de los 70s y principios de los 80s. Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=182207361023215&set=bc.Abpj04RvCDCuRFnCCz2XH_HGCTD4r7iFLNLcgJOxOG_7zG_oKaJsEjwQYzrGjkRNb4wmU_tYHct0MVyt2TIN5kvquYl21HiYO7okaC_avVYSDB7R7FaonjePt7Gwvo1jTL2VwJhvDERZOEWcF4g3B&opaqueCursor=AbpWkCMXfoAtndIZ1_wvXjzyLnObmSLR_KnW95Z15m9TI4wRyOYQH4AKfQzmUJ6gzLVdW15yzHCrUJJ67Sr4TeRZIELmOwDdUHTz4REPSG7sW0yGoxw1evYWewKiLuAikEGXbBAGMURW7R_VHpcSX8Xdo9gHns24SdGPmOPNwN6QCUvg8DDreLs2zi0uxo3wBiACGlwTErdmsG1R3GqmlilyP5SJHvc6lv42SY_EPCFiFKFvIqz99mdTgpCpF7XQYO1GtbbS7qMKya5qqLZPFF_uWsEFCJCoKsNLYyFrsl4t2M97LSdLx7u_4gcOvtszuYIT8ed2W5kMtQS89TLvocaYvj4uqHznCFznTmBlZ18kTAIKokDoJWo_3AO_rIKGMXBa0BCiElaNmizF9eGvuVaMwpDRLTUxhzX0ZaSFxkFIKhasR3gUEkVi7n04CuRzDneTqwIAa6Zg6hDEf5IN6xG8IQQAadEeW6MnbM27hr6HvWyg7AWFloFi6lljRM9rPhgURdWwgDOVx7cH2NZvGRg6Nnjzi4tNrtZfC4Wn_R8xehC94IDdpC8nPIheXsF2TLXBSu26hhVnnpRBqVL14kvXruW_xWKSdLxZatCpTFtAtHfNQRc0pUoCztSnOX8vSm65DXZsEKjtVQNOAAOXyI8cvWzgFMizgfT_v3JYnj7N_2Gh26VwZq3Btc

FOTO 11

Archivo General de la Nación (AGN) (17 DE MARZO DE 2023) Conasupo, los mejores artículos a los mejores precios. Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=592341886254678&set=bc.AboVEWpBwmZvs9db2FxXOXyWgluYJTLJ7IT0wYFq6L3P9E9iAria5_ddYFTHwxuLpfqu0kU_WYZ1FNPnhQyT5Ord4HPUBNGKoR7IRzEhx4JqCVYEknRw2Rg2Mg0wi8algrX5mzavnm4JSkrAs9V&opaqueCursor

=Abol0oGStrIbHbBTrlgIcRtf9f5ySORMtXEOQu1ctQuPJErEm2xyhDH3zuK0_qCUksgWp_S7_q
xJ1qMEDWBl7Hfy2yHPbBPuzNVPpwhlYHdKRZBeEgJxj0SwyvOxEHHq4IUBCfPpSBbe6s05s
H09pB1aRpmisSKKqKLr6jRe3824uBQ0JPAI7pE5ZKuLReRL7ZhwAKiUXy2wEK7nEWhNvzL
8Pexa0rozN0ue4d1ImlXfN70YqwCgJsFLk2_vnPqR87_Z9iPO8AV8L_h6iMlb95gURNRwPYZS
uYlPkNZ_u3XWEcvhBCekYV9CvSmE_wKRufy4gYTd5wRcEVmahJYOi473UGgrY2OQ8VIA_
9_QskEcjw2QeofjSVAXkKMiQFvutAsEwjuQjr0e1J6K_zTt8YTtX7i5WmYoIFSyxh2ETShPRR
yxSCuvxUTAC_FAYND52oxWQugQs2Pn0rUsILOW7xvdbnioNyPZOr1U_0VLd82BT88WBBP1
iVFeQGDa0Tz7TPnOX1A6L2KBhulUEavTgs6978w6zZiPMvwwEmPl2_eT7ckMQq_omgocVo6
KmZBU40hJBVqkBAQ6vc_AIlj19WBj24R_9FXxlcTrDCufNQTieXOYUYLRv4

FOTO 12

Mérida en la historia. (26 de enero de 2023) Tienda CONASUPO en la Unidad
“Revolución”(1968).Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=197644442928538&set=bc.Abo2wsQq32WUXh1yNnfOZlH_raJ3hdYZiPab_tq3UVG6LOQTW5VjGnC64VW7MXqRe3h4fBVnDVcyPpUOS5vYzu5M CijH3vl044wNV95_ejLkMKPM5Gwj3Uo0lYRoe5HzmGSy71krIJ3uEEWbcaO&opaqueCursor=AbqXq1_spQMwvFNnMFp6t7JZyGCx21cV9KpYiC3ke7AkkF_GU7iE2D7QAWKGIhOQlfpf QdCgfZaJHxCNlfHzUXKNmV4fgiwcBFZ54g73hxRurkefobm8Sx4SezK2Xal_zsB94g5laR7hPjAj CxMsNAuBJO6kFFnSTjmIg8Ige0fioTnxAsNjTP1vodl_cyWPI0ygYBLIcOkoYsQNL71LKee2Xa f3JZEQVz4RiALJp96O7dngtAkTOErY9guZbwThXabSnMj7DGzbcFkchMjpkdRy8YmKER7lqld PgRXaofO1kyQyQJT1XGL1UpHPR8oxPPOjFGGojqRqFkIkBzhRXC2P0nH6yBqSoMMuvL6ua1 AcSRhS78sXM9uoKJR7L7m5xtv42PewwBNdRLdntUE4UnBG6Bg6Ndu084qNNC5ahVIObFCP v_An05GmDSdqtTluTwMZfixNPQVctLyn_fys3l_wlmJOO85rqXiqXfh696ebKUKDi1Pt1qEUm Avyw5MaxoDCoBLIsMjZet8Te8yq1HoVs608iTEFj6tvN8GLqZavu_h5pv03vdX1wSRZtrnxsB4L 3ZcHiI

FOTO 13

Lo mejor de Azcapotzalco. (13 de octubre de 2023) Cuando las amas de casa iban por su leche
Conasupo allá en los años setenta y ochenta. Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=339690431922127&set=bc.Abomiva24g9HnPT7Dc7 Hur6aHt7jUO73W8TDcX2sXIIf0dnv0_Ggfw6b_MHR193JhKfjzRrShoKuD5oZVF7gHsYwZpflof

wscJwPNCK22FOHWH8wiWarT4Ks7T_jH1bd8F1nff041_hGLyKbZdSN&opaqueCursor=A
borJexdTCCvHonLri6M1in4Zu47jKf4VOi440k9iUPPr198J9RZ66iw2Q71YgDN6UA7IAJmg0hM
bXfVUN_QHI4GvVWCJShTCtX1ZHM GusKllt_FWB_QlZYu8BBQiwopkp2On39G3xpoUp455y
gptukE8DL3M5YMPxBswuUu3QxgaPL1aJ0lEp2oQasPYurL6oOpUGOROABmKOceDhmRVzsr
URWN270hzkb8RC8dN7QNUPIIIhxjh_C0suWlgNIVXxPWNUD4HSOwbmiMhtfz2Xl8Mrqw36
LANVQ6ohXeOLvNoSdfu_PaVETJrkkzIc4g0Pkun2FmWC6kn9_3_8tVBMua6wxD8UsIk72kQK
sgwA0CFOwwjuhHVwhoEA9PMOKkJxUNCKzyndwYvcWxSLqlz42g3FnRRkpl_D2W0AcYYJ
Tg4EX0N0HFACRxP_RR0P_6PaT0tqfy6CkcmiwcJwirgmOHT4G0BqC9McTmhOof567uQpFGq
wHL_O6ZHefPmpIyUk5_zAbi76U2WSIJfD8XjToC8GmLFIEzgtanFsyjbyPfcWGIUT24aG29Rwl
4tSizzumXBr5Yl04

FOTO 14

Mérida en la historia. (30 de agosto de 2022) Conasupo en la Avenida Canek (1981). Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=2283198198510459&set=bc.Abrb6SH5ZP6iJQLpIVbIfe2mrHPGpFM4jWjYJlZRHArVZijmTgaPrn0CWvm1gnJ6kF8VeYoPvcQffxWDU_scn51mOmuojzbeD4LIH82pCBZzRakG2p3iScyq_gYF3R0bPJsLdIxrrvYH9KsuYPyO5snf&opaqueCursor=AbqAoV2UuygJICZTtqWXxmyDa680yErwTNdplzX10XXI4uXTlfPZZO0z03nv6QsHu3oU3QHhKevyp5bjqCbVDeu24SFJKrhPntMiu3TekispS3pKVCXh8Wew7PPa3idnI9yfluVEqCaNzYcHXbhPp6Zn3upnhI45J7pb3M97xID0K7uAzvWwEvRzj4HQ7hk3r0V1nCLYA3RzNzd7fKpo5yTpnLfc_WfdJXF8A4M0aXcFSnOZypm9ramPHTyqZAUFk98gKbfvY94GznbwP2HDYFI9Rw22anQwfwkVlSUpRjZJGIm2TsJczm_8H_BXAleTJTau6h5eNwHw2lOxPp6L9vEKI1nRC50lnCI9zWrMTKOvRA1qLtnZKPwiyFb1y3MXRIzcYOWqrCPavhwD9Sbrlr4tqUuKqRK5Njr2VAJpK5bVI0RDMv_uVK00v06m6evbNyiLKm3EgixIuldgznz16zKSqCz2Ha_dqCzcGOB2BdpI5eHZwtj4nv_QgQb2GvUmW1tym3obFVUneXUPekoTo9H0ic7tGkwV28sra5Eap17dVor1m13fhodViQKEePNQhe_lqM8PKL0-DbhVT

FOTO 15

Mi empalme Escobedo. (20 de agosto del 2024) La Compañía Nacional de Subsistencias Populares(CONASUPO). Facebook.

https://www.facebook.com/photo/?fbid=912734494226854&set=bc.AbqKVTnvGBzDIhXVL02hr26cpH3svCXOu2E8L5O3C1hsve2FMoqq6oTyf_MKG4M2bgIKHLtp1jehs1YAGQdXCH1hmsh4PEfHBI2WXqyIpxLzXl4l8g1OFU9e8QlUk2ycLCT3vqiPhZpBj8GRpt&opaqueCursor=AbqrNkvvDqusGJVvWxfu3bEx0dv_Rjtlj8rT9nYGAnOGieT_M9kCeIpPIOXpIxikPmT5BJumz_ElpLCEsxWpTSSG1cF7S2TmoxAVuz5v5XLjKRzE2u1WL30VkFqoWzDjEgl1WmZkt1IthgEMJUexw_XiJg1NHJIG86xHaQlymXaAremvzOGvvMFYKe2qRuvznVEe2S5Tzb5cAzaSGfXLJOKu1bLSouEhvxHKOyx3ATKhqqiPBhhigr5OqJ4eJVji3Z5NtDcPkacVzqQD2X8c1c8DqInbN7nduCXaL4t5WvqyrAyHngf5Usko9kvLZa68jkgUoUaOFHbSY1wHvM5iSN4Ohm19qe9GgmhJ0EOeqUw2VTYBa6DCyJbilFQxgzFblGAHuGOqA1CUIcVEQTBmffXQObbzoqUYG3xA2qpx9NrKZHBqNtHy p8AJofRXdqmshtW174iCWrmfYiV4a5co7OmJ2tbaRR3IepwvT1kVGeXW8Dz28XMh9R7K3K0XyonYbKwfl8g2dz90jmuNd14zp81v4gYBVpcNwcqxaKZDzAuy2SXNxZXDpChIL9aV3nW3f6niYjgabk6LDoswuqFrvVNa0n3yTrybSjxSO7sAi_2xsiFV5actG-92all