

# Sección nacional

## COMERCIO INTERNO

### La ley del consumidor, cual caballero andante

En el anterior número de *Comercio Exterior* se plantearon diversos elementos de juicio y apreciaciones con el propósito de comprender el fenómeno del consumo en México. Se presentaron, en forma muy apretada y resumida, las principales teorías que se han propuesto para explicar el papel que desempeña el consumo en la actividad económica. Se vio cómo en algunos casos tales proposiciones responden a ejercicios teóricos y empíricos que no se compadecen —o lo hacen muy parcialmente— con el comportamiento real observable. Asimismo, quedó claro que el papel del consumidor

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

como rector soberano del proceso económico cae en el terreno de lo mitológico, sobre todo en países como México. Esta apreciación se fundamentó en otras interpretaciones teóricas que postulan la sujeción de los patrones de consumo a las necesidades del aparato productivo.

A lo anterior se aúna el carácter dependiente de la economía mexicana y el hecho de que en este país se implantó un modelo de acumulación surgido de las condiciones y necesidades de las naciones industrializadas. Ello propició que se trasplantaran concepciones y modalidades propias de otros sitios, sobre todo de Estados Unidos, lo cual originó serias deformaciones en la estructura económica de México y la agudización de la concentración del ingreso, cuyas expresiones más dramáticas son el deterioro agrícola, el empobrecimiento campesino y la marginación urbana.

De este modo, se conformó una estructura productiva destinada a satisfacer fundamentalmente la demanda de los estratos de mayores ingresos, a costa de no atender las necesidades básicas de la mayor parte de la población.

En ese proceso han tenido especial

influencia la publicidad y los medios de comunicación masiva que se financian mediante el propio gasto publicitario. Y estos elementos tan importantes desempeñan, por lo menos, una doble función: 1) como vehículos generadores de necesidades que estimulan el consumo superfluo, y 2) como productores y reproductores de modos y costumbres de pensar y actuar sociales que han configurado algo así como un nuevo y pragmático código social. En éste se omiten, o se relegan a último término, las necesidades básicas de la población; se cuestiona y condena la intervención del Estado cuando trata de atemperar —así sea en mínima medida— los graves desequilibrios económicos que afectan a las mayorías; se establece una jerarquía de aquiescencia social basada en la marca, la procedencia y el precio de lo que se tiene; se desplaza en forma alarmante a los valores nacionales y de solidaridad social. . .

La conclusión más importante es que el consumo no puede comprenderse cabalmente si se le considera tan sólo como fenómeno económico; que se trata de un comportamiento social en el que interactúan factores objetivos (nivel de ingreso, características del mercado y de la estructura productiva, grado de dependencia ex-

terna, etc.) y factores subjetivos (patrones culturales y mensajes publicitarios, por ejemplo). Además, dicha interacción establece vínculos estrechos; vasos comunicantes que se influyen, crean y recrean mutuamente.<sup>1</sup>

De la percepción de esa realidad surgió hace más de seis años la necesidad de promulgar la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), así como los organismos que ésta creó: la Procuraduría Federal del Consumidor (PFC) y el Instituto Nacional del Consumidor (Inco). Con esta tecnología, el Estado decidió emprender una tarea que en cierto sentido supone navegar contra la corriente.

Frente al avasallante bombardeo publicitario y con escasos recursos, la política oficial de protección al consumidor cabalga, cual caballero andante, por los mismos caminos que tan bien conocen y dominan los publicistas profesionales: si por radio o televisión un mensaje se repite 20 veces para incitar a la compra de un regalo para tal o cual ocasión, de pronto aparece, una sola vez, otro que postula que debe regalarse afecto y no comprarlo; si se nos invita a gastar al estilo tal en todos los medios de comunicación posibles, un estudio descubre en una revista los mecanismos de los grandes almacenes y conjuntos comerciales para atrapar y seducir a los consumidores; si un negocio afirma que su establecimiento es el que vende a los más bajos precios, en una página de un diario aparece una lista de precios comparativos; si a una licuadora se le define como la mejor y más moderna, con sus doce velocidades, un estudio compara todas las licuadoras que hay en el mercado y concluye que basta con dos velocidades; si en la compra de un producto o la contratación de un servicio se lesionan nuestros intereses, existe la posibilidad de canalizar el reclamo y lograr el resarcimiento del daño.

Es verdad que entre las dependencias del Estado orientadas a actuar en los aparatos productivo y distributivo, en procura de una cierta satisfacción de las necesidades populares, hay otras que cuentan con más recursos;<sup>2</sup> empero, el Inco y la PFC

1. Véase "Cuando el consumo pierde su encanto...", en *Comercio Exterior*, vol.32, núm. 4, México, abril de 1982, pp. 357-362.

2. El ejemplo más destacado es la Conasupo, que en este año tiene un presupuesto de casi 116 000 millones de pesos (3.5% del total). También son importantes: el Fonacot, que da crédito

—junto con la Ley que les dio origen— constituyen experiencias que conviene ver más de cerca.

Ello es así porque la introducción de una legislación destinada expresamente a proteger al consumidor —en la que se recogen muchas experiencias similares, sobre todo de países desarrollados— supone el reconocimiento jurídico al hecho real de que los consumidores están efectivamente en una situación de desventaja en la relación con sus proveedores; porque se trata de un intento novedoso en la búsqueda de caminos hacia mejores condiciones de vida de la población; porque aunque el gasto que realiza el Gobierno federal en esta materia es en extremo bajo, el Inco y la PFC han logrado una influencia significativa en la opinión pública y constituyen auxiliares importantes del Estado (para sus políticas de consumo popular) y de la población, que no dispone de la información que le permita definir sus compras de acuerdo con sus auténticas necesidades.

*En un lugar del Congreso. . .*

Cuando el Ejecutivo federal presentó la iniciativa de la LFPC, argumentó, entre otras cosas, que en los países de tradición colonial, como México, el consumidor nunca dictó las condiciones del mercado "porque los mecanismos de producción e intermediación provienen de inveteradas prácticas monopólicas, por las que una minoría impuso, durante siglos, las condiciones de venta a una población depauperada, ignorante e inerme frente a todo género de abusos y exacciones". Frente a la desprotección a que está sujeto el consumidor, "que implica tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas", es deber del Gobierno "estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos necesarios para su defensa".<sup>3</sup>

a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duraderos; las tiendas sindicales y de algunas dependencias gubernamentales; el Fideicomiso de Desarrollo Comercial (Fidec), que apoya financieramente al pequeño y mediano comercio; la Impulsora del Pequeño Comercio (Impecsa), etc. Finalmente, cabe mencionar el Programa Nacional de Productos Básicos, que incluye estímulos fiscales, apoyos financieros y facilidades administrativas para quienes producen, distribuyen y comercializan tales bienes.

3. "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor", Presidencia de la República, México, diciembre de 1975. La Ley entró en vigor el 5 de febrero de 1976.

Los modernos medios de inducción colectiva —continúa la exposición de motivos—, los excesos de la publicidad y las tendencias monopólicas de la economía, han convertido en preocupación universal el establecimiento de normas y límites a los sistemas de intermediación y publicidad. "La creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor es un fenómeno característico de nuestro tiempo, sobre todo en los países de economía de mercado, en los que esa regulación se vuelve indispensable para la vigencia de las instituciones democráticas."<sup>4</sup>

Frente al derecho privado, que se funda en el principio de igualdad entre las partes y supone que éstas son siempre libres para contratar, el derecho social "asume la existencia de desigualdades reales entre quienes contratan; reconoce que la libertad de contratación, cuando esas desigualdades existen, no conduce a la justicia y por ello convierte a la relación entre particulares en un hecho social que afecta intereses colectivos y que amerita la intervención activa y vigilante del Estado".<sup>5</sup>

La LFPC obliga a comerciantes, industriales y prestadores de servicios, así como a empresas de participación estatal, organismos descentralizados y órganos del Estado, en la medida en que desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o de prestación de servicios.

En dicha Ley se regulan, entre otros, aspectos de la publicidad, ofertas y promociones; ventas a crédito y a domicilio; prestación de diversos servicios; garantías de los proveedores, etc. Asimismo, se estipulan las facultades y atribuciones de la PFC y del Inco.

*El amigable desfacedor de entuertos*

La PFC es un organismo descentralizado de servicio social que protege los derechos e intereses del público consumidor. Sus principales atribuciones son: fungir como representante de los consumidores cuando dichos intereses son lesionados por los proveedores (para ello actúa como amigable componedor y procura conciliar las controversias que se presentan entre vendedores y compradores); denunciar la existencia de prácticas monopólicas;

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger al consumidor; asesorar gratuitamente a los consumidores, y denunciar ante las autoridades competentes violaciones de precios, de normas de calidad, de peso, medidas y otras características de los productos y servicios.

La tarea más visible e importante de la Procuraduría es su labor conciliadora y, eventualmente —a petición de las partes—, fungir de árbitro en las controversias que se le presenten. Desde su creación hasta el 5 de febrero de 1982 había resuelto 98% de más de tres millones de asuntos planteados y rescató para los consumidores 10 000 millones de pesos. En términos generales, los trámites para el desahogo de los casos que se le presentan son expeditos.<sup>6</sup>

La Procuraduría cuenta con delegaciones en las principales ciudades de la República. De enero a agosto de 1981 resolvió 513 325 controversias, abrió nueve delegaciones en el interior del país y constituyó 675 comités de protección al consumidor. Del total de asuntos atendidos, aproximadamente 350 000 se hicieron en las 29 delegaciones ubicadas en las entidades federativas y el resto en la capital del país. Entre las reclamaciones más frecuentes —por giro de actividad— cabe señalar las relativas a condominios, habitaciones de tiempo compartido, aparatos eléctricos, aparatos domésticos, muebles de oficina, gas doméstico, escuelas particulares, derechos de uso mortuario a perpetuidad en cementerios, reparación de aparatos electrodomésticos, fabricación de *closets*, tapicerías y servicios de aseo y limpieza.<sup>7</sup>

En 1981 esta dependencia contó con un presupuesto total de 353 millones de pesos y, hasta agosto, había gastado 270 millones. Ese gasto se distribuyó de la siguiente manera: en las delegaciones federales, 35%; en conciliación, arbitraje y otras cuestiones técnico-jurídicas, 13.5%; en la Dirección General de Quejas, 7.2%, y en gastos administrativos, 32.8%, entre otros.<sup>8</sup>

Las autoridades de la PFC han señalado el notable incremento de la población que acude a ella a plantear sus reclamaciones. Afirman que ello es un indicador importan-

te de la confianza que durante su actuación ha generado la Procuraduría entre los consumidores. Desde otro punto de vista, se ha señalado la necesidad de ampliar las facultades de la PFC, en virtud de que su poder coercitivo es muy limitado. En efecto, las multas que puede aplicar tienen un límite máximo de 20 000 pesos; además, los proveedores pueden inconformarse ante otras autoridades en el caso de un arbitraje que no les satisfaga.

Así pues, la PFC atiende fundamentalmente las irregularidades que se dan en la relación comercial. Respecto a su función como promotora de los derechos del consumidor, el acento se ha puesto en la creación de comités de protección al consumidor y, en últimas fechas, de acuerdo con la información periodística, ha desempeñado un papel relevante en las denuncias sobre violaciones de precios y especulación que se presentaron después de la devaluación del 17 de febrero y que condujeron a la clausura de varios establecimientos comerciales.

En otro sentido, que el público acuda a esta dependencia a plantear sus demandas cuando se lesionan sus intereses indica que confía en ella. El reclamante tiene, según las cifras, una elevadísima probabilidad de que se le repare el daño; al mismo tiempo, sabe que hay medios institucionales que le permiten defender sus derechos de consumidor. Pese a la importancia de las tareas que realiza, la PFC es apenas un aspecto de la política de protección al consumo, pues esencialmente consiste de una labor correctora o atemperante de los abusos cotidianos a que están sometidos los consumidores.

#### *El gusanillo de la conciencia*

**D**adas las condiciones de México, las características de consumo varían de conformidad con el grupo social de que se trate. Mientras que en algunos de ellos se conservan casi intactas ancestrales costumbres y tradiciones, en otros se han perdido casi en su totalidad, debido a una suplantación cultural que va cambiando lo local por lo capitalino y lo nacional por lo extranjero.

La mayoría de la población del país vive en condiciones de subconsumo, incluso en rubros como la alimentación, la salud, la educación, o la vivienda; al mismo tiempo, no más de una quinta parte de la población tiene acceso a niveles de consumo superfluo y, en gran medida, extranjerizado.

El trastocamiento y la extranjerización en los patrones de consumo del mexicano obedecen a profundas deformaciones culturales, a desequilibrios económicos fundamentales e incluso a fenómenos como la falta de información al consumidor, impedido así de aprovechar racionalmente sus recursos. La evidencia de esto último está en el hecho de que incluso en las clases económicamente privilegiadas existe desnutrición; en este caso, no es la falta de recursos sino la de información lo que determina que se consuman bienes y servicios que satisfacen necesidades secundarias antes que las básicas.

De acuerdo con fuentes autorizadas del Inco, dicha situación está presente en la acción de ese organismo, que encamina sus esfuerzos a orientar, educar y capacitar al consumidor, a fin de que consuma de la manera más racional posible.

Para esas tareas, en 1981 se asignó al Inco un presupuesto de 400 millones de pesos, que distribuye aproximadamente de la siguiente manera: en orientación y difusión, 28%; en estudios técnicos, 19.1%; en promoción, 5.1%, y en gastos de administración y finanzas, 42%.<sup>9</sup>

En materia de orientación y difusión cabe señalar que el Inco da especial atención a informar sobre el comportamiento de los precios y las posibilidades de mejorar el poder adquisitivo de la población, eligiendo los sitios en los que, comparativamente, resulta más barato adquirir determinados bienes de primera necesidad. Asimismo realiza lo que llama "campañas de temporada", es decir, cuando la publicidad comercial estimula el consumo con el pretexto de ciertas fechas (navidad, "día de la amistad", "día de los compadres", día del niño, día de la madre, día del padre, día del maestro, vacaciones, etc.), el Inco intenta contrarrestarlo mediante la publicidad inversa.

"Los criterios de que se parte para definir los mensajes y los medios que se utilizan para difundirlos —informó el Inco a *Comercio Exterior*— van de conformidad con los objetivos específicos de cada campaña". De acuerdo con éstos se determinan "las audiencias-meta, las características generales de los mensajes, los medios más apropiados para difundirlos y el tiempo de duración de cada campaña".

6. Información del Procurador General del Consumidor, Salvador Pliego Montes, reproducida en *Uno más Uno*, México, 6 de febrero de 1982.

7. Anexos del Quinto Informe Presidencial.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

El Instituto utiliza el radio y la televisión para difundir sus principales mensajes de orientación al consumidor; para ello emplea parte del tiempo que le corresponde al Estado en dichos medios. También emplea la prensa diaria para difundir mensajes prioritarios e informar datos específicos del programa de "transparencia de precios". De igual manera, hace uso de carteles espectaculares en calles y avenidas de las ciudades, impresos y otros medios exteriores para transmitir los mensajes fundamentales de cada campaña. De acuerdo con su presupuesto y con los apoyos externos a su alcance, el Inco utiliza toda su capacidad disponible para difundir sus mensajes y cumplir sus funciones.

Por ejemplo, a partir de la devaluación de febrero último, este organismo ha estado informando a la población sobre los precios de bienes de consumo generalizado y la orienta para que proteja en lo posible sus ingresos. Esta tarea se realiza todos los días y cada dos horas en 55 estaciones de radio en el Distrito Federal y en los canales 11 y 13 de televisión, "aparte de la difusión local en el resto de la República".

Además de lo anterior, el organismo produce dos programas de televisión y varios más de radio. Asimismo, cuenta con varias publicaciones propias, entre las que destacan la *Revista del Consumidor*, que se publica mensualmente desde septiembre de 1976; en la actualidad tiene un tiraje de 80 000 ejemplares que se distribuyen en todo el país por medio de kioscos callejeros, locales cerrados y suscripciones directas. A partir de enero de este año, dicha revista incluye un suplemento infantil ("El Brinco") cuyo objetivo es, mediante juegos, reportajes y artículos, contribuir a generar cierta racionalidad en el consumo infantil. En la *Revista del Consumidor* se difunden estudios comparativos sobre artículos específicos y se proporcionan consejos sobre diversas formas de consumo. Se dirige principalmente a un público de ingresos medios.

El *Periódico del Consumidor*, que circula desde julio de 1980, tiene un tiraje quincenal de 866 000 ejemplares; se distribuye en todo el país, sobre todo en las tiendas Conasupo y otras tiendas gubernamentales de autoservicio. Este periódico se dirige en especial a sectores de escasos recursos.

El Inco edita también una revista bimestral de historietas llamada *Don Consumidón*, que presenta casos específicos de

consumo, con un criterio orientador. Se dirige a los trabajadores.

Finalmente, el Instituto también publica folletos de distribución gratuita que tienen el propósito de proteger el gasto familiar, racionalizar compras y mejorar el nivel nutricional. Entre otros, se pueden mencionar los siguientes folletos: *Cómo comprar pescado*, *Cómo quejarse*, *Cómo comprar fruta*, *Cómo comprar autos usados*, etc. También realiza reimpressiones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de *El ABC del Consumidor* (edición comentada e ilustrada de la Ley).

*Hasta que vi el estudio me senti a gusto*

Para sus tareas de investigación, el Inco cuenta con departamentos especializados en estudios jurídicos, hábitos de consumo, mercado, macroeconomía, ingeniería y bioquímica. El organismo también posee un Centro de Pruebas y Análisis, recientemente inaugurado, que permite identificar las características reales de calidad, seguridad y eficiencia de los bienes que llegan a manos del consumidor; también dispone de un Centro de Documentación e Información sobre el Consumo.

Cada uno de los estudios que emprende el Inco apunta al cumplimiento de un objetivo específico, pero todos se encaminan a alcanzar cuando menos alguno de los siguientes objetivos: *i)* orientar al público para que mejore sus hábitos de consumo; *ii)* orientar a los industriales, comerciantes y prestadores de servicios para mejorar la calidad, comercialización y otros aspectos de los bienes que producen y los servicios que prestan, y *iii)* apoyar los esfuerzos del Gobierno federal y de los estados en materias conexas.

Los efectos de cada estudio —afirma el Inco— varían en cada caso, de acuerdo con el objetivo específico que persigan. Por ejemplo, "los estudios comparativos de productos y servicios han demostrado su utilidad orientadora y su aceptación por cierto tipo de consumidores que de manera creciente recurren a esos estudios para seleccionar sus compras". Con los industriales y los comerciantes "se han obtenido resultados más que elocuentes. Con los primeros, se han establecido contactos para la realización de múltiples investigaciones, cuyos resultados han servido para mejorar las características cualitativas de algunos productos, como planchas, refrigeradores, juguetes, etc. Con los comercian-

tes se han realizado programas conjuntos, fundamentalmente de abaratamiento de algunos productos en temporadas de gran consumo, como útiles escolares en septiembre, electrodomésticos en mayo o juguetes en diciembre. Con las autoridades se realizan infinidad de proyectos conjuntos, pero se podría mencionar la participación del Inco en varios comités de normas o en el grupo de trabajo dirigido por la Secom y que dio como resultado el Reglamento de Ofertas y Promociones, por ejemplo".

El Inco determina qué investigaciones hacer, de acuerdo con alguno o varios de estos criterios: *i)* cuando se detectan áreas o productos cuya compra afecta el consumo social, en especial bienes y servicios básicos; *ii)* como respuesta a quejas recurrentes o muy importantes de los consumidores en la PFC, en la Secom, en el propio Inco o en otras dependencias; *iii)* por problemas específicos o coyunturales que ameriten investigaciones particulares; *iv)* por la necesidad de actualizar, darle continuidad o profundizar estudios anteriores; *v)* por la participación del Inco en proyectos coordinados con otras instituciones, y *vi)* por instrucción expresa del Consejo Directivo o de la Dirección General del organismo.

"Algunos de los estudios que hemos realizado —explican funcionarios del Inco— han servido como base para establecer o actualizar múltiples normas de calidad industrial y comercial, y como el Inco cuenta con representaciones en diversos comités, prácticamente todas las investigaciones de productos específicos están dirigidas a verificar el cumplimiento de las normas vigentes."

El Instituto ha realizado estudios sobre asuntos muy diversos, por ejemplo: hábitos de consumo, producción y abasto, tipificación de consumos regionales, legislación relativa al consumo, etc. A título de ejemplo, vale la pena mencionar los que se han realizado para determinar la influencia de la publicidad en el consumo. Esos estudios han demostrado que en especial la niñez está siendo afectada en forma negativa por la publicidad: se le orienta al consumo de productos superfluos (e incluso nocivos) y se le desvía de hábitos positivos y adecuados de consumo. El más reciente de estos estudios encontró, por ejemplo, que 85% de los estudiantes de primaria identifica el escudo de una marca de papas fritas y en cambio sólo 67% reconoce el escudo nacional; 62% sabe a qué se refiere y quién dice la frase "va con mi personalidad" (anuncio de una tarjeta de crédito), pero únicamente 45% sabe que Benito

Juárez dijo "el respeto al derecho ajeno es la paz".

"Estas investigaciones —asegura el Inco— han abierto la posibilidad de establecer un diálogo entre autoridades, publicistas y patrocinadores para mejorar las características de la publicidad y eventualmente establecer una forma para controlarla". En este sentido, es importante mencionar las palabras de Lorenzo Servitje en el informe que, en su calidad de Presidente del Consejo de Administración, rindiera a los accionistas del grupo industrial Bimbo: "Creo necesario informar a ustedes que desde hace algún tiempo... [el Inco] ha estado viendo con preocupación la importancia de la venta de pastelillos, en vista del uso equivocado que hacen de ellos algunas personas..." Si bien se trata de golosinas que cumplen una función propia en la alimentación humana, en atención a las "indicaciones del Instituto, hemos decidido reducir y reorientar la publicidad de estos productos, así como mejorar en lo posible su valor nutritivo. Nuestra política futura será crecer moderadamente en esa línea".<sup>10</sup>

Lo anterior avala la afirmación del Inco con respecto a sus relaciones con el sector privado. Éstas han sido en general cordiales. "Si acaso ciertos grupos han mostrado descontento por algunas campañas específicas que realizamos (posiblemente por sentir afectados sus intereses), también se han establecido relaciones amistosas y respetuosas con muchos grupos de industriales y comerciantes que, al parecer, han reconocido que nuestra labor no pretende chocar con sus intereses legítimos, sino cumplir con una función de indudable beneficio social..."

En materia de promoción, el Inco ha establecido delegaciones en prácticamente todos los estados del país. Además promueve a los consumidores y los asesora para que se agrupen, protejan en forma solidaria sus derechos y ejerzan su poder de compra. Esto se hace motivando a los grupos, planteándoles la necesidad y las ventajas de que se organicen e informándoles sobre las diferentes opciones que tienen para ello: integración de comités de protección al consumidor; formación de grupos familiares de compra en común; programas de información que se orienten a la práctica de un consumo racional. Los grupos de

consumidores integran hasta ahora a sólo unas 3 200 familias en todo el país.

A esos grupos de consumidores se les apoya informándoles y orientándoles sobre lo siguiente:

- Conocimiento y manejo de la LFPC.
- Orientación con respecto a la compra de lo necesario e información básica de cómo distribuir en forma racional el ingreso familiar.
- Orientación acerca de las prácticas publicitarias lesivas al consumidor y de las alteraciones que a causa de ellas se presentan en los hábitos de consumo y alimenticios.
- Asesoría y coordinación institucional para que los grupos puedan realizar compras colectivas, en las mejores condiciones del mercado; para ello se les presentan opciones diversas (Conasupo, Impecsa, proveedores de La Merced y Jamaica, etc.) o las que ellos mismos propongan y en las que puedan gestionar descuentos.

Si bien la Ley no les otorga ninguna personalidad jurídica, ya que sus funciones son meramente de orden social y práctico, en fases más avanzadas se pueden integrar como asociaciones civiles o como cooperativas de consumo, según el caso. Aunque cualquier grupo de consumidores puede organizarse, independientemente de su nivel socioeconómico, el Inco ha enfocado su Programa de Organización de Consumidores hacia el sector popular de la población. Los grupos se han venido formando en colonias populares, centros y unidades habitacionales de interés social y organizaciones sindicales.

Un último aspecto importante de las labores que realiza el Inco tiene que ver con la educación para el consumo. Como se dijo, la población infantil es de las más influenciadas por las campañas de publicidad. En palabras del director del Inco, Enrique Rubio, "la publicidad atrapa a los adultos pero sus mayores víctimas resultan los niños"; ellos se "convierten no sólo en compradores sino en agentes de ventas". En "todos los niveles de este país se malforma a los niños al motivarlos con una serie de promesas nacidas para la frustración, porque no son cumplibles ni valiosas".<sup>11</sup>

En atención a lo anterior, el Inco editó un folleto especial, dirigido a los maestros de primaria, titulado *Educación para el consumo. Manual para maestros de primaria*. Además, según informaron a Comercio Exterior voceros autorizados del Instituto, se ha logrado incluir en los libros de texto gratuitos de los dos primeros cursos de la enseñanza primaria temas de consumo, con el fin de propiciar la educación en este sentido. Se espera que en un término de dos años el tema sea tratado en los textos de los seis grados de primaria.

#### *Poderoso caballero es Don Consumo*

El proceso de crecimiento seguido por el país desde hace varios decenios ha generado una inercia difícil de detener. A ella pertenecen las pautas de consumo que tiene la población más favorecida; a ella contribuyen los esfuerzos publicitarios que se trasminan por prácticamente todos los ámbitos; por ella se refuerzan los desequilibrios que han empobrecido y marginado a proporciones altas de la población.

En el margen que queda, la política oficial de protección al consumidor ha planteado sus esfuerzos. Es indudable que se avanza en el propósito de poner a disposición de los consumidores más elementos de juicio para que encaucen racionalmente sus hábitos y sus decisiones. Empero, también es indudable que los factores dominantes del conjunto socioeconómico imprimen tal fuerza a los procesos consumistas, que las tareas de concientización sobre la necesidad de racionalizar la adquisición de bienes y servicios encuentran su límite precisamente en tales factores.

Por ello, resulta imprescindible apoyar la política de protección al consumidor con medidas que efectivamente modifiquen los factores estructurales de los aparatos productivo y distributivo. Es menester establecer una estrategia que reoriente la planta productiva del país al abastecimiento de la mayoría de la población con los bienes y servicios necesarios; que genere procesos de auténtica redistribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades. La cuestión como lo plantea Enrique Rubio es "¿qué necesitamos consumir 70 millones de mexicanos para satisfacer nuestras necesidades? ¿Vamos a seguir consumiendo lo que se produzca, o va a asegurarse que se produzca lo que necesitamos?".<sup>12</sup>

Héctor Islas Siliceo

10. Información reproducida por Miguel Ángel Granados Chapa en "Plaza Pública", *Uno más Uno*, 1 de diciembre de 1981.

11. Declaraciones a Cristina Pacheco en *Uno más Uno*, 9 de abril de 1982.

12. *Ibid.*

## recuento nacional

### Asuntos generales

#### *Inconformidad empresarial con los ajustes salariales*

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el "ajuste salarial", representantes obreros y empresariales resolvieron que la STPS fijara el incremento. El 19 de marzo dicha dependencia decidió que los aumentos, retroactivos al 18 de febrero último, deberían ser de 30% para los trabajadores cuyas percepciones no exceden de 20 000 pesos mensuales; de 20% para quienes obtienen de 20 000 a 30 000 pesos, y de 10% para quienes ganen más de esta última cifra.

Al conocerse esta resolución, José Luis Coindreau, dirigente de la Coparmex, manifestó que el aumento era muchísimo mayor de lo esperado y ponía en dificultades la capacidad de pago de las empresas. El dirigente de la Concamin, Alfonso Pandal Graff, expresó que "la decisión de la STPS representaba un esfuerzo monstruoso para el sector privado". A su vez, Manuel J. Clouthier, presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), se mostró indignado ante la resolución oficial y se negó a comentarla. En cambio, el representante sindical, Blas Chumacero, señaló que los trabajadores aceptarían la resolución, a la que calificó como "justa".

El 20 de marzo, voceros empresariales ratificaron que los aumentos habían sido excesivos, que agudizarían la espiral inflacionaria y obligarían al cierre de muchas pequeñas y medianas industrias. Ante esta actitud, algunos líderes sindicales manifestaron que en caso de que los patrones no cumplan, los trabajadores "harán uso de su legítimo derecho a huelga". En la misma fecha, la Secom y la Procuraduría Federal del Consumidor se comprometieron a establecer una estricta vigilancia de los precios de las mercancías para evitar alzas especulativas.

El 23 de marzo, diversos voceros empresariales señalaron que un gran número de fábricas no pagará los aumentos debido a su incapacidad económica. En Jalisco y Nuevo León se anunció el rechazo de los patrones a la resolución gubernamental. Los dirigentes del movimiento obrero, a su vez, ratificaron su decisión de ir a la huelga si no se paga el ajuste salarial.

En los días siguientes se acentuaron las declaraciones de inconformidad de los empresarios, quienes calificaron de "política y poco realista" el alza decretada y pidieron que "el incremento se pague de acuerdo a la capacidad de cada empresa". El dirigente de la Coparmex anunció que "si los trabajadores no manifestaban cordura se cerrarán las fuentes de trabajo". En respuesta, la Confederación de Trabajadores de México consideró que el incumplimiento empresarial representa "un acto de traición a la patria".

El 24 de marzo, José Andrés de Oteyza, secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, presentó ante la asamblea general ordinaria de la Concamin un plan de apoyo fiscal y financiero a industriales (véase la nota respectiva en este recuento) con el cual el Gobierno contribuirá a financiar una proporción importante de los aumentos de sueldos. Pese a ello, los empresarios no modificaron su actitud, aunque ofrecieron estudiar las medidas de apoyo propuestas. Durante la misma asamblea, el presidente López Portillo expresó que "corresponde a los empresarios y al Estado enfrentar la nueva crisis económica, dado que no es posible seguir pidiendo a los obreros su serenidad responsable, porque ya lo hicieron". Por su parte, Fidel Velázquez, líder de la CTM, advirtió que "si los patrones cierran fábricas, éstas serán abiertas por los obreros para ponerlas al servicio del pueblo".

#### *Erupción del Chichonal*

El volcán Chichonal, cercano a la población de Pichucalco, Chiapas, hizo erupción el 28 de marzo. Su actividad ha afectado seriamente a las poblaciones aledañas y provocado severos daños a las actividades agropecuarias de Chiapas, Tabasco y Veracruz. Aunque hasta el 5 de abril aún se desconocían cifras exactas, se estimaba en varias decenas las personas víctimas de este fenómeno natural y en más de 50 000 los habitantes damnificados. □

### Sector agropecuario

#### *Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1982*

La SARH dio a conocer el 25 de marzo el "Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1982", en el que se determinan las

principales actividades y metas de producción del presente año. El Programa, aprobado mediante un decreto publicado el 29 de marzo en el D.O., se ajusta a los lineamientos del Plan Global de Desarrollo y a los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano. En los cuadros de la página siguiente se reproducen sus datos básicos. □

### Sector industrial

#### *Estímulos fiscales a programas de capacitación*

El 19 de marzo se publicó en el D.O. un decreto por el que se establecen estímulos fiscales para el fomento de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores en actividades industriales prioritarias o relativas a la pequeña industria. La SHCP otorgará Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis), hasta por el equivalente de 50% de los recursos financieros que las empresas destinen a programas y actividades de capacitación laboral.

#### *Apoyo a la creación de empleos*

El 24 de marzo se publicó en el D.O. un decreto que establece estímulos fiscales para las nuevas inversiones que contribuyan a crear empleos. Se concederán créditos contra impuestos federales, cuyo monto se determinará de acuerdo con el número de empleos generados directamente por las nuevas inversiones, con la zona económica del país en que se localicen y con el tipo específico de actividad industrial a que se destinen. □

### Sector energético y petroquímico

#### *Costa Rica cancela un contrato a Pemex*

La Contraloría General de Costa Rica anunció el 12 de marzo la suspensión de un contrato de 12 millones de dólares, firmado con Pemex, para realizar trabajos de exploración petrolera en la zona atlántica de ese país. Se dijo que el contrato era ilegal ya que, de acuerdo con la legislación costarricense, se requería de la previa autorización de la Contraloría. Cinco días después, el presidente Carazo aceptó el fallo emitido y declaró que su gobierno no tenía la menor intención de quebrantar las facultades legales de ese organismo.

CUADRO 1

Programa agrícola de 1982 y su comparación con los resultados de 1981

Cultivos	Resultados 1981		Programa 1982		% Crecimiento	
	Superficie (Ha.)	Producción (Ton)	Superficie (Ha.)	Producción (Ton)	Superficie (Ha.)	Producción (Ton)
Total	14 656 416	28 621 994	15 574 888	30 028 943	6	5
Maíz	8 150 173	14 765 760	8 742 596	15 268 207	7	3
Frijol	2 150 164	1 469 021	2 222 160	1 562 290	3	6
Arroz	179 633	643 550	196 942	701 238	10	9
Trigo	861 130	3 189 402	1 076 848	3 893 871	25	22
Sorgo en grano	1 767 258	6 295 667	1 939 019	6 457 763	10	3
Cebada en grano	274 320	559 180	301 548	564 196	10	1
Algodón pluma	(354 977)	344 237	(280 000)	276 867	-21	-20
Algodón semilla	354 977	530 159	280 000	445 480	-21	-16
Soya	377 778	711 920	403 463	756 856	7	6
Ajonjolí	150 451	85 666	205 322	122 167	36	43
Cártamo	390 532	371 669	206 990	256 875	-47	-31

CUADRO 2

Producción pecuaria

Productos	1981	1982	Variaciones (%) 1982/81
	Resultados	Programa	
Leche <sup>1</sup>	7 150.6	7 366.6	3.0
Carne en canal <sup>2, 3</sup>	2 987.8	3 170.7	6.1
Visceras <sup>2, 4</sup>	493.1	520.2	5.5
Huevo <sup>2</sup>	663.8	660.8	-0.5
Miel <sup>2</sup>	70.6	45.4	-35.7
Cera <sup>2</sup>	9.0	5.8	-35.6
Piel <sup>2, 5</sup>	185.4	195.0	5.2
Lana <sup>2</sup>	6.7	6.8	1.5
Esquilmos <sup>2, 6</sup>	406.7	429.3	5.6

1. Bovina y caprina, millones de litros

2. Miles de toneladas

3. Bovino, porcino, aves y otras especies

4. Bovino, porcino, ovino y caprino

5. Bovino, ovino, caprino, conejo

6. Bovino, porcino, ovino, caprino y aves

CUADRO 3

Producción forestal

Productos	1981	1982	Variaciones (%)
	Resultados	Programa	
Maderables <sup>1</sup>	9 050 000	9 300 000	2.76
Aserrio	4 956 873	5 115 000	3.19
Celulósicos	2 463 575	2 976 000	2.08
Tableros	660 650	679 000	2.78
Productos diversos	968 902	530 000	-45.30
No maderables <sup>2</sup>	95 694	52 970	-44.65
Resinas	40 781	36 684	-10.05
Otros	54 913	16 286	-70.34

1. Miles de metros cúbicos en rollo.

2. Toneladas.

## Nuevas instalaciones petroleras

Como parte de los actos conmemorativos del cuadragésimo cuarto aniversario de la expropiación petrolera, el presidente José López Portillo inauguró el 17 de marzo en Tepic, Manzanillo, Mazatlán y Topolobampo diversas obras que Pemex construyó con una inversión de 3 340 millones de pesos. Con las nuevas instalaciones se ampliará la capacidad de almacenamiento de hidrocarburos en la costa noroeste del país y se garantizará el abasto a los establecimientos industriales de esa región.

## Nueva central termoeléctrica

El 31 de marzo en Tula, Hidalgo, se inauguró la mayor central termoeléctrica del país, cuya capacidad instalada será de 2 108 000 kilovatios. La construcción de la planta se inició en 1972, y comprende cinco unidades generadoras, cuatro de las cuales ya están en servicio. La quinta unidad, de 300 000 kilovatios, comenzará a funcionar en octubre próximo, junto con dos unidades adicionales de vapor de 100 000 kilovatios cada una. □

## Sector financiero

## Renunció David Ibarra

David Ibarra Muñoz renunció el 16 de marzo al cargo de secretario de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, el presidente José López Portillo designó a Jesús Silva Herzog, hasta entonces subsecretario de la misma dependencia. El nuevo titular es licenciado en economía por la UNAM y cursó estudios de doctorado en la Univer-

sidad de Yale. Entre los cargos públicos que ha desempeñado, destacan la Dirección General de Crédito en la SHCP, la Dirección del Infonavit y la Gerencia General del Banco de México.

#### *Se jubila el Director del Banco de México*

El Consejo de Administración del Banco de México resolvió, el 17 de marzo, conceder su jubilación a Gustavo Romero Kolbeck, hasta ese día Director General de la institución financiera, y designó en su lugar a Miguel Mancera Aguayo, quien desde 1973 ocupaba el cargo de subdirector general en la propia institución.

#### *Plan de apoyo financiero a la industria*

El 24 de marzo, ante la asamblea general ordinaria de la Concamin, el secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza, anunció un plan gubernamental de apoyo fiscal y financiero a la industria. El documento contiene los siguientes doce puntos:

1) Se concederán Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis), equivalentes a 15% de la nómina mensual, a quienes comprueben haber mantenido su nivel de empleo. En el caso de la pequeña y mediana industrias se otorgará un estímulo mayor.

2) Se establece un estímulo adicional a la generación de empleos; se otorgará un Ceprofi durante dos años, por el equivalente a 80% del incremento en la nómina de las empresas. Se darán estímulos a empresas que promuevan programas de capacitación laboral.

3) Se permitirá a las empresas anticipar, hasta por un ejercicio, la deducción de la pérdida cambiaria; es decir, las empresas con problemas de liquidez podrán disponer de recursos adicionales para pagar compromisos en dólares y los que resulten de los reajustes salariales. Se cobrarán intereses a una tasa de la mitad de la aplicada a los créditos fiscales en general.

4) Las empresas que por razones de pérdida cambiaria lo requieran podrán reducir el coeficiente de utilidad que aplican para determinar los pagos provisionales. Esto permitirá que las empresas con problemas de liquidez no incurran en el pago del Impuesto sobre la Renta en este año.

5) Se autorizará a las empresas a utilizar una tercera parte del total del impuesto por concepto de sueldos pagados en mar-

zo de 1982. El impuesto se entregará en tres pagos iguales en los meses de septiembre, octubre y noviembre de este año, causando un interés del 1.5% mensual.

6) El IMSS apoyará el cumplimiento de las obligaciones derivadas del ajuste salarial.

7) Se ampliarán los recursos que administran los fondos estatales para el fomento y promoción de actividades prioritarias, en especial los que se relacionen con la pequeña y mediana industria, a fin de restituir a las empresas sus capitales de trabajo.

8) Conjuntamente con la banca comercial, se establecerá un mecanismo para respaldar a las empresas prioritarias afectadas por la modificación cambiaria.

9) En el caso de los productos básicos, se persigue que sus precios guarden una relación decreciente con el salario. Para ello, se cuenta con un apoyo financiero de 35 000 millones de pesos.

10) En lo relativo a los precios de artículos sujetos a control, se atenderán rápidamente las revisiones solicitadas por empresas cuyos productos están sujetos al sistema costo-precio-utilidad.

11) Se ratifica la reducción de aranceles, a los niveles que existían en junio de 1981, para 1 500 productos básicos, materias primas y bienes de capital, bajo el sistema vigente de permisos previos de importación. Se mantiene el estímulo fiscal del 10% en las zonas fronterizas concedido a las compras de origen nacional.

12) En relación con los reajustes salariales, las empresas y los sindicatos deberían establecer el modo y el calendario para el pago.

#### *Créditos del exterior*

• Para llevar a cabo un proyecto de rehabilitación de regadíos en los distritos de Bajo Río Bravo y Bajo Río San Juan, en Tamaulipas, el 17 de marzo el Banco Mundial otorgó a México un préstamo por 180 millones de dólares; tendrá un interés de 11.6% y será sometido a un impuesto especial de 1.5%, que se cobrará en el momento de la entrega de los fondos.

• En la misma fecha se anunció que el Eximbank concedió un crédito a México por 64.4 millones de dólares para apoyar la compra de locomotoras y otros equipos ferroviarios con valor de 151.5 millones de dólares. No se informó sobre las condiciones del empréstito.

• Un crédito sindicado por 400 millones de dólares, en el que participaron 36 bancos internacionales, entre los que se cuentan Arab Banking Corporation, Arab Latin American Bank, Banco Exterior de España, Bank of America, Lloyds Bank International y Yasuda Trust and Banking, fue concedido el 23 de marzo, en Londres, al Banrural. La transacción se llevó a cabo "en condiciones de intereses muy favorables, dentro de las vigentes en el mercado internacional de capitales", con un plazo hasta de ocho años.

• Para financiar la segunda fase de la cuarta etapa del Programa de Crédito en Áreas de Riego (Ficart IV), el BID aprobó el 27 de marzo un crédito a México por 75 millones de dólares. La operación tendrá un período de amortización de 25 años, con un lapso de gracia de cuatro años y medio y una tasa de interés de 10.5 por ciento. □

## Sector externo

### *Reducción de tarifas arancelarias*

A fin de que la Tarifa del Impuesto de Importación esté acorde con la nueva situación monetaria del país, la Secom anunció el 2 de marzo que reducirá los aranceles a 1 518 mercancías, entre las que se encuentran: alimentos básicos, materias primas naturales y semiprocesadas, insumos para la agricultura y para las industrias química, farmacéutica, textil, del papel, huleira y metalúrgica, así como bienes de capital destinados a sectores prioritarios. Después de asegurar que dicha rebaja se hará en forma selectiva, especialmente para aquellas mercancías que no se producen internamente, y que en ningún caso se reducirán los aranceles a los bienes de consumo final que se fabrican en el país o cuya importación sea considerada innecesaria, la Secom manifestó que con esta medida "se pretende evitar que aumenten los costos de adquisición de artículos de consumo popular y de bienes indispensables para la producción provenientes del exterior".

### *Convenios de cooperación con Hungría*

Como resultado de la visita a México de una delegación comercial húngara, el secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez, y el vicepresidente del Consejo de Ministros de Hungría, Jozsef Marjai, suscribieron el 9 de marzo tres convenios de cooperación económica en materia comercial, agropecuaria y forestal. Nueve días más tarde se dio a conocer en Budapest la firma de un acuerdo para instalar



en granjas mexicanas sistemas industriales de producción agrícola procedentes de Hungría. Este último convenio, suscrito entre el Banco Nacional de México y una empresa húngara de ingenieros consultores, prevé la aplicación de un nuevo sistema de cultivo de maíz, el asesoramiento en la producción de girasol y trigo, así como la implantación de nuevos métodos de cultivo de la vid y algunos frutales.

#### *Liquidan una empresa paraestatal*

Mediante un decreto publicado el 16 de marzo en el D.O., el Gobierno federal dispuso la liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria Interport, S.A., cuyas funciones principales se relacionaban con la promoción, organización y asesoría del comercio exterior mexicano. □

### Comercio interno

#### *Estímulos fiscales al comercio fronterizo*

Para fomentar el establecimiento de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país, la SHCP otorgará estímulos fiscales a los empresarios mexicanos que inviertan en la construcción y modernización de comercios o adquieran el equipo necesario para su operación. Esta disposición, publicada el 15 de marzo en el D.O., permitirá que los beneficiarios obtengan créditos fiscales equivalentes a 15% del monto de las inversiones realizadas.

#### *Más clausuras de empresas*

La Secom clausuró el 24 de marzo dos fábricas y una distribuidora de gas por reincidir en violaciones a la Ley General de Normas, Pesas y Medidas. Las empresas cerradas fueron la fábrica de cintas magnéticas para grabación y máquinas computadoras "Aurex", la elaboradora de detergentes "Suki Mex" y la compañía "Equipos y Gas". La misma dependencia ratificó que las empresas que violen las disposiciones de protección al consumidor o desatiendan resoluciones oficiales "serán sancionadas con multas por 100 000 pesos, cierre temporal o arresto administrativo". □

### Comunicaciones y transportes

#### *Ambicioso programa de construcción naval*

Con la firma de un convenio entre Pemex y Astilleros Unidos de Veracruz (AUV) para

abastecer de buques-tanque petroleros de gran tonelaje a esa empresa estatal, el 11 de marzo se puso en marcha "el mayor programa de construcción naval en el país". También se informó que este programa contribuirá decisivamente a incrementar la capacidad nacional de elaboración de acero y permitirá un importante ahorro de divisas. □

### Relaciones con el exterior

#### *Nuevo embajador ante Estados Unidos*

En sustitución de Hugo B. Margáin, el presidente José López Portillo designó el 18 de marzo a Bernardo Sepúlveda Amor como nuevo embajador de México ante el Gobierno de Estados Unidos. □

### Cuestiones sociales

#### *Conflictos laborales y requisa en Teléfonos de México*

Ante el repentino despido de un grupo de trabajadores —155 según éstos y 57 de acuerdo con la empresa—, el 5 de marzo 2 000 trabajadores de la empresa Teléfonos de México decidieron realizar un paro de labores e integrar una comisión que auxilie a despedidos. Ante ello, la STPS convocó a los representantes sindicales y de la empresa para analizar y solucionar los problemas existentes. Sin embargo, los trabajadores paristas se declararon en lucha contra la empresa y contra el comité ejecutivo sindical presidido por Francisco Hernández Juárez, al que acusaron de "no representar los intereses de los trabajadores" y de asumir "actitudes proempresariales".

En los días siguientes, el descontento se extendió a muchas secciones sindicales. El 8 de marzo, la asamblea general de la Sección "Matriz" acordó desconocer a Hernández Juárez como líder, por "negarse a luchar en favor de los trabajadores despedidos" y, posteriormente, algunos trabajadores disidentes intentaron tomar la sede sindical y expulsar a Hernández Juárez. Los partidarios de este último se opusieron a ello, originándose un enfrentamiento entre los dos grupos. Por su parte, la empresa denunció serias anomalías en el servicio telefónico atribuibles a los conflictos gremiales.

El 11 de marzo, el Gobierno federal ordenó la requisa de las instalaciones de Teléfonos de México para asegurar la continuidad del servicio, y advirtió que la

mantendrá "hasta que a juicio del Ejecutivo Federal hayan desaparecido las causas que la motivaron".

#### *Nuevo líder del PSUM*

El Comité Central del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) eligió el 16 de marzo al diputado Pablo Gómez como su secretario general. En la misma fecha se integró también la Comisión Política del PSUM, integrada por 21 miembros.

#### *Finalizan huelgas de obreros siderúrgicos*

Trabajadores de la empresa paraestatal Altos Hornos de México, ubicada en Monclova, Coahuila, decidieron el 16 de marzo suspender una huelga de seis días, mediante la que exigían reivindicaciones de tipo laboral y la reinstalación de 48 despedidos. Por su parte, la empresa se comprometió a discutir seriamente las demandas laborales.

Un día después, 1 300 trabajadores de la paraestatal Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. (FHASA), finalizaron un paro de labores que duró 64 días. Los trabajadores aceptaron un aumento salarial de 33% y otras prestaciones económicas.

#### *Otra tregua en el conflicto magisterial*

En demanda de incrementos salariales de 50%, la "democratización" del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el cese a la represión contra su movimiento, varios miles de maestros de Chiapas, Hidalgo, Morelos, Guerrero, y del Valle de México iniciaron el 17 de marzo un paro indefinido de labores, convocado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Dos días más tarde, los paristas se congregaron en la ciudad de México donde realizaron una manifestación. Al término de ella, la Secretaría de Gobernación aceptó fungir como instancia mediadora entre la Coordinadora, el SNTE y las autoridades educativas.

Empero, según la Coordinadora, la intransigencia de los dirigentes del SNTE impidió que se llegase a un acuerdo. Ante esta situación, la Coordinadora decidió el 30 de marzo efectuar un "plantón" ante el edificio del sindicato. Durante este acto, varios cientos de maestros disidentes se apoderaron de las oficinas de algunas secciones sindicales del SNTE, de las que fueron posteriormente desalojados por la fuerza pública. Tres días después se firmó un convenio entre la CNTE y el SNTE que parece ser el inicio de una nueva tregua en el conflicto magisterial. □

*Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 5,  
México, mayo de 1982, pp. 501-504

## EL PIDER: una opción válida en materia de desarrollo rural

CARLOS CANELA M.\*

El objetivo del presente trabajo es exponer, en forma sintética, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, hoy llamado Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), así como la filosofía, objetivos y políticas que lo generaron y la problemática a la que se ha enfrentado. También se incluyen varias recomendaciones —producto directo de la experiencia— que acaso contribuyan a lograr que el Programa, una de las op-

ciones más válidas en materia de desarrollo rural, funcione mejor.

### ANTECEDENTES DEL PIDER

Para brindar soluciones de fondo a los problemas y obstáculos que el crecimiento del país ha ido gestando se requieren estrategias globales y articuladas. En el ámbito rural se afrontan los siguientes retos: mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales y utilizarlos más eficientemente; aumentar los niveles de ocupación; elevar los índices de salud y educación; abatir los niveles de desnutrición; aumentar la producción y la productividad; disminuir las importaciones de alimentos; disminuir la explotación de la población rural (en especial la especula-

ción y el agio), y fomentar las condiciones propicias para elevar el ingreso de la población rural.

De ahí que una preocupación central de los regímenes gubernamentales sea mejorar y generar estrategias que determinen objetivos, precisen metas y proporcionen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, inscritos en programas de desarrollo rural que instrumenten y coordinen las acciones de las entidades del sector público en el campo.

Para orientar las tareas hacia el desenvolvimiento del sector agropecuario se ha requerido evaluar los logros alcanzados y plantear estrategias para el desarrollo in-

\* Asesor técnico de la Subdirección de Programación Pesquera, Dirección General de Programación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

tegral de las comunidades rurales. Para ello, se necesitan programas integrales que, derivados de una visión global de los problemas, posibiliten llevar a cabo acciones múltiples y articuladas, cuyo objetivo básico sea modificar las causas de los desequilibrios sectoriales, regionales y de concentración de la riqueza. En consecuencia, se consideró que para lograr un desarrollo más armónico era preciso ejecutar tareas que mejoraran la coordinación de la inversión pública, con base en lineamientos de política nacional, regional y rural que favorecieran a los sectores marginados. En este marco surgió el PIDER, que forma parte de la estrategia nacional de desarrollo y postula la participación de la población campesina en tareas productivas que, sin requerir de cuantiosas inversiones, procuran su incorporación inmediata como fuerza de trabajo local para incrementar su ingreso y mejorar sus patrones generales de vida.

#### OBJETIVOS

Los objetivos centrales del PIDER se resumen así:

- Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
- Lograr una distribución más equitativa en materia de salud, educación y bienestar social.
- Elevar la producción y la productividad, en términos de ingreso por hombre ocupado, en las ramas agropecuarias y agroindustriales que generan productos de primera necesidad para el mercado regional y nacional e incluso para exportación.
- Promover el uso racional de los recursos explotados y activar la explotación eficiente de los que hasta hoy no han sido utilizados.
- Contribuir a una mejor distribución del producto social y del ingreso, a fin de equilibrar el crecimiento de los núcleos urbano y rural.

■ Coadyuvar al desarrollo de las comunidades, en función de sus recursos humanos y naturales.

Estos objetivos se deben lograr mediante acciones multisectoriales e interinstitucionales, dentro de un ámbito geográfico denominado "región", cuya célula básica es la "comunidad", sujeto y objeto primordial del Programa.

#### INSTRUMENTACIÓN OPERATIVA

##### a] Período 1973-1976

En 1973 se echó a andar el PIDER, como un programa integrado de desarrollo rural. Se partió de programas elaborados inicialmente por un grupo central de técnicos de diversas dependencias federales. Los técnicos hacían un somero diagnóstico y preparaban estrategias regionales que derivaban en proyectos y programas que deberían ejecutar las dependencias correspondientes. Empero, era frecuente que los problemas causados por limitación de tiempo y por falta de instrumentación técnica, así como por la equivocada comprensión del objetivo del Programa (se le confundía con una bolsa adicional en la que las diversas dependencias podrían allegarse recursos financieros para cubrir las deficiencias presupuestales de sus programas tradicionales) se reflejaran en la deformación de la estrategia original. Dicha deficiencia impedía una acción programática coherente y secuencial en espacio y tiempo.

Por otra parte, al existir concepciones diferentes de las instituciones participantes, se llevaban al campo prácticas y criterios distintos a los establecidos en los lineamientos de promoción y ejecución de los programas, lo que originaba confusión en las comunidades, que no eran sino simples objetos de un programa. Además, los recursos financieros se manejaban en forma tradicional, es decir, centralizadamente, con el consecuente burocratismo y el incremento de costo de las obras que se debían realizar, así como el nulo control

sobre la aplicación de los recursos. Asimismo, las fallas de coordinación institucional impedían emprender acciones conjuntas y complementarias en la ejecución de algunos programas y proyectos.

Gracias a estas experiencias, en 1974 las autoridades correspondientes intentaron solucionar los problemas estableciendo un mecanismo de descentralización administrativa en cuatro entidades federativas, por medio del cual se les asignaba un fondo común para el desarrollo del PIDER. El experimento no fue tan exitoso como se deseaba, pues se alteró el objetivo integral del Programa y se desviaron los recursos en función de presiones políticas locales. Sin embargo, el nuevo mecanismo mostró la agilidad que podría adquirir el Programa si operara directamente en las entidades, con la variante de que los recursos ejercidos se sujetaran al control federal.

En esos términos, se adoptaron medidas que modificaron la mecánica operativa del Programa. Al efecto, se promovió la integración de los comités estatales del PIDER y sus grupos de apoyo correspondientes, bajo cuya responsabilidad quedó el control físico y financiero del Programa. El logro más positivo fue la descentralización administrativa y financiera, al radicar ciertas funciones en las entidades federativas, lo que permitió que los representantes de las dependencias involucradas y el Vocal Ejecutivo del Programa manejaran los recursos en forma mancomunada; asimismo, se agilizó la transferencia de recursos cuando, de proceder, así se requería.

Las medidas anteriores permitieron que el PIDER empezara a desenvolverse con mayor soltura. Sin embargo, los obstáculos siguieron manifestándose de la siguiente manera:

No se giraban las órdenes de trabajo porque los proyectos no eran conocidos ni aprobados en las oficinas centrales; no se realizaban las compras porque faltaba la aprobación de las autoridades centrales; las decisiones seguían adoptándose de

manera centralista y ello bloqueaba la programación de base y, finalmente, se ordenó de manera tajante que se diese prioridad a la ejecución de los programas tradicionales antes que a los del PIDER.

En las entidades federativas, el Vocal Ejecutivo del Comité cumplía en buen número de casos funciones ajenas al desarrollo rural, que lo alejaban de sus tareas de coordinación y control. Al mismo tiempo, los grupos de apoyo no estaban debidamente conformados para atender los problemas operativos, administrativos y de supervisión de obra, ni para entablar una relación fluida y constante con las comunidades, que constituyen la esencia del Programa.

Pese a las limitaciones expuestas, en 1976 el PIDER operaba en 84 regiones, beneficiando a 4.1 millones de habitantes, que representaban 49% de la población total asentada en 661 900 km<sup>2</sup>; en esa superficie se aplicó una inversión de poco más de 7 000 millones de pesos.

#### b) Periodo 1977-1981

A principios de 1977, de conformidad con la reforma administrativa puesta en marcha por el Gobierno, se modificó la organización interna del Programa: las vocalías coordinadoras fueron asimiladas orgánica e institucionalmente por los departamentos de operación, de las representaciones estatales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que también tienen como tarea supervisar el Convenio Único de Coordinación (CUC) y las obras del programa tradicional. Por ello, los comités estatales del PIDER dejaron de funcionar como tales, y se integraron a los Comités Promotores de Desarrollo de los Estados (Coprodes).

A pesar de su contenido esencialmente positivo, estos cambios han afectado al Programa en los siguientes aspectos:

- Al tratar al PIDER como un programa más dentro de los Coprodes se corre el riesgo de no tomarlo en cuenta como un programa integral, que sigue una política

de desarrollo rural en escala nacional, y de considerarlo, en cambio, como una vía para conseguir los recursos de inversión que no fue posible obtener de los programas tradicionales o del CUC.

- La asimilación de los grupos de apoyo técnico-administrativo ha subordinado y unido la administración de los recursos del PIDER con los de las representaciones estatales de la SPP; por ello, la acción de estos grupos se ha tornado más lenta y pesada, lo que ha ocasionado la disminución del ritmo de trabajo en los aspectos de coordinación, supervisión y evaluación de campo en un gran número de estados.

- Por otra parte, la participación unilateral de los departamentos administrativos, tanto centrales como estatales, en la conformación, autorización y administración de recursos de los grupos de apoyo, ha debilitado la autoridad de la Subdirección de Desarrollo Rural, hoy Dirección General de Desarrollo Rural Integral, y de los departamentos de operación estatales, y está provocando una supeditación de los aspectos operativos a los administrativos. Con ello, el Programa se enfrenta al peligro real de que el apoyo administrativo se desnaturalice y se convierta en la dirección administrativa de un programa técnico.

- Al encomendarse a los departamentos de programación de las representaciones estatales las labores programáticas del PIDER, surge el peligro de olvidar el enfoque integral del Programa y de que éste se diluya en la simple aglutinación de acciones sectoriales, desarticulando así las acciones administrativas (sobre todo las centrales).

Además, hay confusiones normativas y operativas entre el PIDER y otros instrumentos de política económica creados después de 1973: el Convenio Único de Coordinación (CUC), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), los Distritos de Temporal dependientes de la SARH y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Esta situación ha debilitado las condiciones de programación de las inversiones y obstaculizado el ejercicio del gas-

to y la ejecución de las obras. Se tiene la oportunidad de "corregir esta deficiencia mediante la consolidación y reorientación del PIDER, derivado de un planteamiento de conjunto que abarque, de manera simultánea, todos los instrumentos de política dirigidos al medio rural; sólo así se podrá identificar las diferencias normativas entre instrumentos cercanos, definir la originalidad propia de cada uno y resolver posibles traslapes".<sup>1</sup>

Una medida importante adoptada en 1980 fue la decisión de que el PIDER, "conservando sus características esenciales, se incorpore en su esquema global al convenio para inducir una mayor intervención de los gobiernos de los estados en su diseño y ejecución. . ."<sup>2</sup> Por tal motivo se dispuso que a partir de 1981 se transfirieran a dichos gobiernos los recursos del PIDER, así como las facultades para determinar los programas de inversión; asimismo, la ejecución, administración y supervisión de las obras a cargo del Programa, se orientarían a apoyar la estrategia y prioridades establecidas por el SAM. Estas decisiones tienen el propósito de que los gobiernos estatales participen en mayor medida en el Programa, para así acelerar la integración de los grupos menos favorecidos por el desarrollo, sin olvidar la necesidad de que éstos intervengan cada vez más en la programación, construcción, supervisión, operación y mantenimiento de las obras públicas de las cuales serán los beneficiarios. Es decir, se busca la participación democrática de los distintos grupos sociales, para lo cual se debe propiciar el acercamiento entre gobernantes y gobernados y la debida coordinación entre los distintos niveles de gobierno.<sup>3</sup>

Con la intención de alcanzar tales pro-

1. Dirección General de Programación Regional, *Lineamientos normativos para el PIDER*, México, 26 de marzo de 1980, p. 4.

2. Miguel de la Madrid H., secretario de Programación y Presupuesto, *Los convenios de coordinación entre la Federación y los Estados*, 5 de febrero de 1980.

3. "Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrara convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales", en *Diario Oficial*, México, 6 de diciembre de 1976.

pósitos, el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales convinieron en transformar a los Coprodes, quedando a cargo de los gobiernos instrumentar la creación de los organismos que sustituirán a los comités establecidos por la Federación.<sup>4</sup> De ese modo, las dependencias y entidades de la administración pública federal "participarán, a través de sus órganos regionales, en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades) que se establezcan en cada una de las entidades federativas. Para tal efecto, los titulares de dichas dependencias y entidades instrumentarán las políticas que permitan a sus órganos regionales actuar como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materia de su competencia".<sup>5</sup>

Para que estas medidas no se desvirtúen en la práctica y el PIDER no vuelva a registrar los resultados poco alentadores de la descentralización administrativa aplicada en 1974, es preciso instrumentar adecuadamente las medidas administrativas y operativas que hagan a este programa integral más eficaz y eficiente.

El actual gobierno ha hecho esfuerzos significativos para atender el problema de los bajos niveles nutricionales que prevalecen en amplios grupos de la población, sobre todo los que residen en el medio rural y los marginados en las áreas urbanas. De un modo u otro, es menester promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas; proveer a la población de empleo y garantizar mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda. El PIDER, por su amplia penetración en el medio rural, puede aún ser un instrumento adecuado para el logro de estos laudables propósitos. Sin embargo, para lograr que el Programa tenga posibilidad de cumplirlos de manera más eficiente es preciso

4. "Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República", D.O., 13 de febrero de 1981.

5. *Ibid.*

adoptar determinadas medidas, como las que se enumeran.

Es necesario fortalecer la estructura comercial del sector público, para que los incrementos de la producción agropecuaria beneficien principalmente al campesino. En muchas de las regiones atendidas por el PIDER la participación del sector público en la comercialización es nula o muy débil. Por ello, el campesino productor es fácil presa de los agiotistas y acaparadores, que se quedan con un porcentaje elevado de la plusvalía generada en el proceso productivo.

Poner en marcha una estrategia de comercialización de alcance regional y nacional puede ayudar mucho a que los productores tengan un mayor poder negociador. A su vez, ello daría la posibilidad de que sus productos alcancen mejores precios y de reducir, en alguna medida, los precios de los bienes que los campesinos adquieren. La carencia de un adecuado aparato de comercialización incluso ha generado desaliento en diversas localidades de varias regiones, como Zacapoaxtla y Chiautla, productoras de cítricos y cacahuates, respectivamente. En efecto, para aumentar la productividad, los fruticultores de esas zonas siguieron las indicaciones de cultivo proporcionadas por el personal de extensión del Colegio de Postgraduados (de Chapingo): uso de fertilizantes aplicados en medidas apropiadas a la calidad del terreno; densidad de la siembra, podas técnicamente bien realizadas, en épocas propicias, etc. Empero, al haber una mayor producción se propició que los acaparadores acudieran al expediente de reducir los precios. El resultado fue que, una vez que los agricultores liquidaron los adeudos en que incurrieron para la producción, obtuvieron apenas un ingreso igual o ligeramente mayor al que obtenían antes de aplicar las recomendaciones de los extensionistas. Sin embargo, esa magra mejoría demandó un mayor trabajo y más apoyos financieros con los riesgos que todo ello supone. En consecuencia, se ha llegado incluso a generar la resistencia del agricultor para continuar esas prácticas culturales. Quizá cambie esa actitud con la disposición del riesgo compartido que figura en la Ley de Fomento Agropecuario.

Urge una acción mayor del Programa para desterrar esa estructura comercial viciada, que desalienta la producción e impide dar cumplimiento cabal al objetivo de distribuir y mejorar el nivel de ingresos del campesino.

A pesar de los intentos realizados, continúa vigente el desfase en la construcción de las obras, propiciado por la lentitud de las decisiones derivadas de cuestiones técnicas, de trámites administrativos poco dinámicos y de retrasos en los programas de las empresas contratistas. Ello ocasiona que se desaprovechen las épocas adecuadas para la construcción y que los objetivos y metas se difieran y se encarezcan los costos respectivos; además, el retraso rompe la estrategia de desarrollo local y regional. Así ocurre cuando en una localidad rica en recursos naturales inexplorados se programa en un año la ejecución de diversas obras complementarias e interrelacionadas a tal punto, que la iniciación de una o varias depende de la terminación de otra u otras. Esta demora provoca el desaliento de los agricultores potencialmente beneficiados.

Una preocupación permanente del Programa ha sido considerar al campesino como sujeto y objeto de desarrollo. Con la creación de los Coplades y de los subcomités estatales de desarrollo rural, se presenta una buena oportunidad para fomentar aún más la participación de las comunidades, a fin de que los programas sean propuestos, supervisados y ejecutados más eficientemente por las propias comunidades. Ello se logrará en un plazo más breve cuando, sobre todo, las entidades de la administración pública federal y estatal que influyen en el medio rural coordinen sus acciones en la realización de los objetivos y metas del PIDER y unifiquen sus criterios sobre la promoción de las obras y servicios que han de realizarse, con respecto a los que efectúan otros programas y mecanismos (Coplamar, Normal CUC, SAM, distritos de temporal, etc.) dentro de las regiones del PIDER.

También se requiere evaluar permanentemente los avances y resultados del PIDER y tomar las medidas necesarias para mejorar su eficacia y eficiencia. □