

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA



**LA CONASUPO EN EL PROCESO DE REGULACION
DEL MERCADO DE GRANOS BASICOS**

1970 - 1980

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A:**

LUIS ALBERTO NAVARRO CUEVAS

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION		Pág.
Capítulo	I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL	
	1. Intervención del Estado en la Economía	1
	1.1 Funciones del Estado	2
	1.2 La Empresa Pública en México	4
	2. Reflexiones sobre Objetivos, Regulación y CONASUPO.	
	2.1 Objetivo de la Regulación	8
	2.2 Infraestructura de Comercialización (Almacenamiento y Transporte).	10
	2.3 Precios-Subsidios	15
Capítulo	II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONASUPO	
	1. Revolución y Reforma: 1910-1940	19
	2. El Desarrollo Acelerado: 1940-1958	24
	3. El Desarrollo Estabilizador: 1958-1970	33
	4. El Desarrollo Compartido: 1970-1980	41
Capítulo	III. ESTRUCTURA DEL SISTEMA CONASUPO	
	1. Objetivos de la CONASUPO	49
	2. Estructura Administrativa	58
	3. Funciones	62

Pág.

Capítulo IV. CARACTERISTICAS DE LA INFRAESTRUCTURA DE
COMERCIALIZACION DE LA CONASUPO.

- | | |
|-------------------|----|
| 1. Almacenamiento | 66 |
| 2. Transporte | 76 |

Capítulo V. POLITICA DE COMERCIALIZACION DE LA CONASUPO

- | | |
|----------------------------------|-----|
| 1. Política de Compras | 92 |
| 2. CONASUPO, Precios y Subsidios | 107 |

CONCLUSIONES 115

RECOMENDACIONES 119

ANEXOS

INTRODUCCION

A partir de 1965 el sector agrícola mexicano se enfrenta a una crisis que se manifiesta fundamentalmente en la rápida disminución de la producción de granos básicos, lo cual ha provocado la pérdida de la autosuficiencia en la producción de alimentos y el aumento en la dependencia externa en cuanto a la adquisición de granos. Esta última significa para 1980 la importación de 10.5 millones de toneladas de granos y oleaginosas.*

Esta situación es producto del debilitamiento del subsector de economía campesina, que es el que se orienta, en su mayor parte, a la producción de granos de consumo básico. En la conformación de esta problemática ha influido notablemente la estrategia global de desarrollo adoptada por el Estado, quien a través de sus diferentes instrumentos- y el de la empresa pública en particular- ha tendido a favorecer el subsector moderno de la agricultura, dejando de lado la economía campesina temporalera.

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar que la regulación del mercado llevada a cabo por la CONASUPO ha tendido a beneficiar preferentemente la acumulación capitalista privada. Es decir, demostrar que la CONASUPO no regula el mercado de -

* SAM. "Estrategia de Comercialización y Distribución, Diciembre de 1980. p.p. 1-5.

granos básicos, dado que no ha cumplido con sus objetivos prioritarios.

El surgimiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) se circunscribe a la implementación de modelos de desarrollo, tendientes a promover el proceso de industrialización, a expensas de sacrificar el desarrollo de la agricultura (y muy especialmente del subsector de economía campesina).

La CONASUPO ha sido incapaz de regular el mercado debido a que no se han logrado los objetivos fundamentales: 1) incrementar el ingreso de los productores de bajos recursos; 2) incentivar la producción de granos básicos; 3) reducir y/o estabilizar los márgenes de comercialización; y 4) aumentar las posibilidades de los consumidores de escasos recursos para adquirir subsistencias.

Para demostrar lo anterior, se analiza el proceso de comercialización al mayoreo del maíz, frijol, trigo y sorgo, que son los productos que cultivan la mayor parte de los productores campesinos temporaleros, población a la que CONASUPO pretende beneficiar con el proceso de regulación del mercado.

La imposibilidad de la CONASUPO de regular el mercado de granos básicos, se expresa en un creciente desestímulo a la producción, lo que ha provocado un dramático incremento de las importaciones para poder cubrir la demanda interna. La - - -

dependencia del organismo regulador de las importaciones de granos básicos, trae consecuencias negativas para la economía nacional, ya que la oferta mundial de estos productos se encuentra altamente oligopolizada, tanto en términos de los países en que se origina como de las empresas que los comercializan. Por otro lado, las importaciones caras provocan la desviación de recursos al exterior, que bien pudieran utilizarse para incentivar la producción nacional y otros apoyos a la comercialización.

En el pasado, la CONASUPO cumplió con su función de trasladar recursos del sector agrícola al industrial; sin embargo, la crisis que actualmente presenta el sector agrícola ya no le permite cumplir con esta función. Es en este sentido que se propone una reestructuración de la CONASUPO, tendiente a revertir el proceso de descapitalización del agro en favor de la industria.

En el capítulo primero se analiza la intervención del Estado en la economía, enfocando dicha intervención hacia la necesidad que tiene el aparato estatal de regular el mercado. Asimismo se establecen los elementos teóricos fundamentales que definen el proceso de regulación.

En base a la evolución histórica de la acción reguladora de los organismos que antecedieron al surgimiento de la CONASUPO, en el capítulo segundo se observa que la regulación del

mercado surge como una necesidad del Estado para asegurar, a través de este proceso, el desarrollo económico así como su legitimación en la sociedad. Lo anterior se analiza a través de los diferentes modelos de desarrollo implementados en el país.

En el capítulo tercero se examinan los objetivos, estructura administrativa y funciones de la CONASUPO. Aquí se observa la extremada generalidad e imprecisión de los objetivos. Además, como resultado de la escasa claridad de éstos, el organismo lleva a cabo una gran cantidad de funciones que lo alejan del cumplimiento de sus objetivos básicos.

El capítulo cuarto se refiere a la identificación y localización de la infraestructura de comercialización, donde se aprecia la concentración del almacenamiento y transporte en las grandes zonas de producción y en las regiones urbano-industriales. Esto constituye un serio obstáculo para que la CONASUPO cumpla con su objetivo de proteger el ingreso de los productores campesinos, ya que éstos se localizan en las zonas temporales.

El capítulo quinto analiza la política de comercialización de la CONASUPO, en donde se observa que ésta se ha orientado a atender la demanda proveniente de las grandes zonas productoras, descuidando el incentivo a la producción de las regiones temporales campesinas. Lo anterior contribuye a reducir la-

oferta de granos básicos, por lo que la política de compras --
del organismo regulador tiende a depender cada vez en mayor --
grado de las importaciones.

Por último se establecen las conclusiones y recomendaciones -
que se consideran necesarias para eficientar el sistema de co-
mercialización, así como la regulación del mercado de los prin
cipales granos de consumo básico.

Capítulo I.- MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1. La Intervención del Estado en la Economía

El origen de la intervención estatal en México se remonta hasta el período colonial y está vinculado al Sistema Español de Administración. Sin embargo es a partir de la Gran Depresión de los años treinta cuando se acentúa su intervención, como reacción ante la inestabilidad interna y como producto de la crisis internacional. Asimismo se circunscribe en el campo de la teoría Keynesiana, que marca la intervención estatal como una respuesta a la doctrina clásica, la cual no es capaz de explicar y dar soluciones a la crisis económica mundial ^{1/}.

En estudios recientes existen diferentes concepciones acerca de la necesidad de la intervención del Estado en la actividad económica. Rolando Cordera, por ejemplo, sostiene que la intervención del Estado en la economía es una necesidad estructural del capitalismo. Agrega que "... Por sí mismo, a partir de las acciones individuales, el capital es incapaz de desarrollar la naturaleza social necesaria para su existencia y reproducción. Más bien, bajo la presión de la competencia y ante la necesidad de producir incesantemente plusvalía, el capital tiende a utilizar al máximo todos los recursos a su alcance, independientemente de las consecuencias materiales y sociales que

^{1/} Dillard, Dudley. "La Teoría Económica de John Maynard Keynes." Aguilar, España 1968, pp.3-27.

esta acción traiga consigo; es así como el capital, en su desarrollo libre, tiende también a destruir sus propios fundamentos sociales ... (surge así) la necesidad ineludible de una entidad especial que, dentro del capitalismo, ...no esté sujeta a las limitaciones propias del capital..." ^{2/}

La acción del Estado en la sociedad capitalista, por tanto, - se orienta a cubrir las áreas sobre las cuales no puede actuar el capital debido a que en ellas la producción no resulta rentable. De esta forma el Estado actúa en beneficio del capital. No obstante este organismo no es considerado como un mero instrumento del capital.

Es decir ... El Estado no puede ser concebido ni como instrumento político ni como una institución establecida por el capital, sino más bien como una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital al lado y conjuntamente - con la competencia, como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital. ^{3/}

1.1 Funciones del Estado

Esta acción de reproducción social del capital la lleva a cabo el Estado a través de diversas funciones. Alvater - - -

^{2/} Cordera, Rolando. "Estado y Economía. Apuntes para un Marco de Referencia". Rev. Comercio Exterior, N°4 México 1979 pp. 411-412.

^{3/} Alvater, Elmar. "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo". Siglo Veintiuno, España, 1979. pp. 92.

distingue cuatro áreas en las cuales el Estado es básicamente-activo: 4/

a) la creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura),

b) la determinación y salvaguarda del sistema legal global en el cual ocurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capitalista;

c) la regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas, y, de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, y no sólo por medios políticos y militares;

d) garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial.

Todas estas funciones, para su realización, requieren ser institucionalizadas por el Estado, ya que es a través de éstas como se articula toda sociedad. Dentro de este enfoque se indica que las instituciones "... son en esencia modelos de relaciones humanas, de distribución y ejercicio de status, funciones y roles, sobre los que calcan, se estructuran y formalizan; mediante su formulación o consagración por la autoridad estatal que les confiere así cohesión, estabilidad, permanencia, inserción en ordenes y niveles más generales, reconocimiento, valorización por otros grupos e individuos... La estructura -

4/ Alvater, Elmar. Op. Cit. pp. 94

social global aparece integrada por instituciones y ordenes - institucionales, y por sus articulaciones e interacciones" 5/

Así, el sector público puede ser definido como el conjunto de - instituciones, actividades e instrumentos que se encuentran - en manos del Estado, y que le sirven para llevar a cabo su proceso de intervención en la economía.

1.2 La Empresa Pública en México

Dentro de los instrumentos en manos del Estado, destaca por su importancia la empresa pública, la cual "... Se le destina al cumplimiento habitual de actividades económico-industriales, - comerciales, financieras, prestación de servicios públicos, - dentro de los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible necesidades o intereses - de tipo colectivo o general, con prioridad de este fin sobre - la búsqueda del beneficio, aunque sin excluírlo..." 6/

La importancia de la empresa pública respecto a otros instru- - mentos del Estado, radica en que a través de la acción de ésta se afecta no solamente su desarrollo, sino al resto de las va- - riables macroeconómicas: nivel de la actividad económica, ba - lanza de pagos, inversión, inflación, etc.

5/ Kaplan, Marcos. "Estado y Sociedad" UNAM, México 1980, pp.- 207.

6/ Kaplan, Marcos. Op. Cit. pp. 217.

Estas empresas constituyen, por tanto, el principal instrumento en manos del Estado para favorecer la acumulación capitalista - privada, especialmente en los países que, como México, enfrentan serios problemas para desarrollar sus economías.

En México, la intensificación de la intervención del Estado en la economía coincide con el surgimiento de la empresa pública, en un intento por eficientar dicha intervención. René Villarreal señala que "La participación decisiva del Estado en la economía se inició durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Es en los años de 1935 a 1940 cuando la administración pública mexicana, buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones, recurrió a una modalidad de instituciones públicas, implementando la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se encargasen de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar..." ^{7/}

En la medida en que la empresa pública es gestora del Estado, la orientación de su actividad estará en función del tipo de proyecto de desarrollo nacional impulsado por este organismo.

En México la política estatal se ha dirigido preferentemente a favorecer la acumulación capitalista privada, a costa de mantener deprimidos los niveles de vida y de consumo de la población

^{7/} Villarreal, René y de Villarreal, Rocío. "Las Empresas Públicas como instrumento de política económica en México" en *Trimestre Económico* Vol XLV México, Abril-Junio de 1978. N^o 178 pp. 215.

trabajadora. Carlos Pereyra asegura que " ... a partir de 1940 el Estado desplaza su relación con las clases populares y estrecha sus vínculos con la burguesía... Los recursos de la sociedad se destinaron a favorecer la acumulación privada. Gigantescas obras de infraestructura hicieron posible emporios - aislados de agricultura capitalista... (y) Las empresas del sector público fueron elementos clave para desviar el plusvalor social en beneficio del empresario... " 8/ .

Tal vez pudiera pensarse que en última instancia es ésta la - función principal del Estado y por tanto de la empresa pública. No obstante, cuando la distribución de recursos tendientes a promover la acumulación capitalista privada rebasa ciertos límites, no sólo se atenta contra los niveles mínimos de bienestar de la población trabajadora, sino que se reducen las posibilidades de incentivar la acumulación de capital.

Así, uno de los principales problemas con que se enfrenta actualmente la empresa pública en México es la carencia de una - política de precios y subsidios flexible y acorde a la escasez relativa del bien o servicio producido y/o a la necesidad social del mismo y la carencia de fuentes de financiamiento 9/.

8/ Pereyra, Carlos. " Estado y Sociedad en "México Hoy", Gonzáles Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coordinadores) - Siglo XXI, México 1979, pp.292.

9/ Para mayor abundamiento sobre los obstáculos al desarrollo - de la empresa pública ver "Las empresas públicas como instrumento de política en México" en Trimestre Económico, Vol. 45, México Abril-Junio de 1978, No. 178 .

Lo anterior ocasiona un freno a los programas de expansión de importantes empresas públicas, reduciendo su incidencia en la actividad económica.

Las empresas públicas en México cumplen una diversidad de funciones, dentro de las que destacan: 10/

a) la prestación directa y explotación de recursos básicos y estratégicos que garanticen a través del control del Estado la soberanía nacional y la prestación de ciertos servicios públicos.

b) la atención de campos de actividad económica que, si bien no representan servicios básicos para la nación, constituyen renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado.

c) la necesidad de contar con empresas que busquen objetivos de bienestar social, enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población y que sirvan como instrumentos reguladores del sistema de mercado.

Dentro de esta última función destaca la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), organismo que se encarga de la regulación del mercado de granos básicos.

10/ Villarreal, René y de Villarreal Rocío, Op. Cit. pp. 215-216.

2. Reflexiones sobre Objetivos, Regulación y CONASUPO

El proceso de regulación del mercado es una respuesta del Estado cuyo objetivo es corregir o sustituir lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por sí solas. El propósito del Estado con esta acción es establecer criterios distintos a los del mercado para la asignación de recursos, sobre cuya base se deciden las acciones a realizar, utilizándose -- los distintos instrumentos, tales como la infraestructura de almacenamiento y transporte, los precios de garantía y los subsidios.

2.1 Objetivo de la Regulación

La regulación del mercado de granos básicos es particularmente complicada, debido a la naturaleza de los objetivos. En la mayoría de las veces éstos son múltiples e inconsistentes. Normalmente consisten en incrementar la producción, mejorar el consumo, eficientar la distribución y establecer mejores relaciones de intercambio favorables para la población de escasos recursos.

Uno de los problemas básicos es saber cómo reconciliar la aparente contradicción de incrementar la producción a través de aumentar el precio a los agricultores y simultáneamente mejorar el consumo, a través de mantener bajos los precios de los alimentos.

Esta dificultad se acrecienta aún más si se considera el objetivo de la distribución del ingreso, el cual implica la distribución de subsistencias a los pequeños productores temporales, los cuales, debido a su baja productividad, obtienen ingresos reducidos. De esta manera el bajo ingreso de los consumidores complica la reconciliación de los objetivos de producción y consumo.

Por otra parte el proceso de regulación se complica debido a que existen una multitud de instituciones que, a pesar de estar involucradas todas ellas en la operación y regulación del mercado de alimentos, no funcionan coordinadamente.

Así para que el proceso de regulación del mercado sea eficiente y pueda ser evaluado adecuadamente, James Austin considera necesario definir los siguientes elementos: 11/

Objetivos: en donde se define claramente qué es lo que se pretende con la regulación del mercado,

Instrumentos: que son esenciales para la consecución de los objetivos. La designación y aplicación de los instrumentos estarán determinados por su efectividad en el impacto,

Impacto: en donde se identifica quiénes y cómo son afectados por los instrumentos de la regulación. Esto es esencial para

11/ Austin. E, James. "Reflections on Regulation". Mimeo. Sistema Alimentario Mexicano, 1981, pp. 1-2.

estimar los beneficios.

Costos: toda regulación presupone un costo; no es posible evaluar ninguna acción reguladora si no comparamos los beneficios (económicos y/o sociales) con los costos.

Así en la definición de los objetivos, Austin sostiene que es necesario utilizar criterios de selectividad, estableciendo el impacto que se quiere obtener, así como la determinación de la población que se pretende beneficiar. Esto es fundamental para determinar tanto las características (tipo de bodegas, transporte, precio, subsidio) como la orientación de los instrumentos.

2.2 Infraestructura de Comercialización (Almacenamiento y Transporte).

La infraestructura de almacenamiento y transporte es el instrumento central a través del cual se realiza el enlace necesario entre las actividades económicas y el consumo de la población.

La función básica del almacenamiento consiste en guardar y conservar en buen estado el producto para su consumo. Sin embargo, su función no se restringe a estas actividades, la importancia del almacenamiento más bien deriva del hecho de que constituye el soporte esencial que sostiene al sector comercio de alimentos.

Tradicionalmente a este sector no se le ha tomado mucho en -- cuenta en los análisis del desarrollo económico. Casi siempre se ha considerado a la actividad comercial como superflua y no se han entendido sus funciones. Esta visión ha originado que muchas de las políticas gubernamentales no apliquen correctamente la estrategia de comercialización requerida.

Aurelio Montemayor señala que "... Si las modificaciones cuantitativas y cualitativas en el capital y la mano de obra, así como los cambios en la tecnología, son fundamentales para explicar el desarrollo de una economía, también las actividades comercializadoras pueden contribuir sustancialmente al desarrollo cuando transmitan a los sectores agrícola e industrial las señales apropiadas y cuando incorporen a los productores a un sistema donde la incertidumbre se reduzca al mínimo y del cual reciban alicientes para incrementar la producción 12/.

Por su parte, N. R. Collins y R. H. Holton señalan que "... al mantener bajos los costos de la demanda, la comercialización - promueve la expansión de la agricultura y de los servicios relacionados con ella. El sector distributivo aparece como un sector líder en el desarrollo económico" 13/. Es decir, para ellos el sector comercio juega un papel activo al modificar la demanda y las funciones de costo en la agricultura y - -

12/ Montemayor, Aurelio. "La Comercialización de Alimentos en México, Colegio de México. 1979. p.2.

13/ Norman R. Collins and Richard H. Holton. "Programing - - Changes in Marketing in Planned Economic Development". - - Kyklos, Vol. XVI January 1963, pp. 123-136.

en la industria, pues promueve directamente su expansión.

Una mayor coordinación e integración de los agentes que participan en el proceso de comercialización, se traduce en una mayor regularidad, celeridad y seguridad en el abastecimiento - de los productos, reduciéndose tanto el número de transacciones independientes como la incertidumbre de productores, comerciantes y consumidores.

Resumiendo, la existencia de un sector comercio moderno, optimiza el uso de los medios de transporte, reduce los costos de manejo, disminuye los tiempos de almacenamiento y evita considerablemente las mermas.

No obstante lo anterior, la modernización del sector comercio se interpreta de diferente manera. Para los agentes públicos encargados del almacenamiento, por ejemplo, la modernización del sector consiste en construir almacenes de gran capacidad, de tal forma que no haya problemas en la recepción de la producción, aunque se concentre la infraestructura en unas regiones y se desatienda el resto.

De lo que se trata es, pues, de atender la demanda de almacenamiento que se presenta. El problema del almacenamiento para ellos es sólo una consideración de oferta y demanda, y no se ve a la infraestructura del almacenamiento como un instrumento que cumple funciones económicas y sociales, como pueden -

ser el de estimular la producción y/o el consumo de la población de escasos recursos.

Esta misma visión tienen los agentes encargados de las vías de comunicación. Para ellos, la modernización del sector comercio consiste en construir vías que enlacen las principales zonas productoras y consumidoras, ya que esto (según ellos) agiliza el movimiento de la producción. No obstante, hacen caso omiso de las zonas que no son fuertes productoras ni consumidoras ya que el traslado de productos en estas regiones hace incosteable la construcción de infraestructura.

Así, el concepto de modernización del sector comercio debiera entenderse de manera integral; es decir, que abarcara no únicamente el problema de la capacidad de almacenamiento, sino también su ubicación así como las vías de comunicación y el equipo de transporte necesario que dinamice el proceso de comercialización y distribución.

El problema de la determinación de la capacidad de almacenamiento necesaria para atender a las diferentes regiones que componen nuestro país es fundamental ya que de no contar con este servicio, la producción corre el riesgo de perderse o bien los productores, ante la imposibilidad de colocar ellos mismos su producto en el mercado, la venden a precios inferiores al de garantía, con las consiguientes consecuencias negativas sobre la producción. Lo mismo sucede si la capacidad de

almacenamiento es insuficiente para guardar la producción.

Sin embargo, la capacidad de almacenamiento necesaria para - - atender las necesidades de la demanda es relativa. Esta depende de tanto de la forma en que se encuentre distribuída la infraestructura como de la capacidad de movilización que tenga el - producto (índice de revolvencia de la bodega).

Una inadecuada ubicación de la capacidad de almacenamiento - - provoca una precaria utilización de la infraestructura, elevando los costos de almacenamiento y transporte debido a que es - necesario recorrer grandes distancias para trasladar la producción al almacén más cercado. Además, el producto permanece un mayor tiempo en el almacén por la distancia en que se encuentran las zonas consumidoras.

Las necesidades de almacenamiento también están en función de la capacidad de movilización que tenga el producto, lo cual depende tanto de la disponibilidad de transporte como del grado de mecanización de los almacenes.

Por otro lado, para la determinación de las necesidades de almacenamiento no se deben de tomar en cuenta únicamente consideraciones de oferta y demanda de almacenamiento (esto nos llevó a concentrar la infraestructura en las grandes zonas productoras y consumidoras). Es necesario tomar en consideración que el almacenamiento constituye un poderoso instrumento-

capaz de incentivar la producción en las regiones que actualmente producen poco, así como aumentar el consumo en las zonas que actualmente observan una demanda relativamente reducida.

Como se dijo anteriormente, el almacenamiento es la infraestructura física que sostiene al sector comercio. Por lo tanto, el grado de modernización alcanzado por el sector se refleja en la situación que presenta la infraestructura de almacenamiento y ésta puede ser juzgada por las características de capacidad, ubicación, grado de tecnificación y de disponibilidad de transporte.

2.3 Precios-Subsidios

Otro importante instrumento de la regulación del mercado lo constituye el precio-subsidio, que afecta el ingreso de la población por aumentos en el precio de la producción comercializada (precio de garantía) o por disminución del precio pagado por el producto final. Los precios-subsidios son el resultado de una o la combinación de tres categorías:

Política: cuyo objetivo es favorecer ciertos grupos; por ejemplo, subsidiar el consumo o reducir el precio de los productos consumidos por la población urbana para reducir el costo de la vida y minimizar la presión política.

Económica: cuya finalidad es crear incentivos para incrementar la producción de determinados productos o estimular la inversión de cierto tipo de empresas.

Social: orientado fundamentalmente a canalizar recursos adicionales a grupos marginados para mejorar su bienestar.

El mecanismo de los precios-subsidios constituye un poderoso estímulo a la producción de alimentos básicos, sin embargo, su aplicación indiscriminada, al permanecer sin control, puede llevar a sobreestimar en algunos casos a quienes no lo requieren y no a quienes realmente lo necesitan.

Los mayores montos de subsidio se otorgan vía precios y tarifas a través de las empresas públicas ^{14/} mediante la venta de bienes y servicios a precios inferiores a los del mercado, o bien, por abajo de su costo, y no incluyendo en el precio de venta los gastos de comercialización (almacenamiento y transporte).

La implementación de una política de subsidios debe, necesariamente, considerar la selectividad de los mismos, lo cual implica la precisión de los objetivos y metas por alcanzar, así como las fórmulas que impidan los desvíos. La selección,

^{14/} Para 1982 se tiene la siguiente estructura: vía precios y tarifas 45%, vía gasto 42%, financiera 9%, ingresos 4%. Para mayor abundamiento ver: SAM, "Lineamientos de Política Económica en el Sector Alimentario de Básicos en Materia de Subsidios" 1980.

la asignación de montos por sectores y, dentro de éstos, a las ramas específicas a estimular así como por producto y tipo de beneficiario. En caso de que no se contemplen estos aspectos, se corre el riesgo de desviar el subsidio y reducir su impacto.

Por otro lado, la aplicación de subsidios debe de ser el elemento clave que determine la política de compras del organismo encargado de su operación, ya que de nada sirve decretar una política de subsidios tendientes a incentivar la producción de granos básicos en las zonas temporaleras, si la política de compras se orienta a la adquisición de estos productos en el mercado externo o en las grandes zonas de riego. Esto mismo deberá considerar la política de ventas.

El no considerar los elementos anteriores puede ocasionar importantes desviaciones del subsidio que, además de beneficiar a quienes no lo requieren, reduce las posibilidades de incidir en la población y la producción de los artículos que se requiere incentivar.

Así pues, para que la política de regulación del mercado sea efectiva, es necesario delimitar el campo de acción del organismo regulador, lo cual puede realizarse a través de cuatro preguntas básicas:

- por qué regular?
- cómo regular?

- quiénes serán afectados y cómo?
- Cuál será su impacto?

Esta delimitación de las funciones de la CONASUPO, esenciales para eficientar el proceso de regulación del mercado, no han sido consideradas por este organismo, lo cual puede apreciarse tanto en su desarrollo histórico como en su actuación concreta en la comercialización de los principales granos de consumo básico.

Capítulo II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CONASUPO

1. Revolución y Reforma: 1910-1940

El inicio de la intervención del Estado en la distribución de subsistencias básicas, se remonta hasta el período colonial y está fuertemente ligado al hambre del pueblo y a la ingerencia nociva de los agentes intermediarios de estos productos. - En una investigación realizada por Gustavo Esteva se señala que ...la primera ordenanza para reglamentar el precio del maíz y del trigo fué expedida el 26 de Julio de 1525; la del 16 de - Marzo de 1533 exigía que todos los vendedores realizasen sus - operaciones a los precios fijados por los regidores diputados de la ciudad; la del 11 de Diciembre de 1652 se proponía limitar las ganancias de los intermediarios... la del 3 de Junio - de 1578 inició la política de precios tope, al fijar el precio máximo de una arroba de maíz $\frac{1}{2}$.

No obstante estas disposiciones legales, no se logró contener la especulación y el hambre en tiempos de escasez, por lo que se autorizó el funcionamiento de pósitos y alhóndigas. Estas, al igual que los pósitos, fueron instituciones que se organizaron como graneros, pero los virreyes les encomendaron además - eliminar a los acaparadores. Las principales funciones de la -

$\frac{1}{2}$ Oswald, Ursula (compiladora) "Mercado y Dependencia" Nueva - Imagen, México 1979, pp.207.

alhóndiga consistían en almacenar granos como depósito público, aprovisionar granos y harinas para los habitantes de la ciudad, controlar los volúmenes de todo el grano producido y vendido en las comarcas de su jurisdicción, vender todo el grano dejado a consignación, regular los precios, funcionar como bolsa, habilitar a corto plazo y coleccionar fondos para el depósito. Por su parte éste apoyaba la alhóndiga por medio de la venta de maíz o trigo, en volúmenes importantes y a bajo precio ^{2/}.

Posteriormente, en la época independiente, el mecanismo regulador y de control pasó a los graneros de las haciendas, denominadas trojes, de donde se surtían las tiendas de raya y las comunidades vecinas. Este mecanismo de regulación del mercado, tampoco tuvo éxito, ya que en tiempo de escasez de granos básicos, los hacendados elevaban inmoderadamente los precios, obteniendo grandes ganancias.

Estos mecanismos marcaron el inicio de la actividad reguladora del Estado en el mercado de granos básicos; sin embargo, sólo hasta la década de los años treinta se logró institucionalizar este proceso.

^{2/} Para mayor abundamiento sobre el tema, véase el artículo de Gustavo Esteva. "La experiencia de la intervención estatal reguladora en la comercialización agropecuaria de 1970 a 1976, en Oswald, Ursula (compiladora) "Mercado y Dependencia" Op. Cit. pp. 207 a 210.

Así el origen de los organismos que antecedieron a la CONASUPO se remontan hasta el primer plan sexenal elaborado en 1934, durante la campaña presidencial del General Lázaro Cárdenas. En dicho plan se presentaron algunas ideas referentes a la intervención del sector público en materia de precios, de distribución de alimentos básicos y de regulación del comercio en este tipo de productos.

La necesidad de regular el mercado de los alimentos básicos se debió a las prácticas especulativas efectuadas por los empresarios agrícolas y comerciantes acaparadores durante el período de 1933-1934. Estos ofrecían sus productos a precios que progresivamente se elevaban. Además las mercancías más caras - - eran justamente aquellas que las masas trabajadoras consumían para su subsistencia (maíz, frijol, chile, manteca, etc.). Esta alza de los precios se debió a los monopolios que organizaron algunas agrupaciones de hacendados o grandes productores - agrícolas.

Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), la primera institución estatal con propósitos reguladores se fundó en - - 1934. Con ella se pretendía regular o atenuar la competencia entre comerciantes e impedir las actividades meramente especulativas, para evitar que los alimentos y materias primas de la industria aumentaran de precio.

El limitado alcance de sus operaciones aconsejó en 1937, la -- creación del Comité Consultivo de Artículos de Consumo Necesario y el Comité Regulador del Mercado del Trigo, siendo las facultades de este último "...establecer zonas de distribución de trigo, importar las cantidades que fueran necesarias y en -- sí regular su precio ^{3/}.

El comité estaba integrado por seis miembros, tres que representaban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Economía Nacional y a la Secretaría de Agricultura y Fomento. Los otros tres representaban a las regiones -- agrícolas trigueras del noroeste, norte y centro del país.

En julio de 1938, éstos fueron sustituidos por el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, que estaba compuesto -- por las Secretarías de Economía Nacional, Hacienda y Crédito -- Público, de Agricultura y Fomento y de Comunicaciones y Obras -- Públicas, así como por el Banco de México, el Banco Nacional -- de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional Obrero y de Fomento Industrial y por Almacenes Nacionales de Depósito.

Las funciones consistían básicamente en presentar iniciativas -- que pudieran tener relación con los precios subsidiados en los diversos mercados, y entre ellos el de productos agrícolas. -- Esta iniciativa tenía relación con: tarifas aduanales, impuestos,

^{3/} Diario Oficial de la Federación, 29 de Julio de 1937. Tomado del SAM "Precios de Garantía". Dirección de Análisis Macroeconómico, 1981.

transporte, tarifas de fletes, crédito, etc. Era función también de este comité llevar a cabo operaciones de compra y venta fuera del país, así como el establecimiento de expendios para venta directa al público.

No obstante, la operación de este organismo no impidió que los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas sufrieran la intervención de acaparadores e intermediarios. Sus acciones incluyeron la apertura de centros de compra en diversas partes de la república y su principal impacto se observó en los mercados de trigo y arroz. En el maíz y el frijol la situación era distinta, pues las condiciones en que se encontraban los campesinos y la dispersión de la producción impedía el cumplimiento de las metas propuestas... ^{4/}.

En este período, aunque ya se aceptaba la necesidad de desarrollo del sector agrícola como condición indispensable para el desarrollo industrial, el objetivo fundamental era, sin embargo producir más alimentos y regular el mercado para evitar el incremento de precios de las materias primas y alimentos. No fué sino hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial cuando se dieron las condiciones para marcar un nuevo rumbo en las prioridades nacionales, y por consiguiente en la estrategia de desarrollo y en la política económica.

^{4/} Suárez, Blanca y Barkin, David. "El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria" Nueva Imagen, México 1982, pp.150

2. El Desarrollo Acelerado: 1940-1958

A causa de la conflagración se abrió una coyuntura propicia para el incremento de las exportaciones de México hacia los - - países beligerantes. Este incremento de la demanda externa es uno de los elementos que incidieron en la decisión de procurar el desarrollo industrial a través de la sustitución de importaciones.

Esta primera etapa de sustitución de importación, que abarca - de 1930 a 1958, ha sido calificada como crecimiento con devaluación-inflación. "En este período la economía crece al 5.8% promedio anual (PIB real), acompañada de un proceso inflacionario en el que los precios crecen al 10.6% promedio anual y de un continuo y creciente desequilibrio externo (déficit en balanza de pagos en cuenta corriente, que crece de 14.2% promedio anual) utilizándose en dos ocasiones (1948-1954) la devaluación como mecanismo de ajuste a dicho desequilibrio... 5/. - Además el motor del crecimiento viene dado por el incremento industrial (Véase Cuadro N° 1).

El objetivo de promover el desarrollo industrial se expresa - en varias acciones realizadas por el Estado tendientes a proteger la industria interna. Este fue el caso de los instrumentos de la política comercial como la tasa de cambio, la tarifa

5/ Villarreal, René "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975)" Editorial FCE. México 1976. pp.45.

y el control cuantitativo ^{6/}. Además de la política comercial, otros dos instrumentos vienen a promover el proceso de sustitución de importaciones; la ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa General de Importación ^{7/}.

El apoyo que en este período se le dió al proceso de industrialización implicó también la subordinación del desarrollo del sector agrícola al industrial. A partir de este momento la agricultura apoyaría a aquel sector a través de:

- a) producir alimentos básicos para la población (incluida dentro de la política de mantener bajos los salarios),
- b) cubrir la oferta de materias primas para la industria,
- c) permitir el incremento del coeficiente de importaciones a través de excedentes generados por los productos agrícolas exportados.

^{6/} "Las devaluaciones de 1948-1949 (de 4.85 a 8.65 pesos/dólar) y de 1954 (8.65 a 12.50 pesos dólar) representan aumento del 158% en el precio nominal del dólar respecto a 1945, lo que viene a caracterizar a la tasa de cambio como uno de los instrumentos proteccionistas más importantes durante esta etapa del proceso..." en Villarreal René, Op. Cit. p.64.

^{7/} "Bajo la nueva ley de empresas iniciales y necesarias pueden disfrutar de amplias exenciones fiscales (impuestos a la importación, utilidades, timbre y contribución federal a gravámenes locales) por 10, 7 ó 5 años, según sean clasificadas como fundamentales, de importancia económica y - - otras, respectivamente... Mediante la Regla XIV se elimina (total o parcialmente) los impuestos a la importación para maquinaria y equipo del exterior que tiendan a fomentar el desarrollo industrial del país... Villarreal, René, Op. -- Cit. p.65.

d) transferir excedentes a los otros sectores de la economía a través del intercambio desigual (diferencia de precios desfavorables para la agricultura) y,

e) desarrollar el mercado interno transformándose ella misma en rama de la industria.

Sin duda alguna lo que permitió ampliar el apoyo de la agricultura al sector industrial, evitando estrangulamientos importantes que frenaran su desarrollo, fue el aumento de la inversión del Estado en el sector. Esta crece del 16.4% promedio anual - durante 1939-1958, siendo mayor en el decenio de los cuarenta - (1939-1950), en que crece al 27% ^{8/}.

Sin embargo, este incremento de la inversión pública no beneficia de igual manera a los diferentes productores. La urgencia del apoyo de la agricultura al sector industrial, ocasionó que la inversión del Estado beneficiara preferentemente a la agricultura comercial y desatendiera a la agricultura campesina, - por considerarla menos productiva.

Para ello se tomaron diversas medidas legales. La primera fue el decreto del 23 de enero de 1941 (que favorece a la pequeña propiedad y perjudica al sector ejidal, por medio de lo que se llama reparación de las afectaciones ilícitas). La otra son -

^{8/} Villarreal, René. Op. Cit. p.64

las modificaciones a los apartados, X, XIV y XVI del Artículo-27 Constitucional, que introducen el amparo agrario.

Los efectos de tales medidas ocasiona que el reparto de las - tierras laborables beneficien a la explotación capitalista de - la agricultura, en detrimento del ejido, cuyas tierras tienden a disminuir y las del sector privado a aumentar (Véase Cuadro N°2).

Esta situación se hace más clara en el caso de las obras de - irrigación, en donde la participación del ejido en las tierras de riego disminuye relativamente respecto al sector privado de la agricultura (Véase Cuadro N°3).

En apoyo a la estrategia de privatización de la agricultura se reorientan tanto el gasto como la inversión pública, se crearon enclaves de agricultura moderna basados en grandes obras - de irrigación, se fundó la empresa paraestatal Guanos y Fertilizantes de México, se expandió la red caminera y se reencauzó el crédito agrícola hacia productos altamente rentables en - las nuevas áreas agrícolas de riego, o hacia aquellas bien comunicadas y cercanas a los grandes centros de consumo, disminuyendo en consecuencia el financiamiento a los ejidos.

El gasto que implicó el programa de industrialización y la construcción de infraestructura se cubrió en parte con financiamiento-

deficitario. El resultado de ésto fue un agudo proceso inflacionario. "... Entre 1948 y 1954, el índice de precios al mayoreo aumentó al 8.4% anual. Mientras tanto, el nivel de precios de los Estados Unidos crecía sólo al 2.0% anual... esta brecha creciente en pesos y en dólares se refleja en presiones sobre el tipo de cambio. El peso se devaluó entre 1948 y 1954 de \$4.83 a \$12.50 por dólar, y esta paridad se mantuvo hasta - 1976 ^{9/}.

Esta situación junto con las nuevas funciones que debía ~~cumplir~~ la agricultura hicieron necesario el establecimiento de un organismo que permitiera contrarrestar las presiones inflacionarias y permitir el traslado de excedentes del sector agrícola al industrial, haciendo posible su desarrollo. Esto es, la intensa acumulación que el proceso de industrialización exigía - no podía llevarse a cabo si el precio de las materias primas y los alimentos (y por tanto los costos) subían constantemente. Era necesario, por tanto, además de estimular la producción, regular el mercado de este tipo de bienes. Y éstas fueron las funciones de los organismos comercializadores creados en el período.

El 18 de junio de 1941 se crea la Nacional Distribuidora y Reguladora, en sustitución del Comité Regulador del Mercado de - -

^{9/} Reynolds W. Clark. "Por qué el Desarrollo Estabilizador, - fué en realidad Desestabilizador". En el Trimestre Económico N°176.

Trigo, a la cual se le encomienda el control y fijación de los precios de los productos agropecuarios. Sin embargo pronto se evidenciaron las limitaciones de dicha sociedad mercantil y - justo a un año de funcionamiento se transforma en la empresa - de participación estatal Nacional Distribuidora y Reguladora, - S.A. de C.V. (NADYRSA). Entre sus objetivos destacan: 10/

1. "Regular los precios de los artículos de primera necesidad - de aquellos que sirvan como materias primas para la elaboración de productos que tengan aquel carácter, con el doble propósito de asegurar a los productores precios minoritarios y razonables y al mismo tiempo asegurar al consumo precios bajos".
2. "Promover la organización de sistemas de almacenamiento y - gestionar la fijación de tarifas de ese servicio".
3. "Gestionar el establecimiento o mejoramiento del sistema de transporte, necesario para el manejo de los artículos que opera y, gestionar la fijación de las tarifas de estos servicios".

También se le concedieron subsidios para la importación y exportación de los productos que manejaba. Sus esquemas operativos se asemejaron a los del Comité Regulador a quien estaba sustituyendo. Sin embargo, su acción se encaminó a la distribución en las zonas urbanas, perdiéndose la gestión en las -

10/ Diario Oficial de la Federación de junio de 1941. Tomado del SAM. "Precios de Garantía". Dirección de Análisis Macroeconómico, 1981.

áreas productoras y prácticamente abandonándose la operación - de precios garantizados como estímulos a la producción.

Como ampliación de esta política reguladora de los precios en grandes centros urbanos, se creó en el mismo año de 1942 la Comisión de Control de Precios, a la cual se encomendó la regulación de la distribución y de los precios de los artículos de - consumo básico, pues las noticias sobre la generalización del conflicto armado en Europa originaron procesos de acaparamiento de los bienes de primera necesidad.

Para tal efecto la comisión se formó de una parte normativa - constituida por la Dirección de Industria y Comercio y de la - Secretaría de Economía y Agricultura y Fomento. El 2 de Marzo de 1943 se instituyó un consorcio integrado por NADYRSA, los - Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, el Comité de - Aforos y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

Las funciones y atributos de la Comisión y del Consorcio fue-- ron establecidos en el decreto público el 14 de Mayo de 1943.- En él se facultaba a ambas Secretarías de Estado (arriba seña-- ladas) para fijar los precios rurales del maíz, frijol, garban-- zo, lenteja, carnes de bovino, porcino y ovicaprino, vísceras, leche y verduras, así como los precios al productor de harina-

y pan de trigo, tortillas y masa de maíz, sal, azúcar, manteca, aceites comestibles y carne de pescado, entre los más importantes. También se facultaba a la Secretaría de Economía Nacional para que estableciera los precios de venta al mayoreo y al público de dichos artículos. En ambos casos las dependencias del Ejecutivo quedaban autorizadas para modificar esos precios en -
cuanta oportunidad se requiriera.

La regulación del mercado llevada a cabo por el Estado a través de estos organismos pretendía beneficiar preferentemente a los consumidores y reducir los márgenes de comercialización, descuidando los incentivos a los productores, ya que el mismo decreto hacía énfasis en que los precios que se fijaban debían ser moderadamente remunerativos tanto para los productores como para -
los comerciantes, de tal suerte que no se perjudicase a los consumidores de las ciudades.

Además se facultaba al Consorcio para que, de acuerdo con los -
Gobiernos Estatales y el Departamento del Distrito Federal, establecieran convenios con los comerciantes locales para que éstos negociaran con los artículos regulados y pusieran a su disposición una reserva de hasta el 40% de sus inventarios, de modo que con ella el consorcio pudiera ejercer una función reguladora.

La regulación del mercado llevada a cabo por el Estado e implementada por los organismos comercializadores, se reflejó en la-

estabilización de los precios de los productos agrícolas en el período siguiente, es decir, en el modelo de desarrollo estabilizador.

3. El Desarrollo Estabilizador: 1959-1970

Durante este período el Estado, a través del gasto, jugó un papel muy importante para impulsar el crecimiento. La inversión pública se dirigió a beneficiar preferentemente al desarrollo industrial pero sin descuidar al sector agrícola y los transportes y comunicaciones. "La inversión pública llegó a representar el 45% de la inversión total durante la etapa avanzada de sustitución de importaciones (1959-1970)... La inversión pública en el área industrial siguió siendo prioritaria; para 1970 dicha inversión representó dos quintas partes del total de la inversión pública... El Estado continuó su papel promotor y de apoyo en obras de infraestructura así como transportes y comunicaciones (21.5%) y en obras de infraestructura de fomento agropecuario (13.2%)" ^{11/} (Veáse Cuadro N°4).

Como resultado del apoyo brindado por los gastos gubernamentales se obtuvieron altas tasas de crecimiento (7.1% promedio anual). El desequilibrio en forma creciente y permanente, sin embargo, siguió incrementándose. Por ejemplo, el déficit en la balanza en cuenta corriente creció a una tasa promedio anual de 19.9%; de representar un valor de 152 millones de dólares en 1959, se elevó a 1115 millones en 1970 (Véase Cuadro N°5).

^{11/} Villarreal, René. Op. Cit pp.79.

Por lo que se refiere a la política adoptada en el sector - - agrícola, ésta no favoreció al sector en general sino que se orientó a incentivar la producción agrícola de tipo comercial y se descuidó la agricultura temporalera campesina. Esto se debió a que en este período se encontraba en boga la idea de las ventajas comparativas. Así por ejemplo, en el año de - - 1968 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz declaraba: "Debemos superar para siempre los usos tradicionales. El México moderno, el México que demanda la voluntad revolucionaria, no puede al canzarse si empleamos los medios coloniales para hacer producir nuestros campos, y es tanto más urgente la renovación en los métodos de cultivo, cuanto que el 45% de la población activa se dedica a labores del campo...Estamos luchando por reducir las áreas maiceras para dedicarlas a cultivos más remuneradores" 12/

El apoyo brindado a las actividades agropecuarias comerciales se refleja en el monto del crédito. De 1951 a 1959 éste se incrementa de 11 a 17%, período que coincide y expresa en buena medida el auge de la agricultura comercial acicateada por la llamada revolución verde, la cual, por sus características - (una agricultura eficiente se genera tan sólo en aquellos - - casos en que se conjugan de una determinada forma y magnitud todos los elementos de la tecnología moderna bajo -

12/ Gustavo Díaz Ordaz "Informe Presidencial" del 1º de Sept. de 1968.

ciertas condiciones físicas y sociales) deja de lado a la - - agricultura temporalera.

El apoyo decidido del Estado para promover el proceso de industrialización, la decisión de apoyar sólo a los cultivos comerciales y el notable incremento de la población en los grandes centros urbano-industriales, determinó que los organismos encargados de la comercialización se orientaran más bien a la distribución de materias primas y alimentos básicos a precios reducidos en las zonas urbanas que a estimular la producción nacional, recurriendo al mercado externo para cubrir los faltantes nacionales.

De esta manera la CEIMSA, fundada en junio de 1937 como filial del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., actúa sobre la oferta global de granos básicos, importando cuando había escasez y exportando cuando se contaba con excedentes. - Asimismo se decretó el monopolio del comercio interior y exterior del maíz, frijol, arroz y trigo a favor de este organismo. Añadida a esta acción, se coercionó a los productores para que vendieran a CEIMSA, condicionando los servicios de crédito a quienes aceptaran el precio de compra de la institución, que en la mayoría de las veces era menor que el corriente en el mercado. Esto despertó maniobras especulativas y - contrabandos en detrimento de los ingresos de los productores.

Además la política seguida por el Estado de estabilización de precios, favoreciendo primordialmente la distribución de alimentos básicos y materias primas baratas en los grandes centros de consumo, descuidando el nivel de precios de los productos básicos en el medio rural, se reflejó en el estancamiento de los precios de garantía de los principales granos de consumo básico (Véase Cuadro N°6).

El impulso sistemático del gobierno en la modernización del agro, canalizando el grueso de sus recursos hacia las zonas de producción comercial, privando a las zonas tradicionales de los recursos necesarios para impulsar su desarrollo, junto con la política de industrialización del país que demanda cultivos que desplazan paulatinamente de las mejores tierras a los granos de consumo masivo, ^{13/} y el mantenimiento de los precios de garantía en un nivel bajo, ocasionaron serias distorsiones en el desarrollo agrícola. Así, a partir de 1965 la tasa de crecimiento de la producción agrícola empieza a disminuir (Véase Cuadro N°7). El sector mostraba ya signos de debilidad para cumplir con lo que de él requería el modelo de acumulación conocido como desarrollo estabilizador.

La dramática reducción de la producción agrícola contribuyó de manera importante al incremento del déficit de la balanza de

^{13/} Para mayor abundamiento sobre este tema ver: Suárez Blanca y Barkin David. Op. Cit.

pagos, ya que no solamente disminuyeron las exportaciones de productos agropecuarios sino que se han tenido que importar crecientes volúmenes de granos básicos (Véase Cuadro N°8).

Como resultado de la política adoptada por el Estado, los organismos comercializadores que operaron en este período tuvieron entre sus principales funciones el de basar su abasto en el mercado externo y favorecer a la agricultura comercial. Así, el objetivo central que siguió la CEIMSA fué el mantenimiento de los precios a los consumidores en su nivel más bajo, otorgando subsidios a la producción de masa, tortilla y pan en la ciudad de México; asimismo se importaron crecientes cantidades de granos que eran vendidos con pérdidas en el interior del país. Los beneficios de esta política fueron para la agricultura de exportación (a pesar de que se les gravó con múltiples impuestos) y para los productores industriales de artículos no básicos, pues sus precios ascendieron libremente mientras que los de los alimentos básicos permanecían bajos.

En 1954, tras la nueva devaluación del peso y hasta 1958, se restablece el libre comercio de los granos básicos. A pesar de todo la CEIMSA continúa comprando grandes proporciones de la producción interna e importando por arriba del precio de garantía, sin que esto evite que siga vendiendo barato en las ciudades; incrementando así los subsidios al consumo.

La política aplicada por la CEIMSA distó mucho de ser una intervención marginal en el mercado; sin embargo, su acción se orientó a favorecer el consumo descuidando la producción. Los precios a la producción que operó distan mucho de considerarse como precios de garantía, pues durante el período que se analiza dichos precios no funcionaron como una opción mínima para los productores.

A partir de los resultados obtenidos se redefinieron los principios de operación de precios mínimos de garantía que incentivarán la producción y el manejo de una reserva reguladora. Todo ello, en beneficio de los productores de granos básicos. Sin embargo esta reestructuración no alcanza a fructificar, pues el 2 de mayo de 1961 se liquida a CEIMSA para dar paso a un nuevo organismo.

El 25 de marzo de 1961 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual se funda la empresa paraestatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), a la cual se le asignan como funciones básicas mantener los precios de garantía que acuerde el Ejecutivo Federal, construir reservas reguladoras y comprar, distribuir y vender subsistencias populares.

A nivel de producción primaria, la empresa intervino en los mercados rurales de maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, mientras

que su aparato de distribución se concentró en la ciudad de México y los principales centros urbanos funcionando para canalizar importantes subsidios a los consumidores a través de los - precios de la masa, la tortilla, el pan blanco y la leche.

En el caso del trigo se desarrollaron mecanismos de compra entre las uniones de crédito y las asociaciones de producción - del Noroeste y la empresa, de modo que ésta acaparaba prácticamente toda la cosecha, sosteniendo un precio relativamente alto en favor de los agricultores de los distritos de riego. En cambio, las compras de maíz y frijol se rigieron por los requerimientos que enfrentaba la empresa para asegurar el abasto a la ciudad de México, concentrando sus compras en las zonas - de riego y apoyándose en importaciones.

Como puede apreciarse las funciones realizadas por este organismo no se diferencian mucho de las que había llevado a cabo la CEIMSA; es decir, se continuó favoreciendo al abasto en los grandes centros de consumo y la comercialización de los productos provenientes de la agricultura mecanizada, desatendiéndose tanto la comercialización como el abasto de las zonas temporeras campesinas, que son las que se dedican en su mayoría a la producción de granos básicos.

El desincentivo a la producción de granos básicos originado en gran medida por la precaria política de comercialización - - -

llevada a cabo por la CONASUPOSA aconsejó que el 23 de marzo - de 1963 se transformara a esta empresa en organismo público -- descentralizado por servicio, fundándose así la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual tenía dentro de sus funciones fundamentales extender el abasto a las zonas rurales marginadas, preferenciar la comercialización de las zonas temporaleras campesinas y establecer empresas productoras de alimentos básicos. Esto sucede en el marco de la Reforma Administrativa iniciada en el régimen en funciones, a través de la cual se crean las diversas filiales que integran el actual sistema CONASUPO, (MINSA, LICONSA, TRICONSA, BORUCONSA, etc.).

4. El Desarrollo Compartido: 1970-1980

El inicio de la década de los setenta , que es el período en que la CONASUPO experimenta su máxima ampliación, marca también el principio de grandes cambios en la estrategia de desarrollo y los objetivos de la política económica.

Durante el período de desarrollo estabilizador se gestaron y acumularon varios problemas en el país, como el desempleo y subempleo causados por el incremento demográfico, la urbanización masiva, la creciente participación femenina en la fuerza de trabajo y por los incrementos de productividad alcanzados en la agricultura y en la industria manufacturera. Tello ^{14/} afirma que "En 1970 la desocupación en México era considerable. A pesar de que en el censo de población de ese año indica que sólo el 3.8% de la población económicamente activa (PEA) estaba ocupada, esta cifra cercana al 7% sería más realista. Por lo demás, sólo el 81% de la PEA estaba ocupada en actividades poco productivas... cerca del 45% de la fuerza de trabajo en México en 1970 estaba subocupada".

Además el progreso de las zonas de riego agroexportadoras, la concentración de la propiedad de los medios de producción en la

^{14/} Tello, Carlos. "La Política Económica en México" 1970-1978 Siglo Veintiuno, México, 1979. p.20.

industria y la centralización de la riqueza en el medio rural, configuraron un esquema de aguda concentración del ingreso, - "...en 1960 el 50% de las familias con más bajos ingresos recibía el 15% del ingreso personal disponible. En el otro extremo, el 20% de las familias con más altos ingresos recibía el 64% del ingreso, y el 10% de las familias más ricas (menos de 900 mil familias) recibía el 51% del ingreso... (esto se reflejaba en las condiciones de vida de la población trabajadora. - El número de personas que, al levantarse el Censo de Población de 1970, no comían ningún día de la semana alimentos básicos - era: carne, 10 millones de personas; huevos, 11.2, leche, 18.4, pescado, 33.9 y pan de trigo 11.3 ..." ^{15/}.

La aguda concentración del ingreso prevaleciente en el período limitaba el mercado interno y por tanto el desarrollo de la industria. El crecimiento de los ingresos de la clase obrera organizada se mantuvo dentro de estrechos límites y, lo que es más grave, los no organizados (que crecían en números absolutos) apenas obtenían un salario de subsistencia. Además el modelo de desarrollo adoptado generaba escasos empleos. De esta manera el incentivo a la industria a través del mercado interno se reducía sólo a la clase media, la cual, al presentar también una capacidad adquisitiva muy limitada, las posibilidades de crecimiento económico se estrechaban.

^{15/} Tello, Carlos Op. Cit. p.16-17.

Todo ello configuró un grave cuadro de tensiones económicas y sociales que impulsaron un cambio en la estrategia de desarrollo nacional a lo que se denominó el desarrollo compartido. Los nuevos objetivos de la política incluían el crecimiento económico con redistribución del ingreso, la modernización de la agricultura y la reactivación del desarrollo industrial.

De acuerdo a las prioridades que marcaba la política agrícola a partir de los años setenta el Estado se marcó como objetivo alcanzar la autosuficiencia en la producción de los principales granos de consumo básico. Dentro de esta política de autosuficiencia alimentaria, la CONASUPO tendría la función de mantener una importante intervención en el mercado de las subsistencias para lograr la regulación de los precios y coadyuvar así en el control del costo de la fuerza de trabajo en los grandes centros urbano-industriales.

Esta nueva estrategia de operación aconsejó la ampliación de las instalaciones de la CONASUPO así como el número de sus filiales. Así para cumplir el objetivo de dar trato diferencial a agentes que producen en condiciones diferentes, en 1971 se crea Bodegas Rurales Conasupo, S.A. (BORUCONSA).

Entre los principales objetivos de BORUCONSA destacan el de "Coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país participando en la recepción, almacenamiento y comercialización de

toda clase de productos del campo, insumos y subsistencias provenientes y/o destinadas al consumo de los ejidatarios y pequeños propietarios de bajos ingresos" 16/.

Para el cumplimiento de este objetivo se llevan a cabo programas de ventas y compras, de movilizaciones, transferencias y embarques, de distribución de fertilizantes, de desgrane y de transporte interparcelario.

Otro de sus objetivos es el de instrumentar su participación en la comercialización a través de la operación administrativa acondicionamiento y mantenimiento en buen estado de las instalaciones que edifiquen o destinen los campesinos con intervención de la CONASUPO para las funciones de recepción, almacenamiento, conservación y comercialización de toda clase de productos del campo, insumos y subsistencias. Para la realización de este objetivo lleva a cabo programas de inversiones, de construcción, reparación y mantenimiento de los centros de almacenamiento, etc.

Además tiene como objetivo apoyar los programas oficiales de desarrollo rural, para lo cual tiene programas de solidaridad social (clínicas rurales, actividades culturales, etc.), de distribución de fertilizantes y venta de productos básicos.

16/ BORUCONSA. Estructura y Funcionamiento de BORUCONSA y su Campo de Acción. p.3.

Por otro lado para apoyar el cumplimiento de sus funciones, se creó el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), que es una modalidad en los programas de compras realizadas por BORUCONSA, mediante el cual se busca proteger los ingresos de los productores en zonas temporaleras marginadas que no cuentan con centros de recepción.

A través de PACE, la CONASUPO pretende dar trato diferencial a ejidatarios y pequeños productores, comprometiéndose a pagar por sus cosechas el precio de garantía y además cubrir a los productores registrados y organizados en el programa, una bonificación por los gastos de maniobras de carga, fletes y acarreos desde sus parcelas hasta la bodega rural más cercana.

No obstante la importancia de las funciones de BORUCONSA y su programa (PACE) en el apoyo de los productores temporaleros campesinos, los beneficios no han sido muchos. Esto se debe principalmente a que BORUCONSA concentra sus servicios en las zonas de buen temporal (como se verá más adelante) y a que PACE tiene una cobertura muy limitada. Así por ejemplo, en el ciclo agrícola 1978-1979 el programa sólo captó el 16% de la recepción total de maíz realizada por BORUCONSA 17/.

Además de lo anterior la empresa carece de equipo de transporte propio necesario para realizar los movimientos de granos a

17/ BORUCONSA, Op. Cit. p.18.

sus diferentes destinos. Esto ocasiona que se contraten los servicios de empresas transportistas y particulares, los cuales se resisten a prestar el servicio debido a que consideran incosteables las cuotas que tiene establecidas la CONASUPO, - además de que es molesto para los transportistas el hecho de que el pago por el servicio no se realice de inmediato y tengan que acudir a una sucursal bancaria, lo que origina insuficiencia en el transporte y por tanto en el proceso de comercialización y distribución.

La ampliación de la CONASUPO incluyó también la incorporación de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) al sistema. Este organismo atiende fundamentalmente la conservación y almacenamiento de productos agrícolas con ubicaciones estratégicas en la logística del ramo orientada principalmente al consumo, como podrá confirmarse con la localización de su infraestructura. Sin embargo también tiene localizadas sus unidades en - las fuertes zonas productoras y en los puertos concentradores.

Las funciones principales de este organismo son el almacenamiento, guarda y conservación de bienes o mercancías, semillas o productos agrícolas industrializados o no, nacionales o extranjeros y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. Además tiene como propósito auxiliar a la CONASUPO en la reducción de las fluctuaciones violentas de precios en los mercados, estabilizando la oferta y la demanda en las -

zonas urbanas. En las regiones productoras, el de evitar recargos periódicos de los sistemas de transporte en épocas de cosecha y el de ser auxiliar en la obtención de financiamiento necesario para impulsar la producción, la comercialización y la integración de reservas reguladoras de productos básicos.

Además de la incorporación de ANDSA al Sistema CONASUPO, en 1972 se añade Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. (TRICONSA) y en 1973 se expande la red de Distribuidoras CONASUPO, S.A. (DICONSA) con la fundación de cuatro filiales regionales. Para 1976, cuando se establecen las Industrias CONASUPO, S. A. (ICONSA), la compañía participa en la producción de pan, leche rehidratada y condensada, harina de maíz y de trigo, aceites comestibles, pastas, grasas y derivados lácteos. Todas estas industrias se establecieron con el objetivo específico de influir en la oferta global de alimentos básicos, tratando de estabilizar sus precios.

Como puede apreciarse, la evolución de los organismos reguladores hasta llegar a la actual CONASUPO, ha obedecido a la implantación de modelos de desarrollo tendientes a promover la acumulación capitalista privada, a expensas de sacrificar el consumo y los niveles de vida de la población trabajadora.

Asimismo dichos organismos comercializadores han cumplido y cumplen la función de trasladar excedentes del sector agrícola

(y muy especialmente del subsector de economía campesina) al sector industrial, acelerando su descapitalización y frenando las posibilidades de basar el desarrollo industrial a expensas de sacrificar el desarrollo de la agricultura, a través del mantenimiento de relaciones de intercambio desfavorables para este último sector. Esto ha acelerado la descapitalización de la agricultura lo que frena las posibilidades de basar el desarrollo industrial a expensas del sector agrícola.

A partir de los años setenta, en que se apreció esta restricción, se implementaron medidas de política económica tendientes a revertir el proceso de descapitalización de la agricultura, tales como el incremento de los precios de garantía y el aumento y la modernización de la infraestructura de comercialización y distribución. No obstante, el sector no ha respondido satisfactoriamente a los incentivos otorgados.

Han sido mucho los factores que han propiciado la incapacidad del sector agrícola de responder a los estímulos otorgados. Dentro de éstos resaltan los relacionados con el proceso de comercialización, cuyo funcionamiento ha sido insuficiente para incentivar la producción, especialmente de granos básicos.

Capítulo III. ESTRUCTURA DEL SISTEMA CONASUPO

1. Objetivos de la CONASUPO

Normalmente en el mercado observamos establecimientos comerciales que cumplen adecuadamente su función de enlace entre el productor y el consumidor. Pero hay también especuladores, acaparadores y otros agentes que aprovechan los problemas en términos de los elementos concretos que lo constituyen para elevar inmoderadamente los precios y obtener ganancias excesivas. Otros aprovechan su poder económico o la dimensión de sus operaciones para reducir el precio que pagan a los productores, al mismo tiempo que aumentan el que deben pagar los consumidores.

Esta particular característica afecta fundamentalmente a la población de escasos recursos desde dos puntos de vista: como productores y como consumidores. Como productores, debido a que reciben un precio inferior al valor de su producción, y como consumidores, porque pagan un precio relativamente elevado por los productos que consumen, lo que repercute negativamente sobre su nivel de ingreso. Lo anterior crea la necesidad de una acción reguladora por parte del Estado en procura de un mejor funcionamiento.

Bajo este punto de vista, La CONASUPO se propone: 1/.

1/ Véase documento elaborado por la CONASUPO para el Sistema Alimentario Mexicano, 1981.

A. Por cuanto al mercado de subsistencias:

- a) Asegurar el abastecimiento o reducir y, en su caso, estabilizar los márgenes de comercialización del mercado nacional de las subsistencias al mayoreo y menudeo.

B. En el renglón del ingreso de los productores de escasos recursos:

- a) Elevar el volumen de la producción de subsistencias populares de cada productor.
- b) Aumentar el valor comercial por unidad de las subsistencias que produzcan y;
- c) Aumentar los ingresos adicionales efectivos de los productores y mejorar sus condiciones de vida.

C. Por cuanto al incremento de las posibilidades de los consumidores de bajos ingresos para adquirir subsistencias:

- a) Asegurar la disponibilidad física de las subsistencias a la población de escasos recursos y;
- b) Ofrece las subsistencias populares al menudeo, a precios que correspondan a la capacidad económica de los consumidores.

Estos son, de manera general, los objetivos prioritarios de la CONASUPO. El cumplimiento de dichos objetivos, sin embargo,

se han visto limitados por la imprecisión en la definición de la población objetivo.

En todo proceso de regulación, es de fundamental importancia definir primeramente la población que se pretende beneficiar. La CONASUPO define su población objetivo en base a la desigual distribución del ingreso, a la mayor proporción del gasto destinado a la adquisición de alimentos y la ubicación urbana y rural de la población ^{2/}.

Esta forma de definir la población objetivo, que es útil, resulta insuficiente cuando se desciende a nivel programático - operativo, ya que sólo se cuantifica y no se analiza ampliamente el tipo de población que se requiere beneficiar, lo que en muchas ocasiones ha provocado fuertes desviaciones de recursos hacia la población de ingresos medios y altos. Así por ejemplo, en un estudio elaborado por los Asesores de la Presidencia, se comprueba que de cada peso invertido por la CONASUPO, solamente 20 centavos llegan a la población a la que va dirigido el subsidio ^{3/}.

La imprecisión en la definición de la población objetivo de la CONASUPO, por tanto, dificulta el análisis del cumplimiento de sus objetivos, ya que resulta extremadamente difícil medir el impacto de la regulación si no se tiene bien delimitada la

^{2/} DICONSA. "Población Objetivo", pp. 4-10

^{3/} Oficina de Asesores de la Presidencia "Evaluación de - - CONASUPO", 1981. pp.35-38.

población que se pretende beneficiar con este proceso.

La incapacidad de la CONASUPO de indentificar a la población, sujeto de su acción, se refleja también en la imprecisión de sus objetivos.

La definición del primer objetivo, por ejemplo, tiene un doble enfoque. Se refiere a la estabilización y/o reducción de los márgenes de comercialización, más que a la estabilización y/o reducción de los precios en sí mismo. Esto, según la CONASUPO, permite evitar traslapes significativos de la responsabilidad del organismo con la de otras entidades gubernamentales. Sin embargo, el objetivo de estabilizar y/o reducir los márgenes de comercialización, no responde a la problemática existente de relaciones de intercambio desfavorables para la población de menores ingresos, ya que no se está actuando directamente sobre el nivel de precios ^{4/}.

El segundo objetivo, se refiere a la protección del ingreso de los productores de escasos recursos, y está directamente relacionado con la operación de los precios de garantía. Este objetivo tampoco se ha podido llevar a cabo plenamente, debido fundamentalmente a la rigidez del precio de garantía (no se adapta a las condiciones de oferta y demanda), lo que - -

^{4/} Documento elaborado por la CONASUPO para el SAM. Op. Cit. pp. 37.

provoca que, en realidad, éste funcione como un límite máximo y no mínimo como se pretende.

Además, la acción de la CONASUPO en la consecución de este objetivo, se ha visto limitada por la incapacidad del organismo para adquirir toda la producción que se le ofrezca (debido a las limitaciones de recursos y de capacidad de almacenamiento), quedando los pequeños productores en manos de intermediarios.

Otro factor que limita el objetivo de proteger el ingreso de los productores de escasos recursos, son las estrictas normas de calidad aplicada por la CONASUPO, lo que reduce el precio de las cosechas de los productores, reduciendo su ingreso.

El objetivo de incrementar las posibilidades de los consumidores de bajos ingresos para adquirir las subsistencias, no se ha logrado completamente, debido a la imprecisión en la definición de la población objetivo. Esta imprecisión se refleja en la concentración de los servicios de distribución en las zonas urbanas y metropolitanas. Esto es particularmente grave si consideramos que aproximadamente el 60% de la población de bajos recursos (población objetivo de la CONASUPO) se ubica en las zonas rurales del país.

La CONASUPO, por tanto, no se encuentra en posibilidad de regular el mercado, ya que no cumple con sus objetivos. Esto se debe fundamentalmente a la imprecisión en la definición de su

población objetivo, lo que ha llevado al organismo a la aplicación de medidas que se caracterizan por su extremada generalidad e imprecisión de los beneficios de tales medidas.

Lo anterior puede apreciarse en el análisis de las actividades realizadas por el organismo tendientes a cumplir con sus objetivos.

- a) La compra de la producción a precios de garantía; la garantía irrestricta a los productores agrícola y la del abasto permanente de insumos y alimentos a precios estabilizados; la prestación de servicios de apoyo a la comercialización; el mantenimiento de una relación de equilibrio entre oferta y demanda de los satisfactores que se regulan; y el fomento a la producción industrial de artículos de consumo generalizado para influir en calidades y precios.
- b) El control negociado de las cosechas de granos básicos en presencia de una producción deficitaria --o escasa de productos esenciales, para prevenir los fenómenos de acaparamiento, especulación o encarecimiento de precios.
- c) El mantenimiento de reservas oficiales de subsistencias básicas, suficientemente amplias para hacer frente a cualquier eventualidad natural o artificial.
- d) El mejoramiento de la infraestructura física de captación, almacenamiento, movilización, fabricación y distribución de subsistencias y servicios dirigidos a los agricultores y a los consumidores.

e) El fortalecimiento de la coordinación del aparato regulador (la CONASUPO) con las dependencias del sector oficial agropecuario, los medios de transporte, las autoridades de la industria y el comercio, y con los grupos organizados de productores rurales, industriales, comerciantes, trabajadores y sectores de la clase media.

La extremada generalidad de las acciones anteriores que realiza la CONASUPO, se deben básicamente a que no se establece concretamente a quiénes van dirigidas. Sólo se menciona que a la población de escasos recursos, pero no se identifica a la población --asalariados, productores temporaleros, campesinos organizados, subocupados, trabajadores por cuenta propia, etc.--, dejando abierta la población objetivo de la acción de la CONASUPO a una amplia gama de la población que, por su indeterminación, generaliza las acciones del organismo.

La gran amplitud de la población que la CONASUPO pretende beneficiar, ocasiona que los efectos de la regulación del mercado sobre el cumplimiento de los objetivos se reduzcan. Así, no se cumple con el objetivo de comprar toda la producción que se le ofrezca; no se abastece de insumos y alimentos a precios estabilizados; ni se estimula la producción industrial.

Esto último puede apreciarse en la política de abasto que lleva a cabo DICONSA. Este organismo concentra el 60% de su

abasto en 25 grandes proveedores, que incluyen a las grandes empresas nativas y empresas transnacionales, las cuales, para incrementar el precio de las subsistencias básicas, llevan a cabo prácticas de acaparamiento y ocultamiento de productos, lo que origina, junto con otros factores, problemas de abasto; traduciéndose en deficiencias en la distribución al menudeo ^{5/}. De esta política de abasto, quedan fuera una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas, que son las que requieren el apoyo estatal, vía la demanda.

Por lo que se refiere al mantenimiento de reservas oficiales de subsistencias básicas, en ningún documento de la CONASUPO se encontró un estudio que analizara profundamente el establecimiento de una reserva. Esta se conforma simplemente por la producción equivalente a dos meses de consumo. No obstante, se carece de estudios que respalden esta decisión; es decir, no se analizan los costos que resultan de mantener almacenada esta cantidad de producción, ni se comparan los costos --económicos y políticos-- que implicaría reducir la reserva y tener que importar los alimentos en caso de sinietro.

Por otro lado, no existe claridad en la distinción entre reserva técnica y reserva reguladora. La CONASUPO integra su

^{5/} Para mayor abundamiento véase DICONSA "Comportamiento del Abasto". versión preliminar, Febrero, 1983.

reserva solamente en base a dos meses de consumo, y este volumen lo utiliza tanto para regular el mercado --lo que sería la reserva reguladora--, como para hacer frente a cualquier eventualidad que se presente por efecto de fenómenos naturales, que sería la reserva técnica.

Por lo que se refiere al mejoramiento físico de la infraestructura, la CONASUPO se ha orientado a atender la demanda de almacenamiento mediante la construcción de almacenes o la ampliación de los ya existentes, dejando de lado la modernización del equipo, lo que origina graves deficiencias operacionales y, como consecuencia, escasa movilidad del producto, saturándose rápidamente los almacenes. Esto ha originado la concentración de la infraestructura en las grandes zonas productoras y consumidoras, dejando al resto de las regiones sin este servicio 6/.

De acuerdo a lo anterior las acciones realizadas por la CONASUPO no se han traducido en una regulación del mercado que posibilite cumplir con los objetivos básicos del organismo de incentivar la producción de subsistencias básicas e incrementar el ingreso de la población de escasos recursos, debido principalmente a que no ha sido posible establecer los mecanismos indispensables que permitan hacer llegar los beneficios a la

6/ El problema del almacenamiento, por su importancia, se analiza más detalladamente en el siguiente Capítulo.

población a la que van dirigidos.

La desviación de recursos hacia la población de ingresos medios y altos, hace necesario un incremento en su monto, si se quiere tener un mayor impacto en el cumplimiento de los objetivos del organismo. Debido a la carencia de información, no fue posible evaluar cuantitativamente a la acción reguladora de la CONASUPO ^{7/} (al comparar los beneficios obtenidos con los costos); sin embargo, es presumible que los costos sean mucho mayores, si a la desviación de recursos --por la imprecisión de las políticas de la empresa-- le añadimos los gastos corrientes en que incurre la CONASUPO para sostener su pesado aparato burocrático, aspecto que se aprecia en el análisis de su estructura administrativa y funciones.

2. Estructura Administrativa

Para el cumplimiento de sus funciones, la estructura administrativa de la CONASUPO está integrada por tres niveles: Organos Ejecutivos, Administrativos, de Servicios y de Producción.

En primer lugar se encuentra el Consejo de Administración, integrado por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial (que encabeza el sector del mismo nombre), de Programación y

^{7/} En el capítulo quinto se efectúa una evaluación cuantitativa de la acción de la CONASUPO; sin embargo, se requiere mayor abundamiento.

Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Contraloría General, así como por el Director General de la CONASUPO. Las facultades del consejo son: establecer, vigilar y evaluar la política general de operación y desarrollo de la CONASUPO para el cumplimiento de sus propósitos institucionales 8/.

La Dirección General tiene como objetivos, optimizar la utilización de los recursos materiales, humanos y financieros de la institución, a fin de lograr su adecuada operación y el cumplimiento de los propósitos sociales que en materia de regulación, abasto y comercialización de productos básicos tiene asignadas la CONASUPO.

En segundo lugar se encuentra la Comisión Interna de Administración y Programación, que agrupa al Director General de la CONASUPO, Directores Generales, Coordinadores y Jefes de los Organos Técnicos de la institución, así como la Contraloría General y la Coordinación de Comunicación Social. Esta Comisión Interna agrupa a seis Direcciones y dos Coordinaciones:

- a) La Dirección de Comercialización Agropecuaria, cuyos objetivos son los de lograr que se ejecuten los planes y programas de comercialización agropecuaria de los productos que maneja la institución, a fin de atender y - -

8/ CONASUPO. "Gaceta CONASUPO". Enero, 1983.

satisfacer la demanda nacional y mantener la reserva reguladora de granos básicos. Además, de esta Dirección depende la Subdirección de Comercialización Agropecuaria.

- b) La Dirección de Operaciones, que apoya operativamente la ejecución de los programas de comercialización agropecuaria de los productos que maneja la CONASUPO, verificando su adecuado control y conservación, apoyándose en ANDSA y BORUCONSA.

- c) La Dirección de Industrias, quien coordina y dirige el desarrollo y operación de las unidades y empresas filiales del Sistema CONASUPO; proporcionando la adecuada formulación, evaluación, seguimiento y control de los programas de operación, administración y de inversión que se desarrollan en el marco de las políticas, lineamientos y normas en materia de industrias, fijados por la Dirección General. De la Dirección de Industrias dependen ICONSA, LICONSA, MINSA y TRICONSA.

- d) La Dirección de Comercialización, establece la estrategia de desarrollo y promueve la optimización de operaciones de las empresas distribuidoras al mayoreo y al menudeo (IMPECSA y DICONSA) del Sistema a través de la normalización, evaluación, seguimiento y control en la formulación de planes, políticas y programas operacionales, -

administrativos, financieros y de inversión, para que se desarrollen en el marco de las atribuciones y lineamientos de la CONASUPO y de las políticas y normas en materia de distribución de los productos básicos.

- e) La Coordinación de Programas Especiales tiene como objetivos coordinar y dirigir el desarrollo y operación óptima de los órganos internos y empresas filiales del Sistema encargados de la operación de programas especiales, conforme a los lineamientos y normas establecidos y definidos por la Dirección General.
- f) La Dirección de Planeación y Finanzas, coadyuva a la consecución óptima de los objetivos en materia de regulación y abasto de subsistencias populares, mediante la eficiente administración de los recursos financieros y materiales disponibles.
- g) La Coordinación de Relaciones de Personal, tiene como propósitos optimizar los sistemas de administración y desarrollo del personal que presta sus servicios en el Sistema y promover la orientación de los bienes y servicios que otorga.
- h) La Dirección de Delegaciones, tiene como objetivos representar por medio de las Delegaciones y Subdelegaciones

estatales a la institución en forma permanente, en lo que respecta a comercialización, distribución y abasto de productos básicos, a fin de garantizar la máxima eficiencia - a través de la coordinación y supervisión constante de - las acciones de todos los órganos de la CONASUPO que operan en dichas entidades (Véase Organigrama).

3. Funciones

Por lo que respecta a las funciones que cumplen los diversos - órganos que integran a la CONASUPO, éstas se dividen en:

1. Funciones Básicas. Que son aquellas directamente relacionadas con los objetivos de la Empresa; y

2. Funciones de Apoyo. Para cuyo cumplimiento está encargada - fundamentalmente la Subdirección de Planeación y Finanzas, y - son aquellas que requieren los órganos básicos o los demás - - órganos de apoyo para cumplir con sus funciones particulares.

Las funciones básicas, a su vez, se subdividen en:

1.1 Funciones Principales. (A cargo de la Subdirección de Operaciones) son:

- a) La compra de subsistencias, bajo control de la Gerencia - de Compras.

- b) La venta de subsistencias, a cargo de la Gerencia de Ventas.
- c) El almacenamiento y el transporte de subsistencias, al frente de la cual se encuentra la Gerencia de Almacenes y Transportes.
- d) El control de las operaciones, manejada por la Gerencia de Control de Operaciones.

1.2 Funciones Complementarias. Generalmente encomendadas a las siguientes filiales:

- a) Distribución de subsistencias que realiza DICONSA.
- b) Industrialización de oleaginosas, maíz, alimentos balanceados, y pastas para sopa, que realiza ICONSA.
- c) La industrialización de la leche, que realiza LICONSA.
- d) La industrialización del trigo, que realiza TRICONSA
- e) Almacenamiento del grano, que realiza BORUCONSA y ANDSA.
- f) El fomento de fabricación rural de materiales para construcción, que lleva a cabo DICONSA.
- g) Funciones de acción social, de las que se encargan, tanto la Comisión Promotora para el Mejoramiento Social, como Bodegas Rurales CONASUPO.

h) La capacitación campesina, que realiza CECONCA.

Las funciones de apoyo se dividen, a su vez, en:

2.1 Funciones de Asesoría. Que tienen por objeto aconsejar e informar a los órganos que realizan alguna función, en aquellas actividades o campos que requieren conocimientos y experiencia técnica especializada.

2.2 Funciones y Administración de Recursos. Que tiene por objeto proveer de los recursos financieros, humanos o materiales a los demás órganos de la empresa.

2.3 Funciones de Revisión. Que tiene como objetivo verificar que las actividades realizadas por los demás órganos de la empresa, se ajusten a las normas y procedimientos establecidos.

Como puede apreciarse, las funciones que cumple la CONASUPO, a través de sus diferentes empresas filiales, dependen del organismo central; es decir, existe una centralización de las decisiones lo que hace ineficiente la operación del Sistema en su conjunto.

La centralización de la toma de decisiones ocasiona que las empresas operativas, como BORUCONSA-PACE, no se adapten a las condiciones particulares del mercado de las diferentes regiones. La imposibilidad de los organismos operativos de la CONASUPO de

tomar decisiones en el campo concreto de la comercialización, adaptándose a las condiciones específicas de cada zona y/o región, limita la influencia de la CONASUPO en el aspecto de la regulación del mercado.

Además, la escasa regulación transforma en incosteable el mantenimiento de una estructura de considerables dimensiones. - Este crecimiento desproporcionado de la CONASUPO, se debe a - la imprecisión de sus objetivos, lo que ocasiona que se lle--ven a cabo funciones que no están directamente relacionados - con los objetivos del organismo; tal es el caso, por ejemplo, de la distribución de materiales para la construcción.

La diversidad de funciones que cumple la CONASUPO la alejan - del cumplimiento de sus objetivos prioritarios, aspecto real-mente grave si relacionamos este hecho con la gran cantidad - de recursos que la empresa destina a la manutención de su pe-sado aparato burocrático.

Capítulo IV. CARACTERISTICAS DE LA INFRAESTRUCTURA DE COMERCIALIZACION DE LA CONASUPO.

1. Almacenamiento

La capacidad teórica de almacenamiento de ANDSA, BORUCONSA y del Sector Privado (Almacenes Generales de Depósito) en el país es de aproximadamente 10'692,163 toneladas ^{1/}. De este total, los agentes almacenadores privados participan con 4'855,474 toneladas que representan el 44.9%, en tanto que el almacenamiento de ANDSA y BORUCONSA es de 5'836,689 toneladas, lo que representa el 55.1% restante.

1/ Cabe destacar en este punto que si bien se habla de una capacidad de almacenamiento de 13 millones de tons., esto se debe a la habilitación que se realiza de ciertos espacios (preferentemente para granos) en el momento de llevarse a cabo la cosecha como consecuencia de los altos volúmenes de producción que se presentan. Debido a lo anterior, la cifra de 13 millones de toneladas es factible de incrementarse. Asimismo no se considera la capacidad de almacenamiento que posee FERTIMEX, BANRURAL, UNPASA, etc., ya que no se enfoca directamente al almacenamiento de granos básicos.

De esta capacidad total de almacenamiento, ANDSA cuenta con - 4'252,285 toneladas correspondiente a 803 bodegas. Este volumen representa el 72.8% de la capacidad de ambas instituciones públicas. Por su parte, BORUCONSA participa con 1'584,404 toneladas en 4,933 bodegas que representan un 27.2% (Vease Cuadro N^o 9).

2.1 Almacenamiento Industrial y de Servicio

Esta oferta total de almacenamiento puede clasificarse, dependiendo de las funciones que cumpla dentro de la cadena producción-consumo, en almacenamiento industrial y de servicio. El primero se caracteriza por formar parte integral del proceso - productivo de la industria, donde los productos almacenados - funcionan directamente como insumos (actividad que lleva a cabo Almacenes Generales de Depósito), y el segundo se caracteriza por contener los bienes de consumo final o intermedio, delcual ANDSA y BORUCONSA se encargan de este tipo de almacena- - miento.

La estructura del almacenamiento industrial responde al tipo - de integración económica que poseen las industrias nacionales- y transnacionales productoras de harinas, galletas, pastas, -- alimentos balanceados, etc. Como parte de dicha integración,-

no sólo concentra insumos o bienes intermedios, sino también - productos finales para consumo directo, operando así como regulador de la oferta industrial terminada.

Por lo que respecta al almacenamiento de servicio, éste no - presenta una integración directa al proceso productivo de la - industria, sino que criterios de carácter social son los que - rigen la actividad de las instancias públicas encargadas del - almacenamiento.

2.2 Tipos de Bodegas y Mermas

Respecto al tipo de bodegas, éstas se pueden dividir en comunes, graneleras y silos. En las primeras se almacenan todo - tipo de granos y productos manufacturados de línea blanca como televisores, estufas, etc. Las bodegas graneleras y los - silos están destinados fundamentalmente al almacenamiento de - granos. La diferencia entre ambas radica en que las primeras son planas, de usos múltiples y que el almacenamiento del grano se realiza en costal, mientras que las segundas disponen - de diferentes grados de mecanización para almacenar a granel.

Las mermas en los granos básicos están relacionadas con las - diversas formas de manejo y conservación a que se sujeta el - producto. En general, las mermas son superiores en las bodegas mecanizadas, siguiéndole las mermas en el almacenamiento - a intemperie y por último las de las bodegas no mecanizadas o

comunes, que son las menores (Véase Cuadro N° 10).

La situación anterior se explica debido a que en las bodegas - mecanizadas el producto se maneja a granel, por lo que existen mayores posibilidades de derramas irrecuperables por la mecanización que tritura un porcentaje alto del producto. Además, - la operación de entradas y salidas del grano origina la volatización del mismo.

Las mayores mermas en las bodegas mecanizadas también se debe a que se manejan los productos con altos grados de humedad, - que al verse sometidos a un proceso de secado y aireación, ven aumentada su merma natural por rehidratación inducida. Las -- mermas tan altas que se observan en el maíz y el sorgo son debidas básicamente a que en la zona noreste del país, fuerte -- productora y con altas concentraciones de bodegas mecanizadas, se recepcionan estos productos con humedades hasta del 20%, ameritando su paso por las secadoras y aireadoras, con las mermas consiguientes por deshidratación.

Otro elemento que explica las mermas son las características - específicas de los productos. En el caso del maíz, por ser un grano bastante grande, se provocan mayores trituraciones, que por ejemplo en el caso del sorgo y más aún en el caso del trigo, que por su forma oval es el que menos mermas experimenta - por la trituración.

No obstante lo anterior, la posibilidad de mayores mermas en las bodegas mecanizadas no es el único elemento a considerar para determinar su rentabilidad, sino además se debe tomar en cuenta que:

- a) los costos por el manejo de los productos a granel son menores en las bodegas mecanizadas,
- b) son más aprovechables las capacidades de las bodegas mecanizadas,
- c) Son menores los gastos por concepto de mano de obra en proporciones importantes,
- d) son menores los tiempos requeridos para las movilizaciones por la mayor agilidad que permite la mecanización,
- e) son menores los gastos en el renglón de envases, y
- f) es posible una mejor conservación del producto a un menor costo, con los consecuentes efectos sobre la calidad y precio de los mismos.

El almacenamiento privado industrial está provisto de un alto grado de mecanización, donde concentra los granos y oleaginosas empleados para la transformación en pastas, alimentos balanceados, etc., de tal suerte que la eficiencia en el abastecimiento impida la formación de cuellos de botella, con la con siguiente aparición de costos adicionales a la empresa.

La práctica de ANDSA -que es la dependencia pública con mayor capacidad- de ser una instancia o institución auxiliar de crédito y manejar recintos fiscales que le proporcionan mayores beneficios (al atender la demanda de almacenamiento del sector industrial), ocasiona que gran parte de su presupuesto lo canalice a la construcción de bodegas de uso múltiple, y sólo una parte insignificante sea canalizado a la modernización de su equipo.

Como resultado de ello, un gran porcentaje de su capacidad - - (72.6%) comprende bodegas comunes que almacenan productos manufacturados y sólo el 27.4% restante se destina al almacenamiento de granos (bodegas graneleras 23% y silos 4.4%). Esta función minimiza uno de los principales objetivos de ANDSA que - consiste en apoyar a la economía campesina a través de los servicios de comercialización (Véase Cuadro N° 11).

Por lo que se refiere a BORUCONSA, sólo el 1.7% de sus bodegas son mecanizadas, concentradas principalmente en Tamaulipas. El resto lo constituyen bodegas no mecanizadas. Lo anterior se debe a que esta empresa atiende a las zonas rurales, en donde las capacidades por unidad de almacén son muy reducidas y por lo mismo, el tipo de bodegas que integran su infraestructura - no son mecanizadas.

La escasa mecanización de las principales instancias almacenadoras oficiales ocasiona graves problemas operacionales que -

no permiten el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada con los consiguientes problemas de saturación de los almacenes.

Este problema de saturación de los almacenes se ha pretendido solucionar a través de la construcción de nueva infraestructura o su ampliación en las regiones altamente productoras y consumidoras, dando como resultado un problema más agudo, que es el de la concentración de la infraestructura de almacenamiento. Así por ejemplo ANDSA concentra alrededor del 51.8% de su capacidad total en sólo 5 entidades federativas; D.F. (17.4%), Sonora (11.7%); Jalisco (9.2%), Tamaulipas (7.5%) y Sinaloa (6.0%). (Véase Cuadro N°12). No obstante la concentración del almacenamiento de ANDSA, el programa de inversiones para 1981 acentúa esta tendencia, ya que tan sólo en Tamaulipas se concentra el 47% de la capacidad total programada (80 mil toneladas) y en el D.F. el 35% (60 mil toneladas), representando ambos estados el 82.3% de la ampliación de la capacidad total programada (170 mil toneladas).

La oferta de almacenamiento de BORUCONSA, no obstante que presenta una mayor integración a las zonas temporaleras productoras de granos básicos, también manifiesta una fuerte concentración en las regiones de mayor producción. Además, su programa de inversiones para 1981 continúa con esta tendencia, ya que concentra el 66.1% de la capacidad de almacenamiento programada en sólo 5 Estados. En Jalisco incrementará la capacidad en 76 mil toneladas, lo que representa un 22.2% respecto al incremento total de la misma; -

en el Estado de México 54 mil toneladas (15.8%); en Chiapas 42 mil toneladas (12.3%); en Michoacán 30 mil (18.8%) y en Chihuahua 24 mil toneladas (7.0%).

El almacenamiento privado, aunque por otro tipo de criterios - (de rentabilidad), también concentra su infraestructura en las grandes zonas productoras. Se ubica principalmente en las zonas industriales de Jalisco, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Sinaloa, entidades que participan con el 58.7% de la capacidad total de Almacenes Generales de Depósito.

No obstante la concentración de la infraestructura de almacenamiento (oficial y privado) en las principales zonas productoras, la capacidad resulta insuficiente para captar la producción de estas regiones, sobre todo si se considera que la demanda de almacenamiento se aglutina en períodos relativamente cortos. En época de cosecha, la capacidad de almacenamiento se agota, quedando gran parte de la producción a la intemperie con las consiguientes mermas. Lo anterior significa que la problemática del almacenamiento no se reduce a capacidad, sino que abarca otros aspectos como localización y utilización de métodos operativos eficaces que garanticen una revolvencia mínima aceptable.

La mayor presencia de las instancias almacenadoras oficiales en los estados que obtienen importantes volúmenes de productos

comercializables, responde a una política de corto plazo de fácil captación de granos y a un desinterés por el impulso a la producción de granos básicos, que se refleja en la escasa participación de los servicios de almacenamiento en la economía temporalera. En materia de comercialización y distribución, el Sistema Alimentario Mexicano seleccionó en 27 Estados 978 municipios potencialmente productivos en cuanto a granos básicos se refiere, principalmente maíz y frijol, considerando los efectos que sobre la producción tiene el uso de fertilizantes, insecticidas, semillas mejoradas, precipitación pluvial, evaporación, tecnología utilizada y rendimientos ^{2/}.

La capacidad total de BORUCONSA en los 27 estados seleccionados por el Sistema Alimentario Mexicano es de 1'816,137 toneladas. De éstas, 772,949 toneladas se localizan en los municipios potencialmente productivos. Sin embargo, concentra el 63% de esta cifra en sólo 5 entidades federativas; Jalisco 24.6%, Chiapas 12.5%; Michoacán, 10.5%; México y Nayarit 7.2%, quedando disperso el 37.0% restante en la mayor parte de los estados con potencial productivo (Véase Cuadro N°13).

Los campesinos de subsistencia y estacionarios, que habitan estas regiones, al no contar con los servicios de comercialización que requieren, se encuentran a merced de los intermediarios, quienes debido al bajo volumen de las operaciones de

^{2/} Sistema Alimentario Mexicano. Estimaciones de la producción potencial de maíz y frijol en la República Mexicana. Diciembre de 1980.

aquellos y aprovechando su reducido poder de negociación, compensan el exiguo beneficio que obtienen por los pequeños volúmenes comercializados disminuyendo el precio pagado en parcela al productor.

Asimismo la carencia de almacenamiento para la conservación de la cosecha y la escasa participación de los transportes oficiales en zonas críticas y potenciales, provoca que el productor de estas áreas, al no contar con los medios económicos para transportar por su cuenta sus excedentes a los centros de recepción CONASUPO, prefieren vender los granos al intermediario.

De lo anteriormente expuesto se puede decir que tanto la capacidad de almacenamiento como la distribución de la infraestructura y el grado de mecanización de los almacenes, no le permiten a la CONASUPO llevar a cabo al proceso de regulación del mercado. Es decir, la capacidad resulta insuficiente para captar la producción nacional, el almacenamiento está concentrado en las grandes zonas productoras y consumidoras, y el bajo grado de mecanización de los almacenes no permite el aprovechamiento óptimo de la infraestructura.

No obstante la problemática que presenta la infraestructura de almacenamiento, ésta es solamente uno de los instrumentos más importantes para llevar a cabo el proceso de regulación del mercado. El otro instrumento lo constituye el sistema de transporte.

2. Transporte

El transporte tiene una importancia fundamental en el desarrollo de la economía ya que une todas las ramas y zonas del país para formar un todo único económico. El proceso de producción de cualquier rama de la economía nacional termina sólo cuando el transporte traslada los productos del lugar de producción a los lugares de consumo.

Entre más desintegrado e ineficiente sea un sistema de transporte, mayor es el costo con que grava al resto de la economía. Sin embargo, los efectos de la ineficiencia no se limitan solamente al ámbito económico, sino que trasciende al plano político por el peso que tienen las organizaciones del transporte en la estructura de poder del sistema político mexicano y a lo social, por el bajo nivel de vida de la población de escasos recursos, dado el encarecimiento de los bienes de consumo derivado de la ineficiencia del transporte.

Para explicar la situación actual del transporte y su influencia en el proceso de comercialización y distribución de granos básicos es necesario considerar su estructuración desigual. La causa de esta desigualdad (en la que ha participado de manera preponderante el Estado) es la concentración de las vías de comunicación terrestre, provocada por el desarrollo económico del país.

La concentración del sistema de transporte es una de las causas fundamentales que explican la distribución desigual del desarrollo económico y sus efectos subsecuentes. Este se ha concentrado en las grandes zonas de consumo, agudizando los problemas de congestión en ciertas ciudades (especialmente en el D.F.), mientras que las regiones con escaso nivel relativo de consumo carecen de este medio con las consiguientes consecuencias negativas sobre el nivel de precios de los alimentos.

La insuficiencia de transporte recae principalmente en las zonas de temporal, que han permanecido al margen de la expansión de las vías de transporte, lo que implica una mayor dificultad de los productores temporaleros para colocar sus productos en el mercado así como la elevación de costos. Con ello, el intermediarismo, la especulación, el incremento de los precios se fortalece, impidiendo la elevación del nivel de vida de la población que habita estas regiones.

Por otro lado, si consideramos que la producción agropecuaria funciona (a diferencia de la industria) de manera estacionaria, la demanda de transporte en los períodos de cosecha es mucho mayor y es en estos períodos en donde el transporte carretero resulta insuficiente y costoso, lo cual (unido a la falta de infraestructura de almacenamiento), genera pérdidas considerables en los granos básicos.

A. El Autotransporte

En los últimos 50 años y debido a la creciente incapacidad de los ferrocarriles, el autotransporte ha incrementado su importancia en el sector alimenticio, hasta encargarse del 80% aproximadamente de la movilización total de productos agropecuarios del país. Esta concentrada responsabilidad del autotransporte es el resultado del apoyo recibido por el Estado, ante la urgente necesidad de respuesta a la comercialización y distribución de los productos del campo ya que el ferrocarril, aunque más económico, requería de una fuerte inversión para ser reactivado.

"Particularmente y a raíz de la regularización del Servicio Público Federal de Autotransporte en 1971, el movimiento de carga creció extraordinariamente, y en ese año fué de aproximadamente 113 millones de toneladas, mientras que en 1979 se transportaron aproximadamente 224 millones de toneladas, más 55 millones por autotransporte no federal, sumando un total aproximado de 280 millones de toneladas, que representan ya el 80% del total de carga movilizada en el país por vía terrestre, estimándose que en los próximos 4 años se superarán los 400 millones de carga por este medio" 3/.

Las deficiencias más importantes que el apoyo del gobierno ha coadyuvado a perpetuar, son el creciente poder de los autotransportistas establecidos, expresado en el significativo - -

3/ Comercio y Desarrollo N°17, Enero y Marzo de 1981, p.29

aumento de sus flotas y en la capacidad de decisión que han adquirido al interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

El decidido apoyo al autotransporte comenzó por una reestructuración reglamentaria la que, al formar parte del "programa de desarrollo del autotransporte federal", se dedicó a regularizar la condición jurídica de la empresa privada del ramo. Esto sucedió después de la segunda guerra mundial, cuando la estructura económica se condicionaba por las necesidades que tenían los Estados Unidos de materias primas.

A partir de este momento se crearon las carreteras que ahora constituyen las principales rutas de transporte federal dirigidas hacia el norte del territorio nacional. Estas son: 4./

1. La Ruta del Pacífico, que son 4,597 Kms., abarca al Distrito Federal y a los Estados de México, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Colima, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Baja California Norte y Sur. En población ésto significa aproximadamente el 50% del total nacional.
2. Ruta Norte, tiene 1,815 Kms. y comprende al Distrito Federal y a los Estados de México, Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes, Zacatecas, Durango, Coahuila y Chihuahua.
3. Ruta Centro Norte. Su extensión es de 1,180 Kms., y abarca

4./ Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal. 1977-1982, S.C.T. 1980.

en parte la zona centro sur, norte y noroeste y en particular- San Luis Potosí, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, además del Distrito Federal y el Estado de México.

4. Rutas Transversales del Norte, que comunica las costas del- Pacífico con el Atlántico.

5. Ruta Costera del Golfo, que se extiende desde Tamaulipas - hasta Mérida.

Estas son las cinco rutas más importantes del país. Como se- puede apreciar, la estructura regional de la red federal de- carreteras se concentra en las zonas noreste y noroeste, en - donde se encuentran los principales centros agrícolas de rie- go, ofreciendo mayores posibilidades de comercialización y de acceso a los centros consumidores del país de estas regiones- productoras.

Es de destacar que esta concentración regional se explica por las transacciones que se realizan con el mercado norteamerica no, manifestándose con ello la dependencia estructural hacia- el mismo de gran parte de la producción de estas zonas.

Lo anterior provoca, a su vez, que las zonas sur y sureste - del país están virtualmente sin vías adecuadas de comunicación donde se encuentra el mayor número de campesinos temporaleros, que por falta de transporte se ven obligados a ajustarse a las presiones de transportistas e intermediarios.

Además de la concentración de la infraestructura de transporte carretero, se encuentra el de la privatización del sistema en manos de las grandes flotas ya establecidas. El surgimiento de este tipo de problema se debe a las siguientes razones:

- a) la negativa de las comisiones mixtas de transporte federal ^{5/} de otorgar concesiones a nuevas empresas, argumentando la Cámara Nacional de Comunicaciones y Transportes (CNCT) que el establecimiento de nuevas empresas harían una fuerte competencia a sus afiliados.
- b) la propia insuficiencia e ineficiencia del transporte público federal.
- c) el subsidio indiscriminado a los precios de la gasolina y los combustibles.

De acuerdo a cálculos del Banco de México, la aceleración del fenómeno de la privatización del transporte se hace notar en el monto del capital fijo en equipo de transporte que poseía el país en 1960. En este año, cerca del 90% era operado por empresas transportistas de servicio público, incluido el ferrocarril y el resto lo formaban parte de los activos fijos de empresas industriales y comerciales. Para 1975, aproximadamente el 55% de la capacidad de autotransporte está siendo operada

^{5/}En el funcionamiento de las comisiones mixtas es donde se expresa con más claridad el grado de disposición con que el Estado apoya el fortalecimiento de las grandes empresas transportistas, ya que les concede en un 50% la capacidad de decidir a quiénes y en qué circunstancias serán otorgados los permisos, de acuerdo con los lineamientos de la Cámara Nacional de Comunicaciones y Transportes (CNCT).

por empresas industriales y comerciales y el 45% restante por empresas transportistas de servicio público. De haberse continuado con esta tendencia, es de esperarse que en la actualidad la privatización de la capacidad de transportación del auto-transporte alcance más del 60%.

De esta manera, la relación que se ha creado entre transportistas y el Estado (por el amplio apoyo que éste ha ofrecido a los primeros), condiciona directamente la política de transportes. Dado que el fortalecimiento de los transportistas los ha llevado a una mayor independencia del Estado (por su mayor participación en la capacidad), no le es fácil resolver los problemas de intermediación que crean los propios transportes, así como no es fácil fortalecer las operaciones de transporte de la CONASUPO.

La fortalecida presencia de los camioneros en las decisiones de concesiones y rutas, representa un serio obstáculo para el adecuado funcionamiento del sistema de transporte. Por ejemplo, generalmente las zonas temporaleras están alejadas a las rutas federales por donde circulan todas las líneas afiliadas a la CNCT y de este organismo depende que se abran nuevas rutas para el transporte de la producción temporalera. Esta posibilidad es muy remota ya que según la cámara, la inversión sería poco rentable en atención a la poca rentabilidad en la explotación de tales rutas, pues en épocas de siembra la demanda de transporte sería nula o casi nula.

Además, el fenómeno de la privatización del transporte también se refleja en la ineficiencia con que participa en la actividad de la economía. La actual legislación sobre la materia - prohíbe que las unidades de estas empresas (afiliadas a la - - CNCT) realicen con carga ajena el viaje de regreso a su punto de origen. Así, una porción creciente de la capacidad de carga se encuentra subutilizada.

B. Los Ferrocarriles

La historia de los ferrocarriles se ha caracterizado, en los - últimos 50 años, por un paulatino debilitamiento, expresado en su cada vez más reducida participación en el sistema de transporte. Es decir su permanencia se ha convertido más en una - fuente de problemas que en un factor decisivo en las necesidades de economizar la comercialización y distribución de la producción agropecuaria. Lo anterior se ha reflejado (como ya se dijo anteriormente) en el fortalecimiento del transporte carretero. Frente al ferrocarril, el autotransporte requería de menor inversión en equipo e instalaciones; el combustible era abundante y barato; además este modo de transporte ofrecía mayor autonomía y más flexibilidad de operación. La sustitución del transporte ferrocarrilero por el autotransporte, se aprecia en la disminución de la participación del ferrocarril en la movilización de los productos importados.

PARTICIPACION DE FERROCARRILES EN EL TRASLADO DE
PRODUCTOS IMPORTADOS

ANO	FURGONES	TONELADAS	%	Nº DE CAMIONES	TONELADAS	%
1978	44,853	2'357,702	79	36,156	631,531	21
1979	32,514	1'707,052	55	90,126	1'412,678	45

FUENTE: CONASUPO

Además para 1980 el autotransporte trasladó para CONASUPO - - 3'215,423 toneladas de productos básicos de importación en -- - 179,623 viajes-camión, lo que representa un 32.6% del total movilizado por vía terrestre en este renglón de importación. Esto excede en 20.7% la meta programada por la S.C.T. 6/ lo que significa, entre otras cosas, una clara insuficiencia de los - ferrocarriles y una sobresaturación del autotransporte.

Esta desigual participación del ferrocarril y del autotransporte se consolidó al término de la segunda guerra. "Durante la guerra, la demanda norteamericana de productos básicos mineros, industriales y agrícolas estratégicos creció como nunca antes, soportando los ferrocarriles la presión de esa demanda con -

6/ Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal, 1977, - 1982, S.C.T. 1980, p.70.

equipo suficiente. En el lapso de 1941 a 1945, las locomotoras en servicio aumentaron sólo 2.7% (de 736 a 756) y el número de carros creció solamente en un 13% (de 12,412 a 14,535). El problema fué enfrentado con locomotoras muy viejas, que arrastraban largos conjuntos de carros a bajas velocidades y con un peso excesivo. Todo ello aceleró el deterioro de vías, durmientes y balastos, sobre todo en extensos tramos que no habían sido atendidos desde principios del siglo, lo que provocó graves congestionamientos en vías, patios y terminales. En 1947 la mayor parte de los terraplanes estaban erosionados y muchos durmientes podridos. Los puentes requerían reparaciones y en muchas líneas había rieles con 40 años de uso; 30% de los carros de vía ancha estaban ya inmovilizados en 1950, por reparación o por empleárseles como viviendas. En el mismo año, el 54% del total de locomotoras tenían más de 40 años de servicio y de ellas 10% era inservible o no merecía repararse y 14% era de vía angosta". ^{7/}

Por lo que se refiere a la localización de las vías férreas, ésta obedeció a criterios y necesidades derivadas de la dependencia estructural de la economía mexicana respecto a E.U.A. Esta ubicación de las vías, como en el caso de las rutas del autotransporte, ha provocado la marginación de las zonas agrícolas de temporal, lo que repercute en bajos niveles de ingreso de los campesinos, provocado por la dificultad de llevar al mercado sus productos y por el encarecimiento de los

^{7/} Comercio Exterior, Marzo de 1981, P.258

alimentos básicos.

Respecto al desarrollo del sistema ferroviario es importante - destacar la mínima participación de la industria ferroviaria - nacional en la satisfacción de las necesidades del sistema ya - que la fabricación de furgones satisface sólo el 20% de la de - manda. En 1978 sólo se obtuvieron 1,260 furgones y carros de - los 6,000 que se requerían 8/, obviamente, tal escasez repeti - da año tras año, limita el apoyo del sistema ferroviario al de - sarrollo de la agricultura, retarda la satisfacción de las nece - sidades alimenticias populares e impide el mejoramiento del ni - vel de vida de los pequeños productores, alejados de las vías - férreas y con baja producción.

Además de lo anterior, la insatisfacción de las necesidades - del sistema ferroviario por la industria nacional, ocasiona - que la mayor parte de equipo para locomotoras y unidades com - pletas sea importado de los Estados Unidos, provocando proble - mas de tardanza en los pedidos ya que la industria Estadouni - dense atiende los pedidos mexicanos después de haber cubierto - sus necesidades. Esto dificulta la satisfacción de necesida - des urgentes, lo que ha venido sucediendo en los últimos años, precisamente en el período de crisis del sistema ferroviario.

Otro de los problemas importantes que aquejan al sistema ferro - viario es el enorme déficit con que opera. Este ha sido - - -

8/ Comercio Exterior, Op. Cit. P.258

alimentos básicos.

Respecto al desarrollo del sistema ferroviario es importante - destacar la mínima participación de la industria ferroviaria - nacional en la satisfacción de las necesidades del sistema ya - que la fabricación de furgones satisface sólo el 20% de la de - manda. En 1978 sólo se obtuvieron 1,260 furgones y carros de - los 6,000 que se requerían 8/, obviamente, tal escasez repeti - da año tras año, limita el apoyo del sistema ferroviario al de - sarrollo de la agricultura, retarda la satisfacción de las nece - sidades alimenticias populares e impide el mejoramiento del ni - vel de vida de los pequeños productores, alejados de las vías - férreas y con baja producción.

Además de lo anterior, la insatisfacción de las necesidades - del sistema ferroviario por la industria nacional, ocasiona - que la mayor parte de equipo para locomotoras y unidades com - pletas sea importado de los Estados Unidos, provocando proble - mas de tardanza en los pedidos ya que la industria Estadouni - dense atiende los pedidos mexicanos después de haber cubierto - sus necesidades. Esto dificulta la satisfacción de necesida - des urgentes, lo que ha venido sucediendo en los últimos años, precisamente en el período de crisis del sistema ferroviario.

Otro de los problemas importantes que aquejan al sistema ferro - viario es el enorme déficit con que opera. Este ha sido - - -

8 / Comercio Exterior, Op. Cit. P.258

resultado de la forma en que financia sus programas de inversión, los cuales son mínimamente cubiertas con fondos provenientes de sus propias operaciones. En 1979 cubrió sólo el 3% de sus programas con recursos propios, el 53% se financió con créditos del exterior y el 44% restante con préstamos internos y recursos federales.

El déficit de Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES) en 1973 fué de 1,959 millones de pesos y un año después la inflación lo elevó hasta 2,598 millones. En 1975 la pérdida bajó a 2,358 ya que en ese año se elevó la tarifa en 40% sobre las cuotas anteriores. En 1976, año de la devaluación, el déficit se disparó hasta 4,992 millones de pesos; en 1977 fué de 4,984 y en 1978 de 5,314 millones de pesos. ^{9/} (Véase Gráfica).

Este desequilibrio se debe en gran parte a la ineficiencia operativa de la empresa, a las bajas tarifas que ha tenido desde su creación y que han servido para subsidiar a las grandes compañías nacionales y transnacionales. Hasta 1974 las tarifas permanecieron estancadas. Desde entonces, aunque se han registrado aumentos, los gastos han crecido en mayor proporción. La política tarifaria es un instrumento importante para evitar el incremento de los precios de los alimentos básicos. Sin embargo, la ineficiencia del servicio limita seriamente el impacto del subsidio, por lo que se puede afirmar que

^{9/} Expansión N°28, Diciembre 26 de 1979. P.6

los resultados obtenidos (en términos de disminución de precios) no justifican los cuantiosos costos en que se ha incurrido.

En la conformación del déficit de FERRONALES interviene también de manera importante las deudas por renta de locomotoras y por compras de equipo rodante y refacciones que en la mayoría de las ocasiones son obsoletas.

Por otro lado, el hecho de que en el déficit de la empresa exista una partida de fondos ajenos, ha ocasionado la existencia de condiciones (para obtener los préstamos) que no permiten la autonomía en la planeación de las construcciones. En 1979, por ejemplo, el Exinbank de Estados Unidos hizo un préstamo por 100 millones de dólares a condición de que fuera usado para la compra de equipo norteamericano ^{10/} (que como ya se dijo normalmente es equipo obsoleto).

Otro elemento que agudiza la ineficiencia e insuficiencia del transporte ferroviario es la concentración de la carga en determinados períodos del año. Al respecto la CONASUPO argumenta una falta de planeación de los ferrocarriles en función de sus demandas, a lo que responde FERRONALES que después de recibir los programas de CONASUPO ésta los modifica, dificultando aún más la planeación.

^{10/} Expansión, Op. Cit. P.6

Lo cierto es que CONASUPO, PEMEX y FERTIMEX, los tres clientes más importantes del sistema ferroviario, no han logrado una coordinación efectiva con FERRONALES, lo que complica gravemente la internación de las importaciones.

Las anomalías que presenta la importación de granos básicos se debe a que el equipo ferroviario nacional resulta insuficiente para cubrir la demanda. El cuadro que se muestra a continuación indica que FERRONALES no ha proporcionado el equipo mínimo necesario.

AÑO	F.C. COMPROMETIDO	F.C. PROPORCIONADO	DEFICIT	%
1979 ^{1/}	53,652	29,345	24,307	45
1980 ^{2/}	42,000	19,817	22,183	53

1/ De Julio a Diciembre

2/ De Enero a Abril

FUENTE: CONASUPO

Debido a la carencia de equipo nacional, CONASUPO establece -- compromisos con ferrocarriles americanos (Missouri Pacific, - Rock Island y Santa Fé) para satisfacer su demanda de transporte. No obstante que el costo por servicio de alquiler es de -- aproximadamente de más de mil millones de pesos (calculado para 1980), en algunos casos los vagones son utilizados por los usuarios como bodegas, debido tanto a la falta de capacidad de almacenamiento como por representar un costo más bajo que la tarifa

establecida por servicio de almacenaje.

Los rezagos producidos por la ineficiencia del transporte nacional, principalmente el transporte ferroviario, provocaron que en 1979 de las 4'042,838 toneladas contratadas sólo se recibieron 3'535,907, quedando pendiente la diferencia para transportarse al año siguiente.

Por otra parte la falta de planeación y coordinación es empeorada por falta de integración total del sistema ferroviario.- En la actualidad existen cinco empresas: Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril Chihuahua Pacífico, Ferrocarriles Unidos del Sureste y Ferrocarriles Sonora Baja California. Por un acuerdo presidencial del 7 de Enero de 1977, las cinco empresas quedaron bajo la responsabilidad de un director general. Así se trató de reducir ciertos costos, agilizar las operaciones y aprovechar mejor el equipo y la infraestructura disponibles. Sin embargo, el sistema nacional, compuesto por estas cinco empresas, no se ha integrado en su totalidad y todavía hay regiones aisladas. Asimismo se carece de líneas transversales y la coordinación con otros medios es ineficaz e insuficiente.

Como se ha podido apreciar, la infraestructura de almacenamiento y transporte se concentra en las principales zonas productoras y consumidoras, desatendiendo al resto de las regiones. Esta distribución de la infraestructura de comercialización -

tiende a incentivar la producción de artículos de alto valor comercial y desestimular la producción de granos básicos (principalmente maíz y frijol), productos que se cultivan fundamentalmente en las zonas temporaleras.

Además siendo la infraestructura de almacenamiento y transporte el soporte del proceso de comercialización, su orientación condiciona en forma importante el comportamiento de la CONASUPO en el mercado.

Capítulo V. POLITICA DE COMERCIALIZACION DE LA CONASUPO

1. Política de Compras

Hasta aquí se ha visto la intervención de CONASUPO respecto a la infraestructura de que dispone. La parte siguiente se refiere al comportamiento de este organismo en el mercado.

La intervención de la CONASUPO en los mercados se realiza a través de una política:

- a) de fijación de precios,
- b) de compras y ventas,
- c) de reserva reguladora,
- d) de distribución a precios subsidiados a nivel de consumidor, y
- e) de suministro de insumos a precios rebajados y facilidades de crédito al productor.

Durante el proceso de intervención de la CONASUPO en el mercado, el instrumento principal es el precio de garantía. Este determina, junto con otros factores, la demanda y el volumen de producción que orienta la política de compras y ventas de la CONASUPO. Las alteraciones en la oferta y demanda de los productos no provoca necesariamente alteraciones en los precios de garantía; este problema se resuelve en términos de cantidad,

el precio no se modifica.

Cuando existe un exceso de demanda respecto a la oferta, la intervención de la CONASUPO en el mercado nacional (compras nacionales/producción nacional) tiende a disminuir. Lo anterior se debe al razonamiento de este organismo según el cual, cuando la oferta es menor que la demanda, los productores pueden vender sus productos a un precio superior o igual que el precio de garantía, por lo que su presencia se hace innecesaria.

En esta situación, la intervención de la CONASUPO en el mercado disminuye, mientras la importación se constituye en el elemento primordial para la satisfacción del consumo interno y la conformación de una reserva.

En el período de 1965-1970, por ejemplo, que es el lapso en que la producción agrícola empieza a descender -el incremento promedio de la oferta en todo el trayecto fue de 1.2%- , la oferta de la CONASUPO está compuesta básicamente de producción nacional, -mientras las importaciones tienen una participación insignificante.

La situación inversa se presenta en el período 1971-1976, en que la oferta agrícola desciende considerablemente -el incremento promedio es sólo de 0.94%- , por lo que las importaciones -tienden a representar una mayor proporción de la oferta manejada

por la CONASUPO (Véase Cuadro N°14).

De esta manera, la reducción de la oferta de productos agrícolas, junto con la deficiente política de compras llevada a cabo por la CONASUPO, ha propiciado que la regulación del mercado dependa cada vez en mayor proporción de las importaciones - de granos básicos. Esto reviste particular importancia por las características que presenta este tipo de mercado. Es decir, la oferta mundial de granos básicos es altamente oligopólica, tanto en términos de los países en que se origina, como por las empresas que los comercializan.

Además ha quedado establecido de palabra y de hecho, la posibilidad de recurrir al embargo alimentario como arma de presión política. Por otro lado, la importación masiva de granos básicos -como se aprecia más adelante- ha significado un traslado de recursos hacia el exterior, que bien pudieron utilizarse para incentivar la producción interna.

Otra conclusión que puede obtenerse de la política de compras de los principales granos básicos que lleva a cabo la CONASUPO, es que la reserva reguladora no se constituye en base al objetivo de regular el mercado de estos productos. La reserva aparece sólo como un elemento residual de la política de compras; de ahí que aumente o disminuya, dependiendo de las condiciones de oferta y demanda. Esto significa que la reserva no es capaz de regular el mercado; antes bien, su monto está determinado

por las fluctuaciones de la oferta y la demanda de granos básicos.

De acuerdo a lo anterior la política de compras de la CONASUPO no es correcta, debido a los supuestos equivocados en los que basa su política de regulación del mercado.

El primer supuesto es que la CONASUPO tiene la posibilidad, dada su infraestructura y recursos con que cuenta, de adquirir en las zonas de producción la cantidad suficiente para regular el mercado. El segundo es que la deficiente oferta respecto a la demanda, asegura el pago del precio de garantía a los productores, aún sin la intervención de la CONASUPO.

Respecto al supuesto de infraestructura suficiente, en el capítulo anterior se analizaron las principales deficiencias.

En cuanto al segundo, el pago efectivo del precio de garantía sólo ocurre en las zonas altamente productivas, que es donde realmente existe presencia física de la CONASUPO. En estas zonas el acopiador privado, a fin de participar en el mercado, se ve presionado a pagar a los productores el precio de garantía e incluso un precio superior. Este hecho justifica la implementación del precio de garantía como precio mínimo de compraventa.

No obstante, la reducida cobertura física de la CONASUPO en -- las zonas temporaleras y el bajo poder de negociación de los pe-- queños productores campesinos, los supeditan a las condiciones impuestas por los intermediarios privados, pagándoles un pre-- cio inferior por sus cosechas $\frac{1}{/}$. En estas zonas, el precio- de garantía no funciona como límite mínimo, sino como "techo".

1.1 Participación de la CONASUPO en el Mercado

La política de compras de la CONASUPO tiende a reducir su par- ticipación en el mercado y a incrementar la intervención del co- mercio privado. Esto se aprecia más claramente en los casos- del maíz y el frijol, productos que son cultivados preferente- mente por productores campesinos de bajos recursos físicos y - financieros. La participación de la CONASUPO en estos dos pro- ductos es de escasamente el 20%, mientras que el sector priva- do comercializa el 80% restante (Véase Cuadros 15 y 16).

Esta mayor participación del sector privado en el mercado de - granos básicos, se debe en gran parte a la forma inadecuada en que la CONASUPO lleva a cabo su política de compras:

1/ La encuesta sobre Comercialización y Distribución en zonas temporaleras, trabajada por SECOM-SAM, demostró que en Oaxa- ca, en 1980, se llegó a pagar a 700 pesos la tonelada de - maíz, cuando el precio de garantía en este año era superior a 4 mil pesos.

Normalmente la función de recolección - acopio - la realiza -- BORUCONSA, organismo que recibe el producto en sus almacenes; es decir, los productores tendrían que trasladar su producción a la bodega más cercana y en este lugar efectuar la transac-- ción. Los reducidos volúmenes que normalmente ofrecen los pequeños productores, hace incosteable tal operación, por lo que éstos prefieren vender a los intermediarios que operan a nivel de parcela, aunque ello implique la obtención de menores pre-- cios.

Las normas de calidad que la CONASUPO impone a los productores para recibirles sus productos, es otro de los factores impor-- tantes que propician la mayor intervención de los intermedia-- rios en el proceso de comercialización de granos básicos.

Para el caso del maíz, el organismo establece que únicamente - puede aceptarse el grano que se encuentre seco, sano, limpio y libre de olor a fermentación o putrefacción. No se aplica - - ningún descuento al maíz que contiene hasta un 14.0% de hume-- dad. El producto con humedad superior a este límite puede ser recibido mediante la deducción de un kilogramo por tonelada y - hasta un máximo de 18.0% de humedad, como a continuación se in-- dica.

NORMAS DE CALIDAD PARA RECEPCION DEL MAIZ

14.1	1 Kg. por ton.	16.1	21 Kg. por ton.
14.2	2 Kg. por ton.	16.2	22 Kg. por ton.
14.3	3 Kg. por ton.	16.3	23 Kg. por ton.
14.4	4 Kg. por ton.	16.4	24 Kg. por ton.
14.5	5 Kg. por ton.	16.5	25 Kg. por ton.
14.6	6 Kg. por ton.	16.6	26 Kg. por ton.
14.7	7 Kg. por ton.	16.7	27 Kg. por ton.
14.8	8 Kg. por ton.	16.8	28 Kg. por ton.
14.9	9 Kg. por ton.	16.9	29 Kg. por ton.
15.0	10 Kg. por ton.	17.0	30 Kg. por ton.
15.1	11 Kg. por ton.	17.1	31 Kg. por ton.
15.2	12 Kg. por ton.	17.2	32 Kg. por ton.
15.3	13 Kg. por ton.	17.3	33 Kg. por ton.
15.4	14 Kg. por ton.	17.4	34 Kg. por ton.
15.5	15 Kg. por ton.	17.5	35 Kg. por ton.
15.6	16 Kg. por ton.	17.6	36 Kg. por ton.
15.7	17 Kg. por ton.	17.7	37 Kg. por ton.
15.8	18 Kg. por ton.	17.8	38 Kg. por ton.
15.9	19 Kg. por ton.	17.9	39 Kg. por ton.
16.0	20 Kg. por ton.	18.0	40 Kg. por ton.

FUENTE: CONASUPO Departamento de Almacenamiento y Conservación.

Independientemente de los castigos de la tabla anterior, todo maíz que presente humedades superiores al 16.0% está sujeto a los siguientes descuentos por concepto de secado y maniobras inherentes:

De 16.1% al 17.0% _____ 10 pesos por ton.

De 17.1% al 18.0% _____ 80 pesos por ton.

Además si ocasionalmente el maíz presenta un grado de humedad superior al 18.0%, será necesario que el productor gestione ante la empresa secadora la maniobra de secado correspondiente a fin de que el grano pueda ser entregado dentro de los límites autorizados. Debe de entenderse que estas cuotas en --

todos los casos son convencionales entre el productor y la -- empresa secadora y siempre por cuenta de los interesados.

Respecto a impurezas sólo se recibe el maíz que contenga un máximo de 2.0%. El grano que pasa por una criba de cierta magnitud es clasificado como impureza. Cuando el producto rebasa la tolerancia señalada es rechazado, quedando a disposición del productor para que sea cribado por su cuenta.

En el aspecto de granos dañados sólo se recibe el maíz hasta -- con un 10.0%, porcentaje que incluye descalentados, podridos, picados, manchados y germinados, pudiéndose aceptar dentro de dicho porcentaje hasta un 4.0% de grano descalentado. Todo -- aquel grano que exceda los porcentajes señalados es rechazado.

En cuanto a plagas, cuando el maíz se encuentre infestado (plaga viva o muerta), se recibe mediante la aplicación de un descuento de 8 pesos por tonelada para cubrir los gastos de fumigación.

Por lo que respecta a las normas de calidad para recepción del frijol, la CONASUPO establece que únicamente recibe las variedades y clases de frijol siguientes: alubia blanca (grande y -- chica), azufrado, bayo blanco, garbancillo, flor de mayor, negro, ojo de cabra y pinto, que correspondan exclusivamente al ciclo vigente, debiendo en todos los casos encontrarse seco, -- sano, limpio y libre de olores objetables.

No se registra ningún descuento sobre el precio de compra cuando el frijol contiene hasta un 12.0% de humedad. Al rebasar - este límite, se aplican deducciones de 5 kilogramos por tonelada por cada medio grado excedente y hasta un máximo de 14.0% - como sigue:

Del 12.1% al 12.5%	___	5 Kgs. por ton.
Del 12.6% al 13.0%	___	10 Kgs. por ton.
Del 13.1% al 13.5%	___	15 Kgs. por ton.
Del 13.6% al 14.0%	___	20 Kgs. por ton.

El frijol que contiene más del 14% de humedad se le devuelve al productor para que por su cuenta le baje la humedad.

Por otro lado, tampoco se registra ningún descuento sobre el - precio de compra cuando el frijol contenga hasta el 1.0% de - - impurezas o materias extrañas. Arriba de esta tolerancia y hasta el 2.0% de frijol se recibe con las siguientes deducciones:

Del 1.1% al 1.5%	_____	5 Kgs. por ton.
Del 1.6% al 2.0%	_____	10 Kgs. por ton.

El frijol que contiene arriba del 2.0% de impurezas o materias extrañas es puesto a la disposición del productor para que sea cribado por su cuenta.

En granos dañados se acepta sin castigo el frijol que contenga hasta el 3.0%, lo que incluye granos descalentados, podridos, -

picaños y germinados. El frijol que contenga arriba de este porcentaje de granos dañados, se recibe aplicándose la siguiente tabla de descuentos:

Del 3.1% al 3.5%	_____	10 Kgs. por ton.
Del 3.6% al 4.0%	_____	20 Kgs. por ton.
Del 4.1% al 4.5%	_____	30 Kgs. por ton.
Del 4.6% al 5.0%	_____	40 Kgs. por ton.

También se acepta sin castigo el frijol que contenga hasta un 4.0% de granos quebrados o partidos. El frijol que contenga arriba de 4.0% de granos quebrados o partidos es rechazado.

Por lo que respecta a granos manchados se acepta sin castigo aquel que tenga hasta un 5.0%. Arriba de esta tolerancia y hasta el 10.0%, el frijol se recibe de acuerdo con la siguiente tabla de descuentos.

Del 5.1% al 5.5%	_____	10 Kgs. por ton.
Del 5.6% al 6.0%	_____	20 Kgs. por ton.
Del 6.1% al 6.5%	_____	30 Kgs. por ton.
Del 6.6% al 7.0%	_____	40 Kgs. por ton.
Del 7.1% al 7.5%	_____	50 Kgs. por ton.
Del 7.6% al 8.0%	_____	60 Kgs. por ton.
Del 8.1% al 8.5%	_____	70 Kgs. por ton.
Del 8.6% al 9.0%	_____	80 Kgs. por ton.
Del 9.1% al 9.5%	_____	90 Kgs. por ton.
Del 9.6% al 10.0%	_____	100 Kgs. por ton.

El frijol que contenga arriba del 10.0% de granos manchados es rechazado.

En cuanto a granos ampollados, se acepta sin castigo el frijol que contenga hasta un 5.0% y hasta con el 10.0%, mediante la aplicación de descuentos que aparecen en la tabla siguiente:

Del 5.1% al 6.0%	_____	30 Kgs. por ton.
Del 6.1% al 7.0%	_____	60 Kgs. por ton.
Del 7.1% al 8.0%	_____	90 Kgs. por ton.
Del 8.1% al 9.0%	_____	120 Kgs. por ton.
Del 9.1% al 10.0%	_____	150 Kgs. por ton.

Además se acepta sin castigo el frijol que contenga hasta un 5.0% de variedades o clases diferentes al dominante. El frijol que rebasa este límite se recibe sin castigo mediante la siguiente tabla de descuentos:

Del 5.1% al 5.5%	_____	10 Kgs. por ton.
Del 5.6% al 6.0%	_____	20 Kgs. por ton.
Del 6.1% al 6.5%	_____	30 Kgs. por ton.
Del 6.6% al 7.0%	_____	40 Kgs. por ton.
Del 7.1% al 7.5%	_____	50 Kgs. por ton.
Del 7.6% al 8.0%	_____	60 Kgs. por ton.
Del 8.1% al 8.5%	_____	70 Kgs. por ton.
Del 8.6% al 9.0%	_____	80 Kgs. por ton.
Del 9.1% al 9.5%	_____	90 Kgs. por ton.
Del 9.6% al 10.0%	_____	100 Kgs. por tons.

El frijol que contiene arriba del 10.0% de variedades o clases diferentes a la dominante es rechazado.

Las normas de calidad también contemplan el factor de plagas.-

Cuando el frijol se encuentra infestado con plaga (viva o muerta) únicamente se recibe mediante la aplicación de un descuento de 10 pesos por tonelada, para cubrir los gastos de fumigación y maniobras.

De esta manera las estrictas normas de calidad establecidas por la CONASUPO, ocasiona una mayor participación del comercio privado, ya que los intermediarios reciben el producto aunque no tenga la calidad deseada. Además es frecuente que los intermediarios vendan el mismo producto rechazado por la CONASUPO, después de aplicarle una leve limpia o un proceso de secado.

La participación de los servicios de comercialización -transporte, desgranado, préstamo de costalera, etc.- a los productores temporaleros, constituyen también "servicios gancho" que utilizan los intermediarios privados para tener una mayor participación en el mercado de granos básicos, así como para reducir los precios de compra al productor.

La carencia de estos servicios en las regiones temporaleras -campesinas, ocasiona la subordinación de los pequeños productores a los intermediarios, quienes se aprovechan del poder de negociación que les otorga la posesión de los medios de comercialización, para establecer relaciones comerciales desfavorables para los campesinos.

Con la finalidad de resolver el problema de la sujeción de los pequeños productores a los agentes intermediarios, se creó el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal-PACE-, cuyo objetivo es fortalecer el poder adquisitivo del productor de las zonas temporaleras, mediante el otorgamiento de un conjunto de estímulos, que se traducen en insumos a la comercialización, - para obligarlos a no comprometer su cosecha a precios no remunerativos, o en ocasiones remunerativos, pero quien los ofrece busca propiciar acaparamiento o escasez artificial de los productos para elevar sus precios.

Para el cumplimiento de este objetivo el programa realiza bonificaciones por desgranado de maíz (en 1980 la bonificación fué de 35 pesos por tonelada) y por maniobras (15 pesos por tonelada). Además bonifica el costo de los fletes de maíz en base a las cuotas autorizadas por la CONASUPO, las cuales están en función de las características de los tramos recorridos; cuando la distancia del núcleo agrario a la bodega más cercana - exceda de 60 Kms., se aplica la tabla de cuotas autorizadas - por la S.C.T. En los casos en que se trate de caminos de brecha se aplica un 50% más sobre la cuota fijada para la distancia que se recorra. Estas mismas bonificaciones se aplican para el caso del frijol ^{2/}.

^{2/}Bodegas Rurales CONASUPO. "Estructura y Funcionamiento de PACE y su Campo de Acción". P.2

No obstante la importancia de este programa, el principal obstáculo para llevar a cabo su objetivo es su reducida cobertura ya que solamente capta alrededor del 10% de la producción total de maíz y frijol. Además, el hecho de basar su operación sólo en bonificaciones, reduce la efectividad de sus servicios. En épocas de cosecha, tanto el transporte como la costalera y el servicio de desgranado escasean encareciendo su precio. El encarecimiento de estos servicios provoca que el monto de las bonificaciones otorgadas por el PACE se reduzcan, dejando de ser atractivas. Además, los propietarios de la mayoría de estos servicios son los propios intermediarios, quienes condicionan la prestación de los servicios a la compra de la cosecha.

Por otro lado, el programa otorga las bonificaciones correspondientes una vez realizada la actividad (después del desgranado, por ejemplo). Es decir, el productor necesita poseer antes el efectivo para lo cual recurre al crédito, que en los bancos escasea. De esta manera, para poder ser beneficiario de las bonificaciones del PACE es necesario primero que el productor sea sujeto de crédito del banco. En caso contrario, es poco probable que se beneficie de los estímulos que otorga el programa, ya que si recurre al crédito usurero éste también lo condiciona a la entrega de la cosecha.

Otro importante elemento que propicia que los productores - temporaleros entreguen su producto a los intermediarios, es el mecanismo burocrático de pago que lleva a cabo la CONASUPO a-

través de BORUCONSA-PACE. Una vez que los productores trasladan su producto a la bodega más cercana, el almacenista les entrega un cheque el cual puede ser cobrado en la sucursal del banco más cercana, mecanismo que muchas de las veces es engorroso. Lo anterior le significa al productor pérdida de dinero y de tiempo, especialmente lo último, que en época de cosecha es muy valioso por la demanda de trabajo que existe.

La reducida participación de la CONASUPO en la comercialización de granos básicos, provoca que el organismo tenga que recurrir en forma creciente a las importaciones para satisfacer la demanda interna.

Esta política de comercialización de la CONASUPO, de abastecerse del mercado externo, ha significado una importante desviación de recursos que favorecen principalmente a las economías de los países de donde provienen esas importaciones -fundamentalmente hacia los Estados Unidos-. Paralelamente, esto significa un desaliento a la producción nacional.

Además, el proceso de regulación del mercado llevado a cabo por la institución ha tendido a favorecer preferentemente al consumo (final y/o intermedio), y ha dejado de lado el incentivo a la producción primaria de granos básicos, ya que la relación de precios entre productores y consumidores se ha movido en favor de estos últimos.

En la parte que sigue se cuantificarán los subsidios otorgados por la CONASUPO, se localizarán los beneficiarios de los mismos, y se evaluarán los resultados obtenidos en el proceso de regulación del mercado.

2. CONASUPO, Precios y Subsidios

En su intento por mantener estables los precios finales de los alimentos básicos, la CONASUPO ha seguido la práctica de subsidiar tanto a los insumos que demanda la industria alimentaria como a los granos básicos que distribuye directamente al consumidor final. Es decir, el proceso de regulación del mercado llevado a cabo por este organismo, se ha orientado a reducir la brecha entre el precio de compra (a los productores nacionales o en el mercado externo) y el precio de venta a la industria y/o al consumidor final.

En la realización de este proceso, la CONASUPO incurre en una serie de subsidios que tienden a lograr el objetivo de reducir la brecha entre el precio de compra y venta. Estos son de dos tipos:

- a) subsidio diferencial
- b) subsidio de operación

Subsidio Diferencial

El subsidio diferencial está determinado por la diferencia entre el precio de compra (que puede ser el de garantía o el de

importación) y el precio de venta, que en la mayoría de los -- granos básicos es inferior que aquél (Véase Cuadros 17 al 20).

Para el caso concreto del maíz, durante el período 1965-1969 - el subsidio diferencial erogado por la CONASUPO fué de 902.8 - millones de pesos que, dada la carencia de importaciones en el período, el subsidio se orientó sólo a beneficiar al consumo, - ya que el precio de garantía se mantuvo estable durante ocho - años consecutivos (Véase Cuadro N^o 21).

La política de mantener estable el precio de garantía del - - maíz desestimuló la producción interna, por lo que se tuvo que recurrir a las importaciones. En el quinquenio 1970-1974 se - incrementan considerablemente las importaciones, lo cual, jun- to con el aumento de los precios de importación, provocó que - una gran parte del subsidio diferencial otorgado por la CONASU PO (76.0%) se canalizara al exterior, y sólo una mínima parte - (24.0%) se destinara a estimular la producción interna.

Durante 1975-1980 se continúan desviando recursos hacia el ex- terior, ya que el volumen de las importaciones -y del subsidio por este concepto- se mantiene casi invariable respecto al pe- ríodo anterior. Sin embargo, en este período se considera al precio de garantía como un instrumento a través del cual es - factible incentivar la producción interna, por lo que éstos se elevan considerablemente. El aumento del precio de garantía - durante este período explica el incremento del subsidio - - -

diferencial que se dirige a incentivar la producción interna - del maíz. No obstante, se mantiene el monto del subsidio diferencial que la CONASUPO otorga al exterior.

Por lo que respecta al frijol, durante el quinquenio 1965-1969 no hubo subsidio diferencial, ya que la producción nacional - fué suficiente y el precio de venta fué igual e incluso mayor- que el de garantía. Sin embargo, a partir de la década de los setenta , la producción interna de frijol resultó insuficiente y se recurrió a las importaciones. Como resultado de ésto, el subsidio diferencial por concepto de importaciones ha sido - - siempre mayor que el que se dirige a los productores internos- de frijol.

En el quinquenio 1970-1974 -que es cuando se comienza a impor- tar-, el subsidio otorgado por la CONASUPO en la comercializa- ción del frijol fué de 285.4 millones de pesos. De este total, se dirigieron 155.3 millones -54.4% respecto al total- a subsidiar las importaciones y 139.1 millones de pesos -45.6%- a la economía interna (Véase Cuadro N° 22).

En el período 1975-1980, el total del subsidio diferencial- otorgado por la CONASUPO benefició exclusivamente a la econo- mía externa. En este período dicho subsidio alcanzó los 328.1 millones de pesos.

El mayor subsidio diferencial que se dirigió al exterior, se - debió no tanto al volumen de las importaciones, sino a - - -

consecuencia del mayor precio a que se compró el frijol importado. Si comparamos el precio de garantía con el de importación de 1970 a 1980, se observa que en todos los años en que se importó, el precio del frijol en el mercado externo fué superior al de garantía, teniendo que pagar CONASUPO la diferencia (Veáse cuadro referente a diferencial de precios internos y externos de frijol).

En el trigo, el subsidio diferencial alcanzó un monto de - - 470.4 millones de pesos durante el período 1965-1969. En este lapso la política de subsidios se orientó más bien a favorecer el consumo y se descuidó el incentivo a la producción, ya que el precio de garantía se mantuvo estable e incluso decreció (Veáse Cuadro N^o 23 y el referente a Precios de Garantía).

La política de mantener bajos los precios de garantía también desestimuló la producción interna de trigo, y las importaciones se constituyeron en el principal instrumento de abastecimiento de la CONASUPO.

En el quinquenio 1970-1974 se importaron 2'678,475 toneladas de trigo, lo que representó un subsidio diferencial de 1,503.1 millones de pesos -99.9% del subsidio total-, que benefició - preferentemente a las economías externas, en detrimento de la producción nacional, que sólo recibió un subsidio de 2.1 millones de pesos -0.1%-.

En el lapso 1975-1980 las importaciones sufren una ligera disminución y se incrementa la participación de la producción -

nacional en el abastecimiento interno. Sin embargo, debido al precio de garantía, el subsidio benefició sólo al consumo. Para el caso de las importaciones, el mayor precio de compra externo respecto al precio de venta de la CONASUPO, arrojó un subsidio diferencial de 2,357.8 millones de pesos.

Para el caso del sorgo, en todos los años analizados no hubo subsidio diferencial para la producción y/o consumo interno, ya que el precio de venta en todos los años fué mayor que el precio de garantía (Véase Cuadro N° 24).

Respecto a las importaciones, aunque en el período 1965-1969 se adquirieron 68,713 toneladas, no se otorgó subsidio por este concepto, ya que el precio de venta fué mayor que el de adquisición.

No obstante, durante el decenio 1970-1980 la CONASUPO otorgó un subsidio diferencial por concepto de importaciones de 866.2 millones de pesos. Este subsidio fué el resultado tanto del aumento en el volumen de las importaciones como del mayor precio de adquisición externo.

Estos son, específicamente, los subsidios diferenciales que la CONASUPO otorga en la comercialización y distribución del maíz, frijol, trigo y sorgo, los cuales, como se dijo, resultan de la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta. No obstante, éstos no incluyen los costos de

comercialización, que son objeto de otro tipo de subsidio.

Subsidio de Operación

La CONASUPO incurre en una serie de gastos de carácter operativo, financiero y de administración, adicionales al precio de adquisición de los productos que maneja ya sea al precio de garantía o al de importación. La instancia reguladora, en su intento por mantener estables los precios finales de los alimentos básicos, no transfiere al precio de venta a la industria los costos de transporte, internación, almacenamiento, conservación, etc., lo que origina que la CONASUPO otorgue un subsidio de operación.

Para 1979 el subsidio de operación otorgado en la comercialización de la producción nacional de maíz, frijol, trigo y sorgo fué de 3,528.8 millones de pesos (Véase Cuadro N° 25). De estos productos, resalta la importancia del subsidio otorgado al maíz (41.7% respecto al total) y al sorgo (38.5%), especialmente por el mayor volumen comercializado.

Por su parte el subsidio de operación por concepto de importaciones fué de 2,280.3 millones de pesos. En este caso el subsidio otorgado al maíz, trigo y sorgo fué el mayor, ya que representó el 99.7% respecto al total (Véase Cuadro N° 26).

Por otro lado los subsidios otorgados por la CONASUPO no benefician a la población de escasos recursos, ya que la institución

privilegia el abasto a la gran industria nacional y transnacional, así como a los grandes centros urbanos, desatendiendo a las regiones rurales del país.

Para el caso concreto del maíz, por ejemplo, en 1978, este organismo distribuyó solamente el 22% de su oferta total a través del mercado al menudeo (compuesto por DICONSA) y el 78% restante se destinó a abastecer a la industria y al mercado urbano. Por lo que se refiere al frijol en 1979, concentró la distribución en el Distrito Federal, en donde abasteció 157,806 toneladas (69%) del total de la oferta ^{3/}.

En el caso del sorgo, los demandantes de este producto son casi en su totalidad grandes monopolios nacionales y transnacionales avícolas, a los cuales la CONASUPO vende por abajo del precio de adquisición (2,335 pesos/ton. en 1979). Adicionalmente a esta situación, la institución dá preferencia a las empresas transnacionales, Anderson Clayton y a la International Multifood (La Hacienda, S.A.), a las que vendió a 2,159 pesos por tonelada y 2,130 pesos, respectivamente, mientras que a la empresa estatal ALBAMEX le vendió a 2,188 pesos por tonelada ^{4/}.

^{3/}DICONSA. DICONSA como Instrumento del Estado en la Regulación del Mercado, pp.40.

^{4/}Sistema Alimentario Mexicano. Programa Unificado de Almacenamiento, Diciembre de 1980, pp.30.

La política de la CONASUPO de abastecer de insumos subsidiados a las empresas transnacionales productoras de alimentos de alto valor comercial, elimina totalmente el objetivo social del subsidio, pues éste no se traduce en una mayor producción de alimentos básicos y un mejor nivel de nutrición de la población marginada. Este es el caso del sorgo que se destina a la elaboración de alimentos balanceados, que sirven como alimento para ganado y aves. Estos productos difícilmente pueden ser consumidos por la población de bajos ingresos, y en mayor cuantía son ingeridos por los estratos de ingreso medios y altos.

Así, los subsidios no son transferidos a las clases marginadas rurales y urbanas, puesto que éstos se desvían a la producción de alimentos de mayor rentabilidad ya que, por los elevados precios, no son parte integrante de la dieta de la población de escasos recursos, que son la población objetivo de la CONASUPO.

CONCLUSIONES

No obstante la expansión de la CONASUPO y su mayor atención a los productores campesinos, ésta no ha podido llevar a cabo - la acción reguladora del mercado de granos básicos, debido - fundamentalmente a que su expansión física no fué acompañada de una reestructuración, que permitiera precisar los objeti--vos y funciones de la empresa.

La forma en que la CONASUPO define a la Población que preten- de beneficiar, resulta insuficiente, lo que generalmente oca- siona fuertes desviaciones de recursos hacia la población que no lo requiere, dificultando el cumplimiento de los objetivos de la empresa. Además, los objetivos son muy generales y no- responden a la problemática existente en el proceso de comer- cialización de los productores campesinos temporaleros. Así, siendo los objetivos poco precisos, las acciones de la CONASU PO no resuelven el problema de fondo de la economía campesi- na .

De esta manera, las acciones realizadas por la CONASUPO no se han traducido en una regulación del mercado, debido fundamen- talmente a que este organismo no se ha propuesto como objeti- vo, explícito incentivar la producción de granos básicos. Es- to origina que los beneficios no lleguen a la población que - lo requiere. La desviación de recursos origina que la empre- sa, para el cumplimiento de sus objetivos, tenga que - -

incrementar su monto, aumentando sustancialmente sus costos.

Estos costos derivados de la desviación de recursos son mayores aún si le añadimos los gastos corrientes en que incurre la CONASUPO para sostener su pesado aparato burocrático. Este crecimiento desproporcionado de la CONASUPO en relación a los resultados obtenidos, se debe - también en este caso - a la imprecisión de los objetivos.

La carencia de una política definida de la empresa se refleja, además, tanto en las características como en la orientación - que presenta la infraestructura de almacenamiento.

Un gran porcentaje de la infraestructura de ANDSA (72.6%), - comprende bodegas comunes, donde se almacena todo tipo de productos, -estufas, refrigeradores, televisores, etc.-, lo que minimiza uno de los principales objetivos de ANDSA de apoyar a los productores campesinos a través de los servicios de comercialización.

Por lo que se refiere a la orientación del almacenamiento, éste tiende a concentrarse en las principales zonas productoras y/o consumidoras, dejando al resto de las regiones sin este - servicio, o éste resulta insuficiente para cumplir con los - objetivos prioritarios de la CONASUPO de proteger el ingreso de los pequeños productores e incentivar la producción de granos básicos.

Respecto a la infraestructura de transporte, aunque su orientación no depende de la CONASUPO, su distribución en el territorio nacional, así como el control que ejercen los grupos de poder sobre este medio, limitan la acción de regulación del mercado que pretende realizar la CONASUPO.

De la misma manera, tampoco existe una base firme de la propia empresa para llevar a cabo el proceso de regulación del mercado. Esto se refleja en la carencia de criterios para integrar la reserva reguladora, instrumento esencial para la consecución del proceso de regulación.

Por otro lado, siendo la infraestructura de almacenamiento y transporte el soporte del proceso de comercialización, su orientación condiciona en forma importante el comportamiento de la CONASUPO en el mercado.

La política de compras llevada a cabo por el organismo regulador ha propiciado la mayor participación del comercio privado en la comercialización de los principales granos de consumo básico. La escasa participación de la CONASUPO en la captación de la producción interna provoca que se tenga que recurrir en forma creciente a las importaciones para satisfacer la demanda interna.

Lo anterior significa que los incentivos otorgados por la CONASUPO a través del proceso de comercialización, tengan poco -

impacto en los objetivos de incentivar la producción interna y proteger el ingreso de los productores campesinos.

Además una gran proporción de los subsidios otorgados por la - institución, no benefician a la población de escasos recursos- ya que la CONASUPO privilegia el abasto de la gran industria - nacional y transnacional, que está orientada a la producción de artículos de alto valor comercial y, por lo mismo, difícilmente pueden ser demandados por la población de ingresos bajos.

RECOMENDACIONES

Dada la incapacidad de la CONASUPO de regular el mercado de granos básicos, se hace necesaria la reestructuración del organismo en base al replanteamiento, tanto de la población que se pretende beneficiar, como de la precisión de sus objetivos.

1. Definición de la Población Objetivo

Respecto a la definición de la población objetivo de la CONASUPO, es indispensable considerar los siguientes elementos: -

a) Distribución del ingreso; b) Origen del mismo; c) Proporción del gasto destinado a la adquisición de alimentos; d) Localización geográfica; y e) Organización. Esto permitirá adecuar el actuar concreto de la CONASUPO de acuerdo al tipo de población de que se trate, potenciando su influencia en el mercado de subsistencias básicas.

2. El compromiso fundamental de CONASUPO

El organismo regulador tiene que comprometerse explícitamente a incentivar la producción, ejecutando acciones-

concretas de regulación en la comercialización, y no acudir - únicamente al expediente de las importaciones.

Si bien la producción agrícola es responsabilidad del sector-agropecuario, CONASUPO es corresponsable en la medida en que es la institución encargada de pagar el precio de garantía, - de proporcionar los servicios de almacenamiento, comercialización, etc.; por tal motivo, debe comprometerse a incentivar - la producción, inducir aumentos en la productividad y en excentes a través de la comercialización no únicamente del producto agrícola, sino de los insumos necesarios para hacer realidad esa producción.

La regulación en la producción no sólo debe incidir positivamente sobre el ingreso de los pequeños productores de granos-básicos, sino a través de éste, estimular la producción interna, haciéndose corresponsable de la misma.

Para lograr una mayor regulación en la producción de granos-básicos, es necesario garantizar la presencia de una cobertura física adecuada en las zonas de temporal, vía servicios de almacenamiento, transporte, costalera, desgranado , crédito, - etc., así como coadyuvar a la distribución de un paquete tecnológico completo (semillas mejoradas, agroquímicos, servicios de comercialización, etc.) a los productores campesinos. La ampliación de la cobertura alimentaria de CONASUPO, podría

llevarse a cabo mediante el establecimiento de contratos de -
siembra y compra de la cosecha, en lugar de comprar los granos
una vez realizada la producción.

El logro de una eficaz regulación del mercado impone la necesidad
de que el almacenamiento se adecúe, tanto dimensional como
espacialmente a las características de atomización y dispersión-
en que están ubicados los pequeños productores. Por ello es -
necesario implementar las bodegas parcelarias, propuestas por-
el Sistema Alimentario Mexicano *. Estas bodegas, que alma-
cenarían los granos de las dispersas unidades de producción -
temporalera, deberían ser propiedad de los productores, por -
ser ésta la única forma en que pueden controlar y retener pro-
ductivamente sus excedentes.

La implementación de las bodegas parcelarias crea las bases pa
ra adaptar la reserva reguladora a las características socio--
económicas y de ubicación geográfica de los productores campe-
sinos. El excedente almacenado en las bodegas parcelarias con
formaría la reserva reguladora, que las comunidades mantendrían
para hacer frente a los déficit en el autoconsumo de sus miem-
bros, provocados por las aleatoriedades de la producción.

* Sistema Alimentario Mexicano, "Estrategia de Comercializa-
ción y Distribución". Diciembre de 1980.

El fomento a la organización campesina resulta ser un elemento fundamental para la autodeterminación de los productores en la comercialización de sus productos. Es a través de esta organización como se pueden implementar programas de capacitación - técnica que coadyuven a la óptima operación y manejo de la bodega así como el de lograr un mayor poder de negociación en la compra-venta de sus productos.

Además el producto almacenado en la bodega parcelaria, podría funcionar como una forma de obtención de crédito por parte de los productores campesinos. El producto almacenado como garantía, evitaría el rentismo, así como la exacción del excedente.

3. Reorientación de la Infraestructura de Almacenamiento

A fin de evitar la tendencia a la concentración del almacenamiento en las zonas altamente productoras y consumidoras, es necesario reorientar la cobertura física a las zonas temporales potencialmente productivas, que actualmente carecen de este servicio. La falta de bodegas en estas zonas, desestimula la producción y provoca fuertes mermas, con la consiguiente reducción de la oferta.

La política de tarifas es un importante instrumento para incrementar la oferta de almacenamiento. Su abastecimiento debería darse en un nivel tal que haga rentable la inversión pública y

privada en bodegas de mediana y gran capacidad. La política de tarifas debería girar en torno a criterios selectivos por tipo de productos y demandante industrial.

La mayor participación privada en la oferta de almacenamiento vía tarifas incentivadoras, permite reducir la fuerte carga - que significa para el sector oficial almacenar los inventarios del sector privado. El desahogo de la capacidad acumulada del almacenamiento público permitiría que dicha capacidad sea utilizada estratégicamente para manejar la reserva reguladora. - De esta manera el organismo regulador podrá lograr una óptima localización de las reservas estratégicas de granos básicos, - con lo que podría lograr una adecuada regulación del mercado.

4. El Precio de Garantía y Otros Apoyos

El precio de garantía por sí mismo resulta insuficiente para estimular la producción de granos básicos. Sería necesario - que el precio de garantía remunerador se complemente con otra serie de instrumentos, para que en paquete se convierta en un fuerte impulso a la producción de granos básicos.

Las bodegas parcelarias, el subsidio a los insumos productivos, así como la ampliación de la cobertura de los servicios de comercialización que actualmente presta el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), serían factores - -

primordiales que le permitirían al productor campesino comercializar sus excedentes en condiciones favorables a su producción y su nivel de ingreso.

La garantía de contar con la presencia de los servicios de almacenamiento, y en general de comercialización en las zonas temporeras, permitiría, además, una mayor incidencia del precio de garantía en la fijación del precio medio rural, lográndose una mayor regulación del mercado.

El incremento real en los precios de garantía y los instrumentos de apoyo a este precio (almacenamiento, transporte, crédito, costalera, etc.), resultan un mecanismo de suma importancia para regular la producción primaria, y aumentar sustancialmente la participación de la CONASUPO en la captación de la producción interna de granos, con lo que podría influir también en la distribución final.

5. Reorientación del Subsidio

Para evitar la aplicación indiscriminada de los subsidios, que no incentivan la producción de alimentos básicos, es necesario sustituir el subsidio al insumo por el subsidio al producto final.

El subsidio a los productos finales de consumo básico, permitiría lograr una mayor racionalización, ya que éste no sería indiscriminado, sino en forma selectiva, contra factura de los volúmenes de producción, a los productores de alimentos básicos impulsados por la CONASUPO.

Las importaciones de granos efectuados por el sector industrial, cuando su destino no sea para la producción de alimentos básicos, no debería ser objeto de ningún tipo de subsidio por parte de la CONASUPO.

Además como en el caso de la infraestructura de comercialización, para hacer efectivo el subsidio, resulta imprescindible concebir a los beneficiarios -la población objetivo de la CONASUPO- como sujetos con la capacidad de control de cualquier mecanismo o forma que se diseñe. La participación, sería necesaria para llevar a cabo el control de los precios-subsidios.

A N E X O

MEXICO: INDICADORES DEL EQUILIBRIO INTERNO Y EXTERNO 1939-1958
(Tasas de Crecimiento)

Períodos	Producto Interno Bruto		B*cc	Indice de Precios		
	Total	Industria		Al Mayoreo	Alimentación	Costo de la Vida Obrera
1939 - 1940			-22.4	2.57	6.66	0.94
1940 - 1941	1.11		-42.8	6.69	4.80	3.75
1941 - 1942	9.58		-88.6	10.19	8.70	15.83
1942 - 1943	6.22		-50.7	20.64	33.33	30.85
1943 - 1944	4.49		+47.9	22.71	43.67	25.77
1944 - 1945	8.03	7.1**	-18.8	11.29	11.89	7.12
1945 - 1946	2.76		-27.1	15.11	18.50	5.05
1946 - 1947	5.98		-211.0	5.81	1.82	12.58
1947 - 1948	3.64		-206.1	7.26	0.65	6.14
1948 - 1949	9.45		-103.9	9.58	4.70	5.34
1949 - 1950	6.06		+23.1	9.35	9.13	6.05
1950 - 1951	6.90	5.6	+32.0	24.00	28.93	12.61
1951 - 1952	3.30	5.9	-126.0	3.67	9.46	14.50
1952 - 1953	5.00	1.4	-104.0	-1.94	-6.34	-1.76
1953 - 1954	5.20	7.3	-122.0	9.40	7.29	4.82
1954 - 1955	7.50	9.5	-23.0	13.60	18.00	16.00
1955 - 1956	5.60	3.5	+153.0	4.66	4.15	4.82
1956 - 1957	7.30	9.5	-115.0	4.28	5.20	5.83
1957 - 1958	4.20	2.1	-297.0	4.43	10.51	11.49
1958			-280.0			

F U E N T E : Villarreal, René, "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975)" FCE,

* Millones de dólares

** Promedio anual durante el período 1940-1950

DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS LABORALES
ENTRE LOS SECTORES EJIDAL Y PRIVADO
(Miles de Hectáreas)

AÑOS	TOTAL	%	EJIDOS	%	SECTOR PRIVADO	%
1940	14,871	100	7,045	48	7,826	52
1950	19,868	100	8,791	45	11,077	55
1960	23,029	100	10,329	44	12,700	56

F U E N T E : Gutelman, M. "Capitalismo y Reforma Agraria en México". Era, México 1978,

DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS IRRIGADAS
ENTRE LOS SECTORES EJIDAL Y PRIVADO
(Miles de Hectáreas)

AÑOS	TOTAL	%	EJIDOS	%	SECTOR PRIVADO	%
1940	1,900	100	1,066	56	834	44
1950	2,540	100	1,219	48	1,321	52
1960	3,423	100	1,417	41	2,006	59

F U E N T E : Gutelman, M. "Capitalismo y Reforma Agraria en México"
Era, México 1978,

MEXICO INVERSION PUBLICA FEDERAL

(Porcentajes)

C O N C E P T O	A Ñ O S		TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO	
	1 9 5 8	1 9 7 0	1 9 5 8	1 9 7 0
T O T A L	100.00	100.00	14.10	
<u>Industrial</u>	33.76	37.19	15.00	
Petróleo y Petro química.	21.44	17.98	12.48	
Electricidad	7.46	13.71	20.07	
Siderurgia	2.48	2.45	13.97	
Otras Inversiones	1.10	3.05	24.28	
Minería	1.28	-	-	
Bienestar Social	14.15	26.44	20.50	
Transportes y Comunicaciones	38.43	21.49	8.70	
Fomento Agropecua rio.	11.28	13.22	15.60	
Equipos e Instala ciones para Admi- nistración y Defen sa.	2.38	1.65	10.80	
Inversión Pública Federal	100.00	100.00	14.10	
Gobierno Federal	43.00	36.22	12.60	
Inversiones de Or- ganismos y Empresas Públicas por Secto- res.	57.00	63.78	15.20	

FUENTE: Villarreal, René "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975)" Ed. FCE.

MEXICO: INDICADORES DEL EQUILIBRIO INTERNO Y EXTERNO

(1 9 5 9 - 1 9 7 0)

(Tasas de Crecimiento)

PERIODOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO		B c c *	INDICE DE PRECIOS		
	T O T A L	INDUSTRIAL		AL MAYOREO	COSTO DE LA ALIMENTACION	COSTO DE LA VIDA OBRERA
1959-1960	7.52	5.4	- 152	4.96	2.63	4.89
1960-1961	4.92	5.5	- 333	0.94	0.00	1.68
1961-1962	4.67	4.6	- 228	1.80	0.06	1.14
1962-1963	7.98	9.2	- 184	0.56	0.39	0.63
1963-1964	11.69	17.0	- 217	4.22	4.59	2.19
1964-1965	6.48	9.4	- 412	1.89	1.64	3.67
1965-1966	6.93	9.4	- 398	1.25	3.78	4.08
1966-1967	6.26	6.8	- 391	2.87	2.54	2.89
1967-1968	8.13	10.1	- 598	1.90	3.16	0.98
1968-1969	6.32	8.0	- 771	2.55	1.47	3.10
1969-1970	6.92	8.6	- 745	5.96	3.55	5.96
1970			-1115			

* Millones de Dólares

FUENTE: Villarreal, René "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México.
Ed. FCE.

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE GARANTIA

1 9 5 9 - 1 9 7 0

(Pesos por Tonelada)

AÑOS	M A I Z	F R I J O L	T R I G O	S O R G O
1959	800	1,500	-	-
1960	800	1,500	913	-
1961	800	1,750	913	525
1962	800	1,750	913	550
1963	940	1,750	913	565
1964	940	1,750	913	625
1965	940	1,750	913	575
1966	940	1,750	913	625
1967	940	1,750	913	625
1968	940	1,750	913	625
1969	940	1,750	913	625
1970	940	1,750	913	625

FUENTE: Elaborada por la DGAM-COSINE con datos de la CONASUPO y el STGA.

VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA

A Ñ O	VALOR ANUAL PROD. AGRICOLA*	INCREMENTO MEDIO ANUAL (%)	PROMEDIO POR PERIODOS
1961	16,230	3.9	
1962	16,539	2.0	
1963	16,981	2.7	5.04
1964	18,738	10.3	
1965	19,921	6.3	
1966	20,214	1.5	
1967	20,165	-0.2	
1968	20,489	1.6	1.2
1969	20,145	-1.7	
1970	21,140	4.9	

* Millones de pesos, precios de 1960

FUENTE: Tomado de Montañez, Carlos y Aburto, Horacio.
"Maíz, Política Institucional y Crisis Agrícola". Nueva Imagen. México, 1979.

COMPOSICION DE LA OFERTA DE MAIZ, FPIJOL, TRIGO Y
SORGO DE CONASUPO
(Toneladas)

A Ñ O S	OFERTA (1)	COMPRAS INTERNAS (2)	2/1 (%)	IMPORTACIONES (3)	3/1 %
1965	3'414,614	3'414,614	100.0	-	0.0
1966	3'024,862	3'012,862	99.6	12,000	0.4
1967	3'489,205	3'489,205	100.0	-	0.0
1968	2'971,086	2'931,722	98.6	39,364	1.4
1969	2'888,414	2'834,602	98.1	53,812	1.9
1970	3'317,483	2'564,783	77.3	752,698	22.7

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO .

OFERTA NACIONAL ALMACENAMIENTO*
(Toneladas)
1980

PARTICIPACION POR EMPRESA

ENTIDAD FEDERATIVA	ANDSA	%	BORUONSA	%	ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO 1/	%	TOTAL CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO. (100%)	CAPACIDAD OCUPADA
TOTAL NACIONAL	4 252 285	39.35	1 584 404	15.79	4 855 474	44.86	10 692 163	10 692 163
Aguascalientes	38 500	41.32	33 553	36.01	21 118	22.67	93 171	93 171
Baja California Norte	114 960	41.61	2 270	27.97	84 045	30.42	201 275	201 275
Baja California Sur	34 600	50.98	3 800	5.60	29 476	43.42	67 876	67 876
Campeche	7 080	29.26	12 861	53.16	4 254	17.58	24 195	24 195
Coahuila	221 750	91.95	9 613	3.99	86 517	4.06	241 142	241 142
Colima	7 590	1.20	8 951	1.40	16 703	97.40	637 366	637 366
Chiapas	170 530	43.63	133 764	34.23	9 779	22.14	390 811	390 811
Chihuahua	141 305	54.63	100 661	38.91	620 825	6.46	258 669	258 669
Distrito Federal	739 840	92.95	-	-	56 076	7.05	795 916	795 916
Durango	65 425	22.23	102 431	34.81	126 415	42.96	294 271	294 271
Guajuato	164 445	46.24	80 111	22.52	111 292	31.24	355 848	355 848
Guerrero	49 075	53.34	40 906	44.46	2 022	2.20	92 003	92 003
Hidalgo	18 580	31.47	37 395	63.33	3 074	5.20	59 049	59 049
Jalisco	390 960	40.39	210 177	21.72	336 795	37.89	967 932	967 932
México	229 300	43.58	108 384	24.77	166 541	31.65	504 225	504 225
Michoacán	98 005	35.95	99 384	36.46	75 221	27.59	272 610	272 610
Morelos	27 960	48.83	15 058	26.30	14 239	24.87	57 257	57 257
Nayarit	40 450	19.66	64 654	31.44	100 569	48.90	205 673	205 673
Nuevo León	59 450	22.05	7 302	2.70	202 912	75.25	269 664	269 664
Oaxaca	23 185	39.51	34 187	58.25	1 314	2.24	58 686	58 686
Puebla	68 250	21.27	69 453	21.66	183 022	57.07	320 725	320 725
Querétaro	37 400	64.93	18 801	32.64	1 399	2.43	57 600	57 600
Quintana Roo	300	1.46	20 300	98.54	-	-	20 600	20 600
San Luis Potosí	35 455	37.59	26 796	28.42	32 057	33.99	94 308	94 308
Sinaloa	256 345	20.43	70 165	5.86	876 946	72.71	1 203 456	1 203 456
Sonora	496 960	36.30	16 287	1.19	855 877	62.51	1 369 124	1 369 124
Tabasco	49 625	54.80	8 455	9.34	32 469	35.86	90 549	90 549
Tamaulipas	319 575	55.11	41 185	7.10	219 109	37.79	579 869	579 869
Tlaxcala	38 845	52.09	16 773	22.49	18 948	25.42	74 566	74 566
Veracruz	218 090	46.00	62 955	13.28	193 037	40.72	474 082	474 082
Yucatán	54 400	12.50	11 859	8.56	343 423	78.94	469 652	409 622
Zacatecas	34 050	22.71	115 913	77.29	-	-	149 963	149 963

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano con base a datos proporcionados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Recursos Hidráulicos e Inventario Nacional de Productos Básicos (SDOIM).
* Se refiere a la infraestructura total de almacenamiento.

PORCENTAJE DE MERMAS EN EL MANEJO DE SEIS PRODUCTOS DURANTE SUS
ALMACENAMIENTOS EN DIFERENTES TIPOS DE BODEGAS

C O N C E P T O	M A I Z			S O R G O			T R I G O		
	1977	1978	1979	1977	1978	1979	1977	1978	1979
BODEGA NO MECANIZADA	1.64	1.25	1.14	1.78	2.00	1.67	0.17	0.22	0.47
ALMACENAMIENTO A INTEMPERIE	1.90	1.49	1.46	1.45	3.03	1.44	0.38	0.77	0.60
BODEGA MECANIZADA	4.05	3.78	2.85	3.12	3.11	2.05	0.41	0.75	0.58
C O N C E P T O	F R I J O L			C A R T A M O			S O Y A		
BODEGA NO MECANIZADA	0.82	0.79	0.77	0.57	2.44	n.d.	0.61	0.49	0.71
ALMACENAMIENTO A INTEMPERIE	0.37	-	n.d.	1.03	n.d.	0.12	0.78	1.03	1.24
BODEGA MECANIZADA	0.45	0.97	2.53	0.36	n.d.	0.89	0.74	1.93	0.49

FUENTE: CONASUPO. Departamento de Almacenamiento y Conservación

(Capacidad en Toneladas)

CUADRO N.º 11

	B O D E G A S C O M U N E S										B O D E G A S G R A N E L E R A S									
	P R O P I A S					R E N T A D A S					P R O P I A S					R E N T A D A S				
	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	%	C A P A C I D A D	%		
Aguascalientes	32 100	1.20	6 400	1.54	38 500	1.25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Baja California N.	15 000	0.56	24 960	6.01	39 960	1.29	75 000	7.72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Baja California S.	10 000	0.37	24 600	5.92	34 600	1.12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Coahuila	6 500	0.24	500	0.14	7 000	0.23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Colima	207 790	7.77	13 960	3.36	221 750	7.18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Chiapas	6 870	0.26	720	0.17	7 590	0.25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Chihuahua	105 650	3.95	780	0.19	106 430	3.45	54 100	5.57	-	-	54 100	5.52	10 000	5.44	-	-	-	10 000	5.44	
Distrito Federal	104 660	3.92	36 645	8.82	141 305	4.58	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Durango	560 840	20.98	19 000	4.57	579 840	18.77	160 000	16.47	-	-	160 000	16.33	-	-	-	-	-	-	-	
Guatemala	63 300	2.37	2 125	0.51	65 425	2.12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Hidalgo	132 750	4.97	16 695	4.02	149 445	4.84	15 000	1.54	-	-	15 000	1.53	-	-	-	-	-	-	-	
Querétaro	40 000	1.50	9 075	2.18	49 075	1.59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Michoacán	16 400	0.61	2 180	0.52	18 580	0.60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Jalisco	342 510	12.81	3 450	0.83	345 960	11.20	45 000	4.63	-	-	45 000	4.59	-	-	-	-	-	-	-	
México	130 300	4.67	-	-	130 300	4.22	1 100	0.11	-	-	1 100	0.11	97 900	53.29	-	-	-	97 900	53.29	
Moravia	80 495	3.01	17 510	4.21	98 005	3.17	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Murillo	20 000	0.75	2 960	0.71	22 960	0.74	5 000	0.51	-	-	5 000	0.51	-	-	-	-	-	-	-	
Nayarit	40 450	1.51	-	-	40 450	1.31	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Nuevo León	40 950	1.53	18 500	4.45	59 450	1.92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Oaxaca	19 130	0.72	4 055	0.98	23 185	0.75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Puebla	37 060	1.39	18 290	4.40	55 350	1.79	12 900	1.33	-	-	12 900	1.32	-	-	-	-	-	-	-	
Quintana Roo	20 600	0.77	16 800	4.04	37 400	1.21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
S. L. P.			300	0.07	300	0.01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sinaloa	30 670	1.15	4 785	1.15	35 455	1.15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sonora	87 645	3.28	-	-	87 645	2.84	168 700	17.37	-	-	168 700	17.21	-	-	-	-	-	-	-	
Tabasco	96 610	3.61	3 350	0.81	99 960	3.24	324 000	33.35	-	-	324 000	33.06	73 000	39.74	-	-	-	73 000	39.74	
Tamaulipas	18 520	0.69	31 105	7.49	49 625	1.61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Tlaxcala	162 595	6.08	54 940	13.23	217 535	7.04	90 500	9.32	8 660	100.0	99 240	10.13	2 800	1.52	-	-	-	2 800	1.52	
Veracruz	38 845	1.45	-	-	38 845	1.26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Yucatán	137 730	5.15	80 360	19.34	218 090	7.06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Zacatecas	34 400	1.29	-	-	34 400	1.11	20 000	2.06	-	-	20 000	2.04	-	-	-	-	-	-	-	
Zacatecas	32 750	1.23	1 300	0.31	34 050	1.10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL NACIONAL	2 673 120	100.00	415 425	100.00	3 088 545	100.00	971 380	100.00	8 660	100.00	980 040	100.00	183 700	100.00	-	-	-	183 700	100.00	

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano en datos del Catálogo de Almacenes de la Comisión para la Elaboración del Inventario Nacional de Productos Básicos.-Subárea de Almacenes, SECOM.

DISTRIBUCION DE LA CAPACIDAD TOTAL DE ALMACENAMIENTO POR
EMPRESA Y ENTIDAD FEDERATIVA
(Toneladas)

CUADRO N° 12

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL CAPACIDAD DE ALMACENAMEN- TO. (100%)	PARTICIPACION		POR	EMPRESA		
		A N D S A	BOLLOSAS			ALMACENES GENE- RALES DE DEPO- SITO /	
TOTAL NACIONAL	20 692 163	4 252 285	39.35	1 584 404	15.79	4 855 474	44.86
Aguascalientes	93 171	38 500	41.32	33 553	36.01	21 118	22.67
Baja California Norte	201 275	114 960	41.61	2 270	27.97	84 045	30.42
Baja California Sur	67 876	34 600	50.98	3 800	5.60	29 476	43.42
Campeche	24 195	7 080	29.26	12 861	53.16	4 254	17.58
Coahuila	241 142	221 750	91.95	9 613	3.99	86 517	4.06
Colima	637 366	7 590	1.20	8 951	1.40	16 703	97.40
Cidapas	390 811	170 530	43.63	133 764	34.23	9 779	22.14
Chihuahua	258 669	141 305	54.63	100 661	38.91	620 825	6.46
Distrito Federal	795 916	739 840	92.95	-	-	56 076	7.05
Durango	294 271	65 425	22.23	102 431	34.81	126 415	42.96
Guanajuato	355 848	164 445	46.24	80 111	22.52	111 292	31.24
Guerrero	92 003	49 075	53.34	40 906	44.46	2 022	2.20
Hidalgo	59 049	18 580	31.47	37 395	63.33	3 074	5.20
Jalisco	967 932	390 960	40.39	210 177	21.72	366 795	37.89
México	504 225	229 300	45.48	108 384	24.77	166 541	31.65
Michoacán	272 610	98 005	35.95	99 384	36.46	75 221	27.59
Morelos	57 257	27 960	48.83	15 058	26.30	14 239	24.87
Nayarit	205 673	40 450	19.66	64 654	31.44	100 569	48.90
Nuevo León	269 664	59 450	22.05	7 302	2.70	202 912	75.25
Oaxaca	58 686	23 185	39.51	34 187	58.25	1 314	2.24
Puebla	320 725	68 250	21.27	69 453	21.66	183 022	57.07
Querétaro	57 600	37 400	64.93	18 801	32.64	1 399	2.43
Quintana Roo	20 600	300	1.46	20 300	98.54	-	-
San Luis Potosí	94 308	35 455	37.59	26 796	28.42	32 057	33.99
Sinaloa	1 203 456	256 345	21.43	70 165	5.86	876 946	72.71
Sonora	1 369 124	496 960	36.33	16 287	1.19	855 877	62.51
Tabasco	90 549	49 625	54.80	8 455	9.34	32 469	35.86
Tamaulipas	579 869	319 575	55.11	41 185	7.10	219 109	27.79
Tlaxcala	74 566	38 845	52.09	16 773	22.49	18 948	25.42
Veracruz	474 082	218 090	46.00	62 955	13.28	193.037	40.71
Yucatán	409 682	54 400	12.50	11 859	8.56	343 423	78.94
Zacatecas	149 963	34 050	21.71	115 913	77.29	-	-

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano con base en datos, proporcionados por la Dirección de Programación de Servicios, S.P.P. en base a información de la Secretaría de Comercio, Comisión Nacional para el Inventario de Productos Básicos.

CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO DE BORUCONSA POR ESTADO ^{1/}

ENTIDAD	CAPACIDAD (Toneladas)	%
Campeche	12,861	0.70
Colima	11,261	0.62
Chiapas	145,617	8.01
Chihuahua	98,021	5.40
Durango	102,391	5.63
Guanajuato	80,191	4.41
Guerrero	40,906	2.25
Hidalgo	89,285	4.91
Jalisco	210,181	11.57
México	208,471	11.48
Michoacán	103,029	5.67
Morelos	15,061	0.85
Nayarit	68,154	3.75
Nuevo León	9,910	0.54
Oaxaca	34,607	1.90
Puebla	58,316	3.23
Quintana Roo	21,000	1.16
San Luis Potosí	33,735	1.86
Sinaloa	37,807	2.08
Sonora	179,662	9.90
Tabasco	8,055	0.44
Tamaulipas	54,260	2.98
Tlaxcala	16,545	0.91
Yucatán	14,359	0.79
Veracruz	64,416	3.55
Zacatecas	98,036	5.40
T O T A L :	1'816,137	99.99

^{1/} Se refiere al almacenamiento ubicado en los Estados de la República con municipios potencialmente productivos.

FUENTE: Sistema Alimentario Mexicano. Dirección de Comercialización y Distribución.

COMPOSICION DE LA OFERTA DE MAIZ, FRIJOL, TRIGO Y
SORGO DE LA CONASUPO
(Toneladas)

AÑOS	OFERTA (1)	COMPRAS INTERNAS (2)	% (2/1)	IMPORTACIONES	% (3/1)
1970	3'317,483	2'564,785	77.3	752,698	22.7
1971	2'615,097	2'318,433	88.6	296,664	11.4
1972	3'182,212	2'214,983	69.6	967,229	30.4
1973	3'743,925	1'761,178	47.0	1'982,747	53.0
1974	4'607,429	1,770,222	38.4	2'837,207	61.5
1975	5'683,878	2'109,285	37.1	3'574,593	62.9
1976	4'139,935	3'184,808	76.9	995,127	23.1
1977	5'289,654	2'813,076	53.1	2'476,578	46.8
1978	7'498,622	3'754,680	50.0	3'744,142	49.9
1979	8'277,446	4'947,959	59.7	3'329,487	40.3
1980	7,246,870	1'372,541	18.9	5'874,329	81.1

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados -
por la CONASUPO.

COMPOSICION DE LA OFERTA NACIONAL DE MAIZ Y PARTICIPACION DE
 CONASUPO 1970 - 1980
 (Toneladas)

A Ñ O S	PRODUCCION NACIONAL		%	MERCADO LIBRE	%	T O T A L
	COMERCIALIZADA POR CONASUPO					
19 70	1'194,150	13.4	7'685,235	86.6	8'879,385	
19 71	1'535,720	15.7	8'250,015	84.3	9'785,735	
19 72	1'437,557	15.6	7'785,281	84.4	9'222,838	
19 73	804,442	9.3	7'804,690	96.7	8'609,132	
19 74	779,254	9.9	7'068,509	90.1	7'847,763	
19 75	344,980	4.1	8'103,728	95.9	8'448,708	
19 76	968,147	12.1	7'049,147	87.9	8'017,295	
19 77	1'430,425	14.3	8'593,101	85.7	10'023,526	
19 78	1'808,754	16.6	9'100,276	83.4	10'909,030	
19 79	1'952,119	19.8	7'911,594	80.2	9'863,713	
19 80	863,210	7.0	11,520,033	93.0	12'383,243	

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por la CONASUPO.

COMPOSICION DE LA OFERTA NACIONAL DE FRIJOL Y PARTICIPACION
DE CONASUPO 1970 - 1980
(Toneladas)

AÑOS	PRODUCCION NACIONAL				TOTAL
	COMERCIALIZADA POR CONASUPO	%	MERCADO LIBRE	%	
1970	32,961	3.6	892,080	96.4	925,041
1971	100,726	10.9	820,333	89.1	921,059
1972	136,264	15.7	733,245	84.3	869,509
1973	2,770	0.2	1'006,117	99.8	1'008,887
1974	230,035	23.7	741,541	76.3	971,576
1975	364,449	35.5	662,854	64.5	1'027,303
1976	241,253	33.0	489,559	67.0	730,812
1977	248,166	33.5	493,305	66.5	741,471
1978	169,675	18.1	769,939	81.9	939,614
1979	180,662	28.3	457,110	71.7	637,772
1980	132,354	13.6	839,005	86.4	971,359

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por la
CONASUPO.

DIFERENCIAL DE PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL MAIZ
(Pesos/Toneladas)

A Ñ O S	PRECIO DE GARANTIA	PRECIO DE IMPORTACION	DIFERENCIA
1970	940	566	374
1971	940	464*	476
1972	940	1,071	- 131
1973	1,200	1,349	- 149
1974	1,400	1,984	- 584
1975	1.713	1,825	- 112
1976	1.900	1,650	250
1977	2,340	2,437	- 97
1978	2,900	2,721	179
1979	3,190	3,262	- 72
1980	4,450	3,523	927

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO.-

* Para este año el precio no es de importación,- sino precio de venta en Chicago.

DIFERENCIAL DE PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL FRIJOL
(Pesos/Toneladas)

A Ñ O S	PRECIO DE GARANTIA	PRECIO DE IMPORTACION	DIFERENCIA
1970	1,750	2,869	- 1,119
1971	1,725		
1972	1,750		
1973	2,150		
1974	6,000	9,158	- 3,158
1975	4,750	8,383	- 3,633
1976	5,000		
1977	5,000		
1978	6,250		
1979	6,250	15,046*	- 8,796
1980	12,000		

* Precio ponderado de las importaciones contratadas en 1979; el precio ponderado de los volúmenes - - realmente recibidos, es de 15,640 pesos por tonelada.

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por-
CONASUPO.

DIFERENCIAL DE PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DEL TRIGO
(Pesos/Toneladas)

A Ñ O S	PRECIOS DE GARANTIA	PRECIO DE IMPORTACION	DIFERENCIA
1970	913		
1971	913	807	106
1972	913	914	- 1
1973	913	1,339	- 426
1974	1,300	2,377	- 1,077
1975	1,750		
1976	1,750		
1977	2,050	3,230	- 1,180
1978	2,600	3,091	- 491
1979	3,000	4,236	- 1,236
1980	3,500		

FUENTE: Elaborado por la DGAM-COSINE con datos de CONASUPO y el STGA.

DIFERENCIAL DE PRECIOS INTERNOS Y EXTERNOS DE SORGO
(Pesos/Toneladas)

A Ñ O S	PRECIO DE GARANTIA	PRECIO DE IMPORTACION	DIFERENCIA
1970	625	736	- 111
1971	625	824	- 199
1972	725	760	- 35
1973	750		
1974	1,100	1,849	- 749
1975	1,600	1,457	143
1976	1,600		
1977	2,030	2,293	- 263
1978	2,030	2,472	- 442
1979	2,335	3,095	- 760
1980	2,900		

FUENTE: Elaborado por la DGAM-COSINE con datos de CONASUPO y el STGA.

SUBSIDIO DIFERENCIAL OTORGADO POR CONASUPO EN LA
COMERCIALIZACION DEL MAIZ
(Millones de Pesos)

PERIODOS	SUBSIDIO INTERNO	%	SUBSIDIO EXTERNO	%	TOTAL
1965-1969	902.8	100.0	- o -	- o -	902.8
1970-1974	47.3	24.0	1,318.9	76.6	1,736.3
1975-1980	2,475.9	63.8	1,558.3	36.2	4,304.2

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por
CONASUPO.

SUBSIDIO DIFERENCIAL OTORGADO POR CONASUPO EN LA
 COMERCIALIZACION DEL FRIJOL
 (Millones de Pesos)

PERIODOS	SUBSIDIO INTERNO	%	SUBSIDIO EXTERNO	%	TOTAL
1965-1969	- 0 -	0.0	- 0 -	0.0	- 0 -
1970-1974	139.1	45.6	155.3	54.4	285.4
1975-1980	- 0 -	0.0	328.1	100.0	328.1

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO.

SUBSIDIO DIFERENCIAL OTORGADO POR CONASUPO EN LA
COMERCIALIZACION DEL TRIGO
(Millones de Pesos)

PERIODOS	SUBSIDIO INTERNO	%	SUBSIDIO EXTERNO	%	TOTAL
1965-1969	470.4	100.0	- 0 -	0.0	470.4
1970-1974	2.1	0.1	1,503.1	99.9	1,505.2
1975-1980	- 0 -	0.0	2,357.8	100.0	2,357.8

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO.

SUBSIDIO DIFERENCIAL OTORGADO POR CONASUPO EN LA
COMERCIALIZACION DEL SORGO
(Millones de Pesos)

PERIODOS	SUBSIDIO INTERNO	%	SUBSIDIO EXTERNO	%	TOTAL
1955-1969	-	0.0	-	0.0	-
1970-1974	-	0.0	285.1	100.0	285.1
1975-1980	-	0.0	581.1	100.0	581.1

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO.

SUBSIDIO DE OPERACION POR TONELADA COMERCIALIZADA POR
CONASUPO 1979*

PRODUCTO	SUBSIDIO POR TONELADA	VOLUMEN COMERCIALIZADO (toneladas)	MONTO DEL SUBSIDIO (M. de P.)
MAIZ	753.35	1'952,119	1,470.6
FRIJOL	968.00	180,662	174.9
TRIGO	668.97	785,045	525.2
SORGO	668.97	2'030,133	1,358.1
T O T A L		4'947,959	3,528.8

* Se tomó este año por ser el más representativo .

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO en cifras 1965-1979.

.SUBSIDIO DE OPERACION POR TONELADA IMPORTADA POR
CONASUPO 1979

PRODUCTO	SUBSIDIO POR TONELADA	VOLUMEN IMPORTADO (Toneladas)	MONTO DEL SUBSIDIO (Miles de Pesos)
MAIZ	676.17 ^{1/}	894,003	604.5
FRIJOL	726.00 ^{2/}	10,608	7.7
TRIGO	687.94	1'241,874	854.3
SORGO	687.94 ^{3/}	1'183,000	813.8
T O T A L		3'329,487	2'280.3

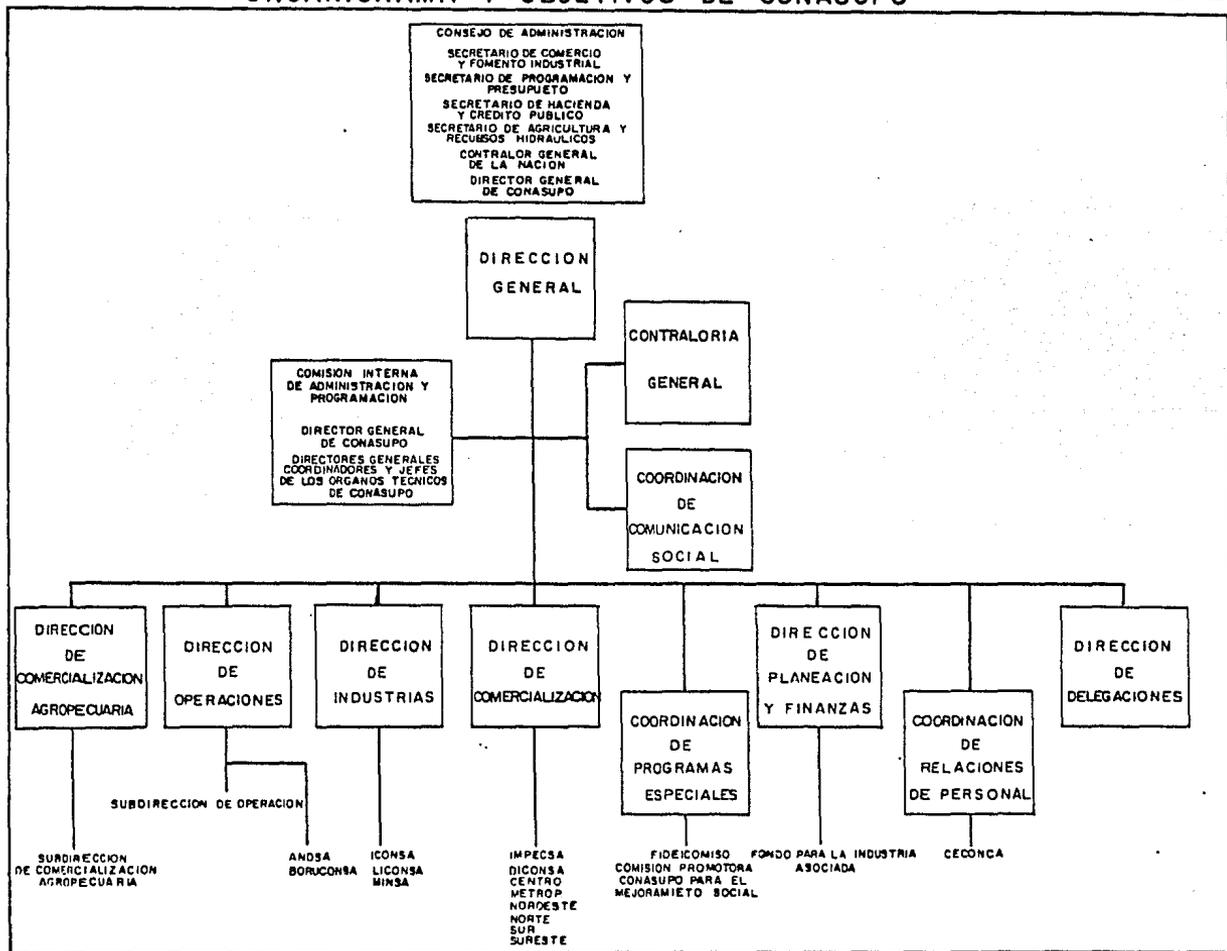
1/ Promedio entre el gasto de operación marítimo y terrestre.

2/ Gastos estimados en importación terrestre

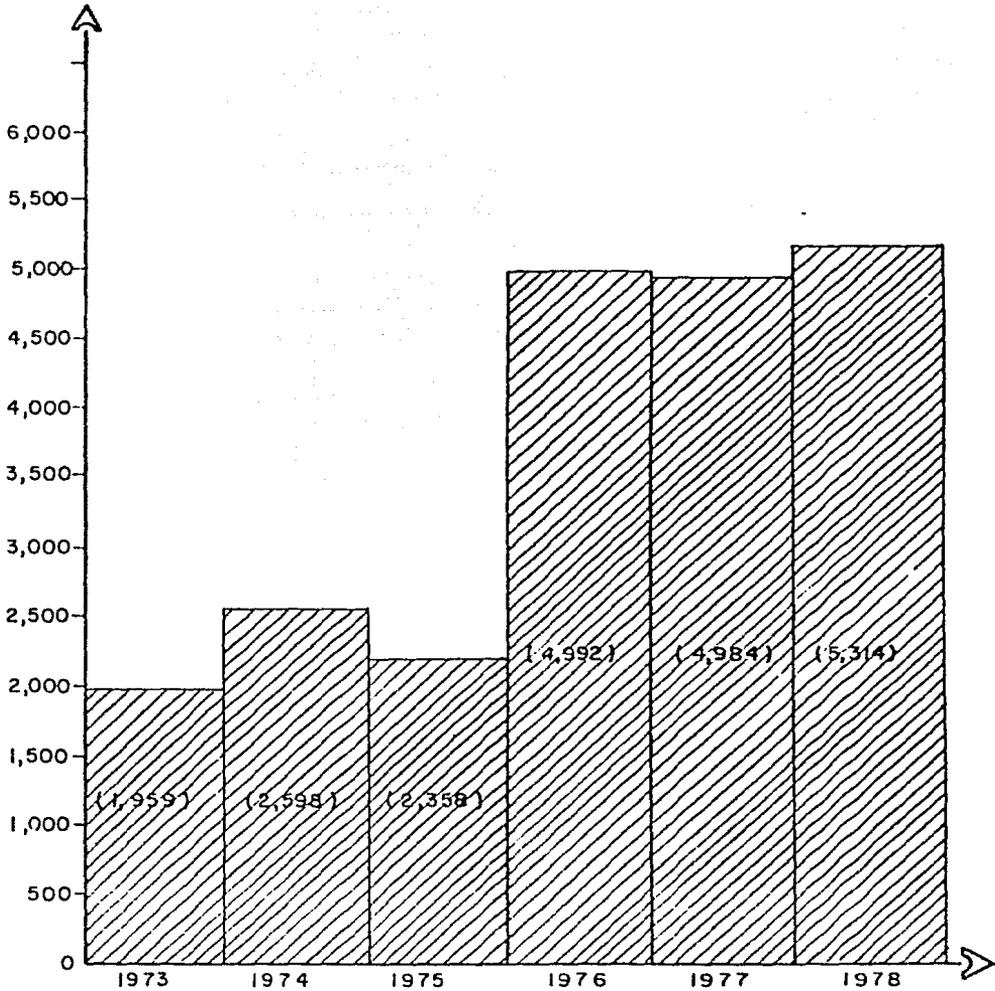
3/ Promedio entre el gasto de operación marítimo y terrestre.

FUENTE: Elaborado en base a datos proporcionados por CONASUPO en cifras 1965-1979.

ORGANIGRAMA Y OBJETIVOS DE CONASUPO



— DEFICIT DE FERRONALES (1973-1978) —



B I B L I O G R A F I A

Alvater, Elmar.- "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo".
Siglo Veintiuno, España, 1979.

Austin, E. James.- "Reflections on Regulation". Mimeo. SAM,
1981.

Bodegas Rurales CONASUPO.- "Estructura y Funcionamiento de -
BORUCONSA y su Campo de Acción", 1980.

Bodegas Rurales CONASUPO.- "Estructura y Funcionamiento de -
PACE y su Campo de Acción", 1980.

Comercio y Desarrollo N°17.- Enero-Marzo de 1981

Comercio Exterior.- Marzo de 1981

Cordera, Rolando.- "Estado y Economía. Apuntes para un Marco-
de Referencia". Rev. Comercio Exterior, N°4, México 1979.

Díaz Ordaz, Gustavo.- "Informe Presidencial del 1º de Sept. de
1968".

DICONSA.- "Población Objetivo" 1982

DICONSA.- "DICONSA como Instrumento del Estado en la Regulación del Mercado", 1982.

Dillard, Dudley.- "La Teoría Económica de John Maynard Keynes" Aguilar, España 1968.

Expansión N°28.- Diciembre 26 de 1979

Gaceta CONASUPO.-Enero de 1983

González Casanova, P. y Florescano, Enrique (Coordinadores).- "México Hoy" Siglo Veintiuno, México 1979.

Kaplan, Marcos.- "Estado y Sociedad" U.N.A.M. México 1980

Montemayor, Aurelio.- "La Comercialización de Alimentos en México" Colegio de México, 1979.

Norman R. Collins and Richard H. Holton.- "Programing - - Changes in Marketing in Planned Economic Development", Kyklos, Vol. XVI, January 1963.

Oficina de Asesores de la Presidencia.- "Evaluación de CONASUPO" 1981.

Oswald, Ursula (Compiladora).- "Mercado y Dependencia". Nueva Imagen, México 1979.

Programa de Desarrollo de Autotransporte Federal, 1977-1982,
SCT 1980.

Reynolds Clark.- "Porqué el Desarrollo Estabilizador fué en
Realidad Desestabilizador". En el Trimestre Económico N°176.

Sistema Alimentario Mexicano.- "Encuesta sobre Comercialización
y Distribución 1980". Realizada por SECOM-SAM.

Sistema Alimentario Mexicano.- "Estrategia de Comercialización-
Distribución", Diciembre de 1980.

Sistema Alimentario Mexicano.- "Estimación de la Producción Po-
tencial de Maíz y Frijol en la República Mexicana", Diciembre
de 1980.

Sistema Alimentario Mexicano.- "Precios de Garantía", Dirección
de Análisis Macroeconómico 1981.

Sistema Alimentario Mexicano.- "Programa Unificado de Almace-
namiento", Diciembre de 1980.

Suárez, Blanca y Barkin, D.- "El Fin de la Autosuficiencia Ali-
mentaria", Nueva Imagen México 1982.

Tello, Carlós.- "La Política Económica en México 1970-1978".
Siglo Veintiuno, México 1979.

Villarreal, René.- "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975)". F.C.E. México 1976.

Villarreal, René y de Villarreal, Rocío.- "Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México", en el - Trimestre Económico, Vol. XIV, México Abril-Junio de 1978, - - N°178.