



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ENEP ACATLAN

**"CONASUPO EN EL PROCESO DE
COMERCIALIZACION DEL MAIZ"
(1977 - 1982)**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A N :
JOSE LUIS CANTO MUÑOZ
MIGUEL HERNANDEZ STOREY**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

	<u>Página</u>
- INTRODUCCION	
1. Importancia socioeconómica del maíz.	1
1.1. El maíz dentro de la estrategia del S.A.M.	9
2. La empresa pública en México como instrumento de intervención del Estado en la economía.	23
2.1. La empresa pública en la comercialización de productos básicos.	31
3. Aspectos teóricos de la comercialización.	39
3.1. Precios de garantía.	49
4. CONASUPO y su organización.	56
4.1. Antecedentes	70
4.2. Objetivos	81
5. Mecanismos de CONASUPO para la captación, almacenamiento, industrialización y abasto del maíz.	88
5.1. Programa de compras nacionales y de importación.	97

5.2.	Sistemas de almacenamiento de CONASUPO.	103
5.3.	Sistema Industrial de CONASUPO.	111
5.4.	DICONSA en la distribución final del maíz.	122
5.5.	La industria de los molinos de nixtamal.	129
6.	Consideraciones sobre la comercialización del maíz.	136
-	CONCLUSIONES	148
-	Referencias bibliográficas	
-	Bibliografía	
-	Anexo 1 (Marco Jurídico de CONASUPO)	

I N T R O D U C C I O N

En nuestra época en que el crecimiento explosivo de la población ha incidido en la evolución de las prácticas de producción y comercialización de los bienes y servicios que requiere la sociedad, la cuestión alimentaria se ha convertido en un problema de resolución prioritaria. De ahí que sea vital contar con instrumentos eficaces que coadyuven al logro de mejores metas de producción así como abasto seguro de los alimentos que consume la creciente población del país.

Está probado, nuestra realidad lo demuestra, que no cabe esperar que el simple interés privado del lucro, ajeno por su propia naturaleza al interés general, produzca una evolución espontánea de la economía que satisfaga las necesidades de los sectores de escasos recursos económicos. México no es ni puede ser una excepción de tal enfoque, máxime que es un país con pocos grupos exageradamente ricos y muchos hombres desesperadamente pobres. Estos últimos han hecho del maíz piedra angular de su dieta. Asimismo, el maíz presenta características socio-culturales que lo relacionan con la propia identidad nacional del mexicano, de ahí la importancia política y social que revis

te la comercialización de este producto, la cual regula el Estado a través de un organismo público denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Estos dos conceptos: el maíz y CONASUPO, y de cómo se relacionan a través de un proceso de comercialización son los motivos que nos llevaron a realizar el presente trabajo, el cual no pretende convertirse en fuente de nuevas teorías, pero que a través del que hemos pretendido explicar mediante un decidido esfuerzo y rigor metodológico las diferentes facetas en las que CONASUPO compra, industrializa y finalmente distribuye el maíz.

Para lo cual se plantea como hipótesis: El Estado interviene en la comercialización y el abasto de productos básicos, en el caso específico del maíz, para satisfacer las necesidades alimenticias de la población principalmente la de menores ingresos, a través del organismo público denominado CONASUPO.

De esta forma hemos de analizar la importancia socioeconómica del maíz, la estrategia de producción y comercialización denominada Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.), la estructura orgánica, así como los objetivos de CONASUPO, la problemática del acopio, del almacenamiento, la industrialización y la distribución al consumidor, para finalmente establecer las conclusiones que se desprendan de todo lo anterior.

1.- IMPORTANCIA SOCIECONOMICA DEL MAIZ

El maíz constituye el producto agrícola más importante para México, que no se refleja necesariamente sólo en términos de valor monetario, sino que se deriva del hecho de que el maíz es el producto fundamental en la dieta de la mayoría de la población. Probablemente el setenta y cinco por ciento de la población, que incluye prácticamente a toda la rural y a la mitad de la urbana, recibe del maíz una proporción importante de sus requerimientos alimenticios. Aunque la importancia nutricional del maíz no es tan determinante en la otra cuarta parte de la población, su consumo está generalizado y es el más importante entre los cereales.

La importancia cualitativa del maíz en la dieta del mexicano es inmensa, ya que constituye el producto básico y cotidiano alrededor del cual se organiza toda la alimentación. Los otros alimentos se jerarquizan, ordenan y combinan a partir del maíz, incluso en los estratos en que es bajo su consumo. Algunos alimentos no podrían consumirse sin combinarse con el maíz y otros, como el frijol que proporciona proteínas, adquieren su importancia en función de su complementariedad con el maíz. Por ello, en casi todo México la existencia del maíz, independientemente de la escasez de

otros alimentos, no se admite la existencia de una situación crítica de hambre.

El uso del maíz constituye uno de los rasgos centrales de la cultura de las clases mayoritarias y de México en general, y tiene expresiones económicas, sociales y simbólicas profundamente arraigadas. Este arraigo se fundamenta históricamente. Casi con seguridad, el maíz fue domesticado en México, acaso 5 o 6,000 años atrás; desde entonces ha constituido la base material del sustento de su población. Ningún otro producto agrícola ha podido ocupar esta posición. La introducción del trigo y del arroz diversificó el abasto de cereales, pero no significó el desplazamiento del maíz de su posición estratégica como sustento de la población, sino como complemento de su alimentación de manera generalizada.

La importancia del maíz tiene claras pruebas cuantitativas. Su valor significa una alta proporción del producto agrícola, ya que es la especie con mayor peso en el mencionado producto agrícola; así por ejemplo, en 1979, aún siendo un año de baja producción de maíz "el monto de su valor (26,995 millones de pesos) no fue alcanzado por ninguno de los demás productos agrícolas" (1).

El maíz ha cubierto históricamente más de la mitad de la superficie cosechada total. "En ese mismo año (1979), se recogió maíz en el 44.8% del territorio total cosechado de cultivos de ciclo corto" (2), pese a que desde 1965 se ha registrado estadísticamente una disminución de la superficie dedicada a este cultivo. "Ese descenso en el área cultivada y en la producción per cápita (215 Kg. en 1965 a 129 Kg. en 1979) se ha tenido que compensar con importaciones promedio de más de dos millones de toneladas al año a partir de 1973, con un máximo de cerca de tres millones de toneladas para 1980, ya que el consumo aparente por habitante se mantiene cuando menos estable, si no creciente, desde hace 15 años" (3). La producción física de maíz es superior a la de los otros granos sumados (arroz, frijol, trigo y sorgo) y el consumo per cápita de maíz es cuatro veces más alto que el de trigo, diez veces más que el de frijol y casi el doble que el sorgo que no se usa para consumo humano (4).

~~El maíz es la única planta que se cultiva de manera genera-~~
lizada en los tres pisos ecológicos reconocidos: las tierras calientes, las frías y las templadas. Es decir, desde el nivel del mar hasta los 3,000 m. de altitud en la zona intertropical, y desde el extremo sur al límite norte del

territorio del país. Esto implica no sólo grandes diferencias en los rangos de temperatura sino también en las tierras dedicadas a su cultivo. Asimismo, el cultivo del maíz se combina con variadas asociaciones vegetales o en alternancia con otros cultivos, lo que demuestra que la variedad de condiciones ambientales en las que se cultiva el maíz es excepcional en la geografía agrícola del país y probablemente del mundo, lo que explica la amplitud de su siembra en el país.

El maíz tiene usos múltiples: como grano sirve al consumo humano o animal; como materia prima sirve para elaborar harinas, aceite y glucosa "(que en 1978 superó mundialmente en importancia a la sacarosa derivada de la caña o de la remolacha como endulzante)" (5); como planta se usa como forraje verde o se ensila para su uso posterior. El grano puede consumirse fresco como elote o secarse para consumo diferido. Tanto el almacenamiento como el consumo diferido puede hacerse en instalaciones rústicas y en el ámbito doméstico. Los graneros y molinos -cuexcomates y metates- están generalizados y no requieren de inversiones cuantiosas. En algunas regiones del país el maíz sigue siendo un producto para el autoconsumo de sus productores y constituye el sustento de su economía doméstica que incluye la cría de aves de corral, así como el sustento de los animales de tra-

bajo y eventualmente de algún bovino para engorda o lechero. Una parte de la producción se intercambia localmente y otra ingresa en los mercados amplios para obtener satisfactores indispensables que los productores campesinos requieren y no pueden elaborar. El maíz es el sustento de una forma de vida, de una organización social específica: la campesina.

No existen fuentes de información suficientes y fidedignas para estimar qué proporción de la producción de maíz se consume directamente por los productores sin ingresar al mercado. En cambio, datos indirectos permiten inferir, si no cuantificar, una mayor importancia para el autoconsumo. El mercado nacional, en sus rubros de abastos a las tortillerías de los centros urbanos mayores (la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla y otras ciudades medias), de abastecimiento a las agroindustrias elaboradoras de harina y parcialmente a los fabricantes de alimentos balanceados se controla por la CONASUPO. Este organismo satisface dicha demanda mediante la adquisición (suplementada por importaciones) de aproximadamente el 20% de la producción nacional. Toda el área rural excepto por programas de emergencia, las ciudades pequeñas y medianas, y parcialmente las agroindustrias de balanceados (y en mínima escala la de aceites) queda fuera de este sistema nacional de abasto.

Con excepción de los productores directos, que sólo concurren al mercado como compradores de manera eventual y en una temporada definida, esta demanda se satisface por sistemas de mercados regionales cuya magnitud y volúmenes son desconocidos. Aún así, "la proporción que no ingresa en el mercado parece de magnitud considerable y algunos cálculos la fijan por encima del 50% de la producción total. Por otra parte puede estimarse que cuando menos el 80% de las unidades productivas agrícolas producen maíz, sea como cultivo principal o complementario" (6). La inmensa mayoría de ellas conservan una proporción del producto para el autoabasto, lo que vuelve a sugerir la importancia de este rubro. Aunque también debe anotarse que los estudios de casos y de comunidad realizados por todo el país muestran que incluso los productores más pequeños y pobres venden una proporción de su cosecha o la utilizan para pagar préstamos a la producción, por lo que parece claro que pese a la importancia del autoabasto, ningún productor maicero está fuera de la influencia, aunque sea parcial, del mercado.

Paralelamente y combinados con los productores campesinos, hay empresas que cultivan maíz para el mercado e impulsados por la búsqueda de ganancia. Para ellas, el trabajo constituye un costo que debe minimizarse, mientras que para las unidades campesinas el trabajo familiar no asalariado consti-

tuye una especie de inversión que será remunerada con el producto final. De esta distinción se desprenden dos lógicas para producir, lo que implica el modo y magnitud en el uso de los otros recursos: tierra, agua, tracción, fertilizantes, etc. De hecho se establecen dos objetivos finales distintos para el proceso de producción: a) la reproducción del capital para los empresarios frente a, b) la reproducción de la vida social por el trabajo, la supervivencia, para los campesinos.

Esta distinción implica procesos sociales complejos, como la diferenciación en las formas de tenencia de la tierra y en la magnitud del territorio sujeto a control o dominio, la disposición o carencia de otros bienes de producción, su tipo, así como la posibilidad de obtenerlos por la vía crediticia; la posibilidad de acceso directo a los mercados, que implica escala o tamaño grande. En fin, la creación de un excedente productivo y la posibilidad de retenerlo o de pasarlo por diversas vías, a otros sectores de la sociedad.

Esta distinción mayor entre campesinos y empresarios constituye una frontera que se sobrepone y subordina a las otras diferencias en el medio natural, la tecnología y el uso del producto. Pero esta subordinación no elimina las otras con-

dicionantes físicas o técnicas que constituyen frenos o incentivos a la elasticidad productiva dentro de las condiciones socioeconómicas generales.

Dada la importancia que reviste la producción de maíz como una actividad económica estratégica para la autosuficiencia en materia alimentaria, la actividad de los productores debe estar encaminada a obtener excedentes para el mercado, ya que la agricultura de subsistencia sólo produce unidades, principalmente para el autoconsumo, esto trae como consecuencia un déficit en la oferta y se orilla hacia una dependencia del exterior, importando cantidades significativas de este grano, para satisfacer las necesidades internas del país.

El incremento de las importaciones de maíz, ha determinado una problemática de dependencia del exterior, ocasionando esto que nuestra capacidad de negociación en política exterior sea más vulnerable, ya que el suministro de alimentos básicos (en este caso el maíz), se utiliza como instrumento de presión para condicionar ciertas posiciones.

En el periodo que va de 1977 a 1982 se importaron aproximadamente 12 millones de toneladas de maíz, las cuales representaron 41,144 millones de pesos, a precios corrientes (7).

1.1.- El Maíz dentro de la estrategia del S.A.M.

En los últimos años las crisis agrícolas que ha tenido el país han sido cada vez más marcadas, las cuales se han visto reflejadas principalmente en la llamada autosuficiencia alimentaria.

Un proyecto impulsado por el Estado Mexicano, que pretendió constituir una salida a la crisis agrícola que vive el país a partir de la década de los setentas, se instrumentó en marzo del año de 1980 y se le denominó Sistema Alimentario Mexicano. Esta crisis que ha tenido como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia y la pauperización de gran parte de la población rural, la cual se identifica con la incapacidad del sector para satisfacer las necesidades alimenticias de la población y, en especial para autoabastecer al país de granos básicos y oleaginosas. Esta situación se hace patente en los primeros años de la década de los setentas, con las primeras importaciones significativas de soya, maíz, trigo y sorgo.

El quinquenio 1960-1965, representa una etapa de crecimiento agrícola en el que la producción se incrementa en 8.2% anual, la superficie cultivada en 5.6% y los rendimientos en 4.6% (8). Durante este periodo se logró la autosuficiencia en maíz y trigo.

Esta breve etapa de auge agrícola puede atribuirse a la conjunción de tres factores: el reparto agrario, la política de riego y la estrategia de modernización vía investigación agrícola y empleo de tecnologías costosas y sofisticadas, estos dos últimos, sin embargo, agudizaron las desigualdades en la infraestructura agraria.

Los efectos de estos tres factores en la fuente de crecimiento se van reduciendo de manera que en el quinquenio de 1965-1970, el crecimiento de la producción agrícola es de sólo 1.8% anual, la superficie agrícola prácticamente no crece, los rendimientos se incrementan en 2.1% anual, y el valor de la producción se reduce al 0.3% por año (9).

Después de una década de autosuficiencia, en 1972 es necesario importar 641 mil toneladas de trigo, y un año después se importan 719 mil toneladas de trigo y 1.1 millones de toneladas de maíz (10). También se importa frijol pero en cantidades mucho menores.

Sería de gran importancia ver algunos aspectos fundamentales de las causas de esta crisis, con la finalidad de complementar la exposición.

Hay algunas teorías que determinan que las causas estrictas

del estancamiento son: la disminución en el crecimiento de la inversión pública y privada en el sector; las dificultades de acceso al crédito; y la falta de una política agrícola planificada (11). La información que se consigna sobre inversiones muestra lo siguiente: La inversión pública y privada en el sector agropecuario reduce su participación del 21.3% de la total en 1950, a 8.9% en 1965. En tanto que la inversión total en los sectores de la economía crecía a una tasa de 7.6% anual en el periodo 1950-1965, la inversión en el sector agropecuario sólo aumentó en el periodo referido a 1.6% anual (12).

En cuanto al crédito, el financiamiento al sector agropecuario representó en 1960 el 10.2% del total suministrado, y en 1970 el 8%. La banca privada que dispone en ese momento de más de la mitad de los recursos financieros del país (65% en 1970), canalizó una cantidad ínfima y decreciente al sector agropecuario: 3.8% en 1970, en tanto que la proporcionada por el sector público fue de 71.8% (13).

Otros autores sostienen que la crisis agrícolas es el resultado de la posición subordinada de la agricultura en el proceso de acumulación de capital y de la dinámica interna de la estructura agraria. (Gutelman, 1974; Rello y Montes de Oca 1977; Sejtman 1981) (14).

La subordinación de la agricultura al desarrollo industrial y a las tendencias internacionales, es decir, a la exportación junto con las particularidades de la dinámica interna del agro, han implicado una transferencia de excedentes del sector agrícola pero en especial de la agricultura de subsistencia, a la agricultura capitalista y a otros sectores de la Economía. Esta transferencia ocurre, no sólo porque los términos de intercambio reales son desfavorables en algunos periodos, sino también por la relación de tipo estructural que se establece entre la agricultura de subsistencia y el resto de los sectores agrícolas y no agrícolas.

Las diversas medidas de política económica llevadas a cabo por el Estado a partir de la década de los cuarentas, fueron definitivas en la consolidación de la agricultura capitalista al subsidiar su desarrollo a través de una infraestructura de riego y caminos, crédito, insumos y tecnología, lo que a su vez contribuyó a la pauperización de los campesinos, sobre los cuales recayó la mayor parte del costo del proceso de modernización agrícola.

La crisis agrícola por tanto, no es un fenómeno homogéneo que afecte de igual manera a todos los participantes en el

sector, sino que inside básicamente en la agricultura de subsistencia. Esto se refleja en el descenso de la superficie cosechada de maíz en las áreas de temporal que decrecen en un 4.23% anual entre 1971 y 1979 (15).

En 1979, la crisis agrícola había alcanzado las siguientes dimensiones: la superficie cosechada alcanzó el nivel más bajo de los últimos años, 14,8 millones de hectáreas que incluyen 920 mil de pastos considerados como cultivos. Además de la contracción absoluta de la superficie cosechada, la composición de cultivos se modifica considerablemente, orientándose en un 48.2% hacia los cultivos para consumo animal y en un 51.8% a los de origen básico (16).

Las importaciones de maíz, trigo, sorgo, soya y frijol, conjuntamente, crecen entre 1970 y 1979 a una tasa de 12.3% anual, pasando de 900 mil toneladas a 3.7 millones de toneladas. La caída de producción en 1979 tiene, entre otras consecuencias, un incremento en las importaciones de estos productos de más del 100%, llegando en 1980 a 8.3 millones de toneladas; el costo de las importaciones agrícolas representó 809.1 millones de dólares, equivalentes al 21.72% del déficit de la balanza comercial (17).

La proposición central del S.A.M., es la de alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos (los más importantes dentro de la canasta básica recomendada), tanto en el sector agropecuario como en el pesquero, y para esto se determinan como estrategias centrales: Primero, que las divisas generadas por la exportación de petróleo permitan la ampliación de la base productiva y del mercado interno y, segundo, que el Estado asuma la decisión de compartir los riesgos que conlleva la producción agropecuaria y pesquera.

La base primordial de la estrategia para la autosuficiencia alimentaria está en lograr mayor actividad productiva en las áreas de temporal; no se trata sólo de producir más alimentos básicos, sino de que los produzcan principalmente los campesinos que poseen tierras de temporal porque, "son los que mayor potencial de respuesta productiva tienen, y es la opción nacional para ofrecerles empleo e ingreso a millones de mexicanos, además, porque su reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación) (18). Esta ha sido denominada estrategia "producción ingreso".

Pero igualmente importantes son las medidas que se adoptan para que los campesinos retengan el excedente generado por

el aumento de la productividad, lo cual supone políticas específicas al respecto por parte del Estado y la creación de organizaciones autónomas de productores que tengan como finalidad elevar la eficacia de su proceso productivo y fortalecer su poder de contratación en la comercialización del producto de cada una de ellas.

Los lineamientos de política económica incluyen distintos ámbitos de la participación estatal en la actividad agrícola; como el fomento a la participación campesina en los programas de riesgo compartido y de crédito; las políticas salariales y de precios de garantía; la investigación en materia agrícola; los programas de mecanización y de ampliación de superficie y la política sobre tenencia de la tierra. Con excepción del Programa de Riesgo Compartido, la participación estatal a través de los mecanismos tiene una larga historia.

Se intenta, ante la gravedad de la situación; dar un giro radical a la orientación de la intervención del Estado. Veamos brevemente en qué consiste este nuevo enfoque.

La participación campesina se plantea como un requisito fundamental para alcanzar los objetivos señalados por el S.A.M. Esta participación estuvo promovida y apoyada por el Estado

bajo la estrategia de la "Alianza para la Producción".

El Programa de Riesgo Compartido, parte del hecho de que los campesinos de temporal tratan de minimizar riesgos en lugar de maximizar ganancias.

La incorporación de nuevas tecnologías que propone el S.A.M. para incrementar la producción conlleva un riesgo muy alto para las condiciones de la economía campesina, por lo que el Estado se compromete a asegurarle al campesino un ingreso mínimo en caso de siniestro.

Los planes de operación crediticios se reformularán en función de la producción de alimentos básicos, tomando en cuenta el nivel técnico de cada zona, estrato de productores y requerimientos de asistencia técnica. Por otra parte, se revisarán los créditos de retribución al factor trabajo dentro de las cuotas de préstamo, tomando como norma un pago por jornada incorporada a las labores agrícolas, del mismo nivel que los salarios mínimos rurales vigentes en cada zona.

Los precios de garantía desempeñan una función determinante dentro de la estrategia del S.A.M., ya que su objetivo es hacer competitiva la producción de alimentos básicos en relación a otros cultivos, por ejemplo maíz-frijol en relación al sorgo.

Se pretende apoyar la investigación agrícola ampliamente para que a mediano y largo plazo, los incrementos en los rendimientos sean sostenidos. Aunando a ésto la mecanización, otro factor importante que persigue la compatibilidad de dos objetivos: el incremento de la producción y productividad y el aumento en el empleo. La implementación de los programas de mecanización deben ser altamente selectivos en función de las condiciones específicas de la explotación agrícola, especialmente en la aplicación a las labores como la cosecha que genera altos niveles de empleo, la cual se puede ver afectada seriamente.

El trabajo de la extensión agrícola se ubica dentro de la nueva organización del sector en distritos de temporal y tendrá como lineamiento fundamental ser un enlace entre el sector público y el productor.

~~La productividad no se reduce solamente a los procesos técnicos de la producción, sino primordialmente a la organización económica, programación de la producción, manejo y administración del crédito, la comercialización y, en general, los aspectos económicos y de administración rural.~~

La ampliación de la frontera agrícola se lograría mediante:

- a) La reincorporación de tierras.
- b) El desmonte en zonas con infraestructura básica de caminos, almacenes, etc.
- c) Incorporación, con o sin desmonte, de tierras ganaderas con potencial agrícola.
- d) Incorporación de tierras mediante riego y tomado en cuenta, con especial cuidado, los problemas de degradación en los ecosistemas frágiles.

Respecto a la tenencia de la tierra, el S.A.M., instrumentará sus acciones de acuerdo al Art. 27 Constitucional y las formas de tenencia fundamentales definidas por la Constitución de 1917: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

"A través del impulso a las formas superiores de organización campesina, se impulsará el fortalecimiento de la propiedad social y se promoverá la integración de la pequeña propiedad minifundista, todo ello orientado a conformar una nueva estructura agraria que disminuya la actual concentración en cuanto a la distribución de la tierra, agua, capital y tecnología (19).

Los lineamientos operativos generales establecen el tipo de participación e interrelación que se presentan entre las di-

versas instancias institucionales como son: El Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados; el Convenio Unico de Coordinación; el Programa Integral para el Desarrollo Estatal y las dependencias vinculadas a los sectores involucrados por el S.A.M. Se señalan asimismo, las acciones de tipo programático y administrativo que deben llevarse a cabo para implementar las medidas del S.A.M.

La consolidación del S.A.M., obliga a que sus programas sean efectivamente considerados en la formulación de la programación y presupuestación sectorial.

Las medidas operativas para el ciclo primavera-verano 1980, incluían dos tipos de acciones:

- 1.- Estímulos económicos globales hacia el conjunto nacional de la producción de maíz y frijol, y
- 2.- Aplicación en zonas determinadas de los medios de producción disponibles a corto plazo, en los distritos de temporal, ubicados en ocho Estados.

Para el maíz y frijol del ciclo primavera-verano 1980 se acordó además, la aplicación de las siguientes medidas de política económica:

1.- Ampliar la superficie de maíz habilitada con crédito, hasta 2'075,000 hectáreas (74% de incremento respecto al año anterior) correspondiendo a temporal 1'952,000 y a zonas de riego 123,000 Ha.

2.- Reducir la tasa de interés del crédito para maíz y frijol del 14% al 3% en las 2'426,000 hectáreas habilitadas para sus cultivos.

3.- La prima de seguro para los mismos cultivos se reduciría a una tasa del 3%; la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA) cubriría la totalidad de las cuotas de crédito y los riesgos de los cultivos, incluyendo la protección de inversiones de la preparación de la tierra.

4.- En caso de siniestros (para maíz y frijol cuando el crédito sólo cubre los insumos) se le cubrirá al acreditado parte del costo de producción (20).

Las medidas del S.A.M., que se toman en cuenta como más relevantes para los fines de nuestra exposición son: El subsidio al precio de los fertilizantes y al de las semillas utilizadas por el productor de maíz y frijol, y un incremento en el precio de garantía para estos productos.

Sin embargo, entre los objetivos principales del S.A.M. más que generar cambios en términos relativos está el de aumentar el poder adquisitivo y el consumo de las clases que actualmente enfrentan problemas de subalimentación, en particular, la población rural, aunado también, a lograr una autosuficiencia alimentaria en estos productos agrícolas.

A nivel de los resultados específicos, se ha encontrado que la producción de los 25 principales cultivos se incrementó en 9.3% entre 1980-1981, otoño-invierno 80/81, y primavera-verano 81/81. (21)

En el caso del maíz, el aumento fue del 19.2% comparado con el año agrícola anterior. Como contrapartida, las importaciones de maíz disminuyeron en 22.0%. (22)

~~Si se analiza el comportamiento de la producción por Estados,~~ resulta que en el caso del maíz, de los 2.2 millones de toneladas de incremento correspondientes a 80/81, las ocho Entidades Federativas donde se aplicaron las medidas del S.A.M. (Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas), aportaron el 55%. (23)

Si bien se dió un efecto considerable en la producción de maíz, en los tres ciclos agrícolas antes mencionados no es

posible determinar con certeza cuál de las medidas fue la más efectiva, sin embargo, del comportamiento de la producción por Estado se puede determinar que el aumento en el precio de garantía (medida global) ha tenido efectos importantes, siendo ésta una medida a corto plazo, por lo que ha incidido directamente en la problemática.

Sería aventurado determinar cuál de las políticas o estrategias que se instrumentaron tuvieron una repercusión decisiva en la autosuficiencia alimentaria, ya que el periodo que tuvo vigencia su instrumentación fue relativamente corto, debido a los acontecimientos político-administrativos del cambio de sexenio, esto determinó la efimeridad del llamado "Sistema Alimentario Mexicano".

La problemática de la autosuficiencia alimentaria basada en un modelo de producción agrícola principalmente, no se solucionará con medidas o estrategias temporales, basadas en criterios políticos circunstanciales, que conllevan un alto costo económico-social, debido a la gran cantidad de recursos asignados y al fracaso de sus objetivos. De seguir así la tendencia, se estará cayendo en un grave error, ya que esto podría ocasionar una fisura en la estructura social, principalmente del sector rural de la agricultura de subsistencia, donde se encuentran inmersos una gran parte de la población nacional y a la vez se sacrificarán importantes divisas, para la compra de alimentos, en un momento coyuntural adverso para la economía mexicana, debido a la profunda crisis en la que se encuentra, esto traerá como consecuencia uno de los costos más altos que tendrá que pagar la sociedad mexicana, la dependencia alimentaria.

2.- LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

Para fines de nuestra exposición, es importante empezar por definir el concepto de empresa pública: Es un instrumento de política económica, que el Estado utiliza para satisfacer necesidades básicas de la sociedad, y a la vez coadyuvar al desarrollo nacional.

En el caso de México el objetivo general de la empresa paraestatal es el de coadyuvar con la administración pública central en la promoción del desarrollo económico, social, científico, político y cultural del país; esto es, la consecución del desarrollo integral de los mexicanos. Este gran propósito nacional es, a la vez, razón fundamental que explica la existencia de la administración paraestatal y de las diversas entidades que la conforman.

Si bien desde el siglo pasado han existido intentos para instrumentar la administración paraestatal, como fueron los casos de la creación del Banco Avío, el 16 de octubre de 1830, para el fomento de la actividad minera, y después, en 1837, el establecimiento del Banco Amortización de la Moneda de Cobre, es a partir de la segunda década del presente siglo en que el Gobierno Federal ha venido fomentando la creación y variedad de estas instituciones. En efecto, el papel decisivo en la promoción e intervención directa del desarrollo que el Estado asumió con la Constitución de 1917, llevó al Gobierno a ampliar esta práctica como el medio más adecuado para el mejoramiento y bienestar social de la población.

Es innegable que las soluciones de los problemas del subdesa-

rollo y sus implicaciones económicas, políticas y sociales han constituido los aspectos centrales a los que se han enfrentado las administraciones posrevolucionarias. Se observan, por una parte, problemas de tipo económico como la baja productividad, principalmente en el sector agropecuario; la incipiente infraestructura industrial, que generalmente se caracteriza por la integración de partes de importación; y por otros problemas de orden socio-político como la inequitativa distribución del ingreso, el deterioro del medio y la degradación de las formas de vida; la dificultad cada vez mayor en el acceso a mejores niveles de alimentación, empleo, vivienda, educación y cultura.

Para contrarrestar estos defectos del desarrollo económico del País, y dentro del marco constitucional que lo sustenta, el Estado Mexicano ha determinado por sí mismo la medida en que ha de desempeñar su papel de empresario en la vida económica nacional. Asimismo, el carácter propio de empresario lo adquiere el Estado en la medida que interviene directamente en la explotación, transformación, industrialización, comercialización y aprovechamiento de ciertos productos o materias primas como los energéticos, los alimentos, la industria del acero y la manufactura; o bien mediante la venta y prestación de servicios de salud, vivienda y seguridad social, etc. En consecuencia, los objetivos que el Gobierno Fede-

ral pretende alcanzar mediante el establecimiento de las diferentes entidades que componen la administración paraestatal son: En el ámbito de la actividad económica general del país:

- Acelerar el proceso del desarrollo nacional y estimular el desarrollo regional para elevar y mejorar el nivel de vida de toda la población.
- Aumentar la productividad y las fuentes de empleo.
- Distribuir justa y equitativamente la riqueza nacional.
- Reducir y racionalizar el grado de dependencia del país, con respecto al capital y a la tecnología extranjera.
- Corregir los males económicos y sociales provocadas por la explotación económica realizada por los particulares.
- Regular la competencia, complementariedad y promoción del sistema económico.

- Ajustar y armonizar los desequilibrios del sistema social.

En el ámbito del sector económico primario:

- Facilitar los procesos de reforma agraria entendi-
da ésta no sólo como la simple repartición de tie-
rra, sino también como la búsqueda de formas de or-
ganización y cooperación que propicien el incremento
y autosuficiencia en la producción de alimentos y ma-
teria primas de la actividad agropecuaria.
- Explotar, comercializar y aprovechar el potencial pes-
quero de la nación.
- Incrementar y racionalizar el uso o explotación de
los recursos energéticos y mineros.
- Lograr índices racionales de producción ganadera,
avícola, apícola y silvícola que garanticen la auto-
suficiencia para la alimentación nacional y, en su
caso, permitan la exportación de excedentes con la
consiguiente generación de divisas para el país.
- En general, lograr el máximo aprovechamiento y ra-

cionalización de los recursos naturales propiedad de la nación.

En el ámbito del sector económico secundario:

- Fomentar la creación, desarrollo y engrandecimiento de las empresas, tanto del sector público como del privado.
- Promover el desarrollo y expansión industrial (petróleo, petroquímica, energía eléctrica, acero, construcción, artesanía y otros recursos similares).

En el ámbito del sector económico terciario:

- Estimular los esfuerzos de producción y comercialización de las empresas, auxiliando en algunos casos a las que por sus condiciones y naturaleza de sus actividades lo requieran.
- Corregir y racionalizar los mecanismos del mercado, principalmente el de subsistencias populares.
- Promover e impulsar las exportaciones y sustituir las importaciones.

- Promover el crédito para el financiamiento de la producción agropecuaria, industrial y comercial.
- Impulsar la investigación y desarrollo técnico, cultural y científico.
- Fomentar y garantizar, en general, los servicios básicos para la integración del individuo, es decir, los servicios asistenciales de salud y de seguridad social.

La magnitud, alcance y complejidad de los objetivos señalados, evidencian por sí mismos la enorme trascendencia del papel que desempeñan las organizaciones de la administración pública paraestatal mexicana en el desarrollo integral del país. Esta importancia puede ilustrarse atendiendo al carácter de la acción en que opere la entidad paraestatal correspondiente. Por ejemplo, como técnica para el suministro de servicios públicos la entidad paraestatal dejada en manos particulares podría convertirse en centro de poder trascendental y decisivo exento de los controles y de las responsabilidades públicas, situación que sería contraria a las características y facultades del Estado moderno. De igual forma, la entidad paraestatal se significa como valioso instrumento para la defensa e integración de la soberanía e independencia nacionales,

cuando operan en actividades de tipo estratégico como la explotación del petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, etc., las que a su vez apoyan el desarrollo de otras actividades.

Otro caso, aunque tradicionalmente atribuido a estas instituciones, pero no por ello menos importante, es el de la orientación antimonopolística de la entidad paraestatal en el sistema de comercialización, con la cual pretende racionalizar, regular y armonizar la producción, la distribución, el mercado, los precios y el consumo, para evitar el estrangulamiento y especulación en esa área también fundamental de la economía. La empresa pública mexicana debe significarse como el instrumento "ad hoc" para el surgimiento de polos de desarrollo y revitalización de las zonas geográficas y grupos sociales marginados del país, para lo cual se deberá procurar su establecimiento en los lugares determinados estratégicamente.

Vista desde otro ángulo, la entidad paraestatal reviste importancia por ser un órgano operativo, responsable de la eje-

cución de una política o de un plan central de desarrollo que, al mismo tiempo, le permita la posibilidad de realimentar al sistema de gobierno y a la administración pública en su conjunto.

En México es verdaderamente extraordinaria la importancia de las entidades paraestatales que integran la administración pública federal; por el tipo de actividades en que operan; por los volúmenes de recursos cada vez más crecientes que administran, y por su responsabilidad de coadyuvar con el Gobierno Federal al fomento del desarrollo integral del país. Para evidenciar lo señalado, baste decir que el presupuesto de ingresos y las inversiones que realizan tales entidades en su conjunto, son superiores en monto a las que efectúa la administración pública centralizada. Por ello, el sector paraestatal debe considerarse como fuente potencial constante de ingresos que robustece la capacidad económica del Estado, incrementa las fuentes de empleo y los índices de ocupación.

En virtud de las anteriores reflexiones podemos entonces señalar que el Estado Mexicano se constituye como el empresario más importante y que, por tanto domina a la economía mexicana.

2.1. La Empresa Pública en la Comercialización de Productos Básicos.

El Estado Mexicano, a través de su desarrollo histórico, ha tratado de instrumentar mecanismos que le permitan, en un momento dado intervenir en áreas prioritarias de la economía, en este caso, en la comercialización y el abasto de productos básicos.

Así se ha fundamentado la participación directa del Estado sobre las fuerzas de la economía de mercado en la rama alimentaria, a fin de corregir las deficiencias y prever y moderar los efectos de las crisis agrícolas periódicas para realizar su acción reguladora.

La sustentación jurídica se encuentra plasmada, entre otros preceptos, en el Artículo 27 Constitucional, el cual faculta a la Nación para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de distribuir equitativamente la riqueza; el Artículo 28 que prohíbe la existencia de los monopolios, para proteger la libre concurrencia y evitar el alza inmoderada de los precios en perjuicio de los consumidores; en el 123 se determina como instrumento para la permanente evolución de la vida de las clases laborales; y el 131 que atribuye al Estado el control del comercio

exterior a fin de salvaguardar los intereses nacionales.

Durante los últimos 40 años, la política estatal se ha enfocado permanentemente a la regulación de los mercados nacionales, de aquellos productos que se han considerado como básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) principalmente, con el propósito fundamental de proteger los ingresos de los pequeños productores, mediante sistemas de comercialización más adecuados y fijación de precios de garantía, así como para garantizar el abasto del mercado interno.

Los servicios oficiales de comercialización de los productos básicos o de subsistencia, datan de los años 30, su evolución ha pretendido adaptarse a las transformaciones estructurales que ha requerido el crecimiento demográfico, es decir, una mayor oferta de productos agrícolas y una más eficiente distribución y comercialización de ellos.

A continuación se presenta una breve descripción de la evolución de los servicios oficiales y el surgimiento de organismos estatales, avocados a las tareas de comercialización y abasto de los productos básicos, con especial énfasis en el maíz.

El periodo de 1927 a 1960, se caracterizó por ser una etapa

deficitaria en la producción de subsistencias populares; la producción del maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, presentaba variaciones bruscas, ya que dependía de las condiciones cíclicas del cultivo de temporal, lo que repercutía en la deficiencia en sus disponibilidades y se hacía necesaria la importación para satisfacer la demanda interna.

Esto explica que la función principal de los organismos que en ese tiempo se crearon para atender la acción reguladora, fuera la de importar, para suplir los faltantes de los mercados internos.

En esta etapa se crearon los siguientes organismos e instrumentos reguladores: El Comité Regulador del Trigo (1937), que tenía como función, la de regular el precio nacional del cereal mediante importaciones y ventas programadas a fin de que las necesidades quedasen satisfechas. El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938), a través del cual se iniciaron, con una gama más amplia de productos, las actividades para hacer llegar los productos alimenticios básicos a las clases económicas más débiles. La Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V. (NADYRSA 1941), que fungió como órgano regulador de los precios de los artículos de primera necesidad o de las materias primas para su elaboración, y como or-

ganizador de los sistemas de almacenamiento que propiciaron la participación de los productores agrícolas en el mercado.

En 1942 se expidió el Decreto Reglamentario de la Ley de Monopolios que dispuso que todo el arroz, maíz y frijol producidos, importados o almacenados, quedaran a disposición de la entonces Secretaría de Economía, para que ésta, a través de la NADYRSA les diera el destino que juzgara apropiado, de acuerdo a las necesidades de consumo. Previamente se había creado la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA 1937), la cual se hizo cargo de fomentar, desarrollar y organizar el comercio exterior de productos agrícolas y básicos. Con el fin de ampliar sus actividades de producción, distribución y consumo de artículos de primera necesidad, se le adicionan atribuciones, y así pasa en 1949, a sustituir las funciones de NADYRSA.

Esta constituye la primera experiencia a través de la cual el Estado ejerció en mayor escala su función reguladora en la comercialización y abasto de productos básicos.

En el periodo de 1961 a 1970 se da un régimen más estabilizado de la propiedad rural, así como el mejor aprovechamiento de la infraestructura agrícola desarrollada años atrás. Los primeros resultados de la tecnificación de las actividades agro-

pecuarias en los distritos de riego, el seguro agrícola y los precios de garantía, permitieron al país alcanzar la autosuficiencia en los productos básicos fundamentales, y aún la producción de excedentes para exportación. El 25 de marzo de 1961 se decreta la liquidación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., creándose la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA); esta empresa paraestatal tuvo a su cargo el manejo de las subsistencias para el mejoramiento de los sectores económicamente más débiles de la población.

En los Considerandos Segundo y Tercero del decreto que la creó señala lo siguiente:

"2o.- CONSIDERANDO que el bienestar campesino en gran parte depende de la explotación económica y racional del ejido o pequeña propiedad y que además es indispensable procurar que el ingreso familiar de los sectores de población económicamente débiles sea cada vez más estable y suficiente, el Ejecutivo Federal, entre otras medidas, oportunamente puso en práctica un programa dirigido a modificar la organización y funcionamiento de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., a fin de que su acción marginal en los mercados de compra de productos agrícolas realmente proteja y mejore el in-

greso rural, de que el almacenamiento y distribución de granos se realice con la mayor eficacia y al menor costo y por último, de que se mantenga una acción permanente en los mercados de consumo para que los artículos de primera necesidad lleguen a la población necesitada en volúmenes suficientes, precios bajos y calidades satisfactorias."

"3o.- CONSIDERANDO que a la fecha la organización administrativa de CEIMSA es suficiente para controlar y definir los resultados de su operación; que la compra de cosechas y la ejecución de los precios de garantía está en sus manos, mediante contratos específicos de los bancos nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal; que el almacenamiento y conservación de granos ya se recomendó definitivamente a Almacenes Nacionales de Depósito y que se tienen programas en ejecución para mantener su acción reguladora en precios de artículos estimados como de consumo indispensable, el Ejecutivo Federal estima oportuno dar cima al plan originalmente previsto creando una nueva institución que contando con objetivos, estructura administrativa y recursos financieros más adecuados a las funciones que se le encomiendan, sea un órgano de servicio público que planifique, controle y ejecute, en un nivel más alto, las intervenciones reguladoras en los mercados de compra y de consumo".

CONASUPOSA fue sustituido por el Organismo Público Descentra-

lizado denominado Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, 1965); ésta tenía como finalidad que el Estado no sólo interviniera como comprador de productos, sino como productor, industrializador y comercializador de estos mismos, coadyuvando al desarrollo, tanto de pequeños y medianos productores del campo, como de la industria.

El Decreto de la creación de CONASUPO enmarca el ámbito de su competencia; los enunciados siguientes constituyen una síntesis de sus objetivos institucionales: proteger el ingreso agrícola vinculado a la producción de subsistencias fundamentales mediante programas nacionales y regionales de compra, en condiciones que permitan al sector obtener no solamente un ingreso mínimo remunerador, sino las mejores condiciones de precios, de acuerdo con las posiciones cíclicas del mercado; garantizar a los consumidores directos o industriales de los productos básicos, el abasto permanente y suficiente a precios estables; proteger la economía de los grupos consumidores de menores recursos, cuidando de mantener una relación de equilibrio entre la oferta y la demanda de las subsistencias a precios adecuados, que eliminen toda intervención innecesaria.

Es así como el Estado Mexicano a través de todo su desarrollo histórico principalmente posrevolucionario, ha intervenido

directamente, creando mecanismos institucionales (las empresas públicas) para llevar a cabo la tarea de controlar la comercialización de los productos básicos, principalmente, los agrícolas.

3.- ASPECTOS TEORICOS DE LA COMERCIALIZACION

La comercialización constituye la etapa final del proceso productivo, por medio de la cual se ponen al alcance de la población los bienes y servicios producidos para su consumo. En ella, desde el punto de vista teórico, el productor vende "el producto" de su esfuerzo al consumidor, beneficiándose ambos en esta operación.

El beneficio consiste, para el productor, en recibir ciertos pagos que le van a permitir recuperar los costos en que ha incurrido en la producción y excedentes, que al acrecentarse con el tiempo, le permiten asimismo mejorar sus métodos de producción y, en consecuencia, ofrecer cada día bienes de mejor calidad y en mayor cantidad. Implícitamente están los logros del consumidor: productos de mejor calidad y, al aumentar el volumen de la oferta, precios más bajos o poco susceptibles de movimientos alcistas. El sistema capitalista de producción impone modalidades a esta teoría planteada.

"La comercialización desempeña tres funciones primordiales: la de acopio, la de preparación para el consumo y la de distribución". (24)

La producción dispersa de productos agrícolas hace indispensa-

ble el "acopio", o sea, la concentración de los mismos en ciertos lugares para facilitar las operaciones de compra-venta, almacenamiento, transporte, etc. La "preparación para el consumo" comprende todas las clases de transformación de los productos agrícolas con el propósito de adecuarlos a la demanda de que son objeto. La "distribución" tiene como objeto hacer llegar los productos ya adaptados en sus características directamente a los consumidores.

Para cumplir con lo anterior la comercialización utiliza un número considerable de instrumentos y servicios, dentro de los que destacan, por su importancia; el transporte, el almacenamiento, el empaque, el intercambio entre mercados, el financiamiento de operaciones y riesgos.

Al transporte corresponde hacer llegar la producción agrícola, en este caso, de las zonas en que se obtiene, hacia los lugares en que habrá de consumirse. Una mala transportación, trae como consecuencia un desperdicio de gran parte de los ahorros logrados en los costos de producción.

Las variaciones estacionales de precios de los productos agrícolas se encuentran influidas en gran medida por los costos de almacenamiento. De ahí la importancia de una organización

eficiente de esta función, que permita el abastecimiento, en condiciones adecuadas, de los productos agrícolas a los consumidores.

Entre los factores que más influyen en el número y complejidad de los instrumentos y servicios de que se vale la comercialización, se encuentra la distancia entre la zona de cultivo y el punto de consumo (en el caso más sencillo el productor está en contacto directo con el consumidor; la relación más complicada se encuentra, por lo general, en la exportación de los productos que deben recorrer grandes distancias). En efecto, cuanto mayor es la distancia, mayor número de eslabones tiene la cadena y, cuanto más compleja es la preparación previa del producto, más complicada es la organización que se necesita para manipularlo. La tendencia general en el desenvolvimiento de la comercialización se ha ido deformando hacia una intermediación cada vez mayor; se ha podido observar la participación creciente e innecesaria de nuevos intermediarios en nuevos campos. Un ejemplo típico de canal de comercialización se presenta a continuación:

El productor con grandes recursos se desenvuelve ventajosamente en la comercialización de su producto, con acciones encaminadas a corregir o modificar a su conveniencia algunos de

los desajustes que inevitablemente se registran en sus mercados.

Los de pocos recursos generalmente venden sus productos a un comprador local, quien acumula todos estos excedentes comercializables constituyendo lotes de gran volumen. Este intermediario actúa entre gran número de productores modestos y uno o más mayoristas o exportadores y se encuentra muy familiarizado, tanto con las zonas productoras, como con la demanda de los mayoristas. Por ello induce a los cultivadores a dirigir el volumen de su producción a las condiciones del mercado previstas por dicho intermediario. Sus actividades contribuyen a ajustar con mayor precisión la oferta a las exigencias de su propia acción especulativa.

Frecuentemente, los pequeños productores concentran sus productos en un punto dado y el intermediario local se limita a entregar éstos a los mayoristas, por diferentes medios.

Comunmente el comprador local presta ayuda económica al productor; en algunas regiones es muy posible que no circunscriba sus actividades solamente a productos agropecuarios, trabajando también otros elementos.

En el eslabón intermedio de la cadena de comercialización casi todos los mayoristas desempeñan, a la vez, funciones de

acopio y distribución. El mayorista reúne los productos de diversas procedencias: por un lado, de los compradores locales y, por otro, de los mismos productores. Por lo general, sin embargo, necesita otras fuentes de abastecimiento complementarias y recurre a los mayoristas de otras zonas, así como a las importaciones. En lo que se refiere a su función distribuidora, entrega productos a otros mayoristas, a minoristas e incluso a algunos consumidores en gran escala. El mayorista, para desempeñar con eficacia y sin tropiezos esta doble tarea, está obligado a disponer de una reserva suficiente que le permita, además de satisfacer la demanda, esperar coyunturas más favorables en cuanto a precios. Con frecuencia ofrece surtir a crédito tanto a productores y compradores locales como a clientes minoristas.

La última etapa que se encuentra en el extremo del canal de comercialización, la que corresponde a la distribución del producto la asume el minorista. Por lo general, éste compra a varios mayoristas, o bien, acude al mismo mercado.

La acción de cada uno de los intermediarios puede utilizar en su desarrollo diversos procedimientos, así como combinar dentro de sus actividades, diversas fases sucesivas del proceso de comercialización y recurrir, en algunas circunstancias, a un mayor número de eslabones dentro de la misma cadena.

El costo de todos los servicios utilizados, más las ganancias de quienes intervienen en el sistema de comercialización quedan incluidos en el precio que pagan los consumidores finales, por lo que entre más complicado sea dicho sistema habrá mayor encarecimiento de los productos.

La Intermediación en la Comercialización.-

Estimaciones realizadas señalan que en los momentos actuales, "el 60.7 por ciento de la fuerza de trabajo nacional se dedica a producir, transportar, procesar o vender alimentos; este esfuerzo genera aproximadamente el 45.0 por ciento del producto nacional bruto". (25) Esto permite comprender en mejor medida la importante participación que hay en el país en materia de producción y comercialización de alimentos.

La acción reguladora del mercado por parte del Estado ha consistido en realizar ajustes en la oferta y la demanda de los productos básicos, complementándola con operaciones de comercio exterior; actualmente, dicha acción se ejerce fundamentalmente a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

La desorganización en la comercialización de alimentos se encuentra fuertemente influida por la inelasticidad de la ofer-

ta, que se traduce en la carencia de competencia de los productores que permita que la producción se oriente a las necesidades reales del mercado, sino que, por el contrario, conlleva a una larga cadena de intermediación que existe entre el productor y el consumidor.

En el sector agrícola se localizan distintos tipos de intermediarios, quienes actúan de acuerdo a sus acciones especulativas, manipulando las condiciones en las que se encuentra el productor en el medio rural. Entre los principales destacan, por su importancia, los comerciales y los financieros. Entre los primeros se encuentran fundamentalmente los comerciantes locales y los transportistas; entre los segundos, además de la banca, la principal fuente de crédito es el prestamista local que actúa en su provecho y en detrimento de los rendimientos económicos del productor directo.

La actividad del comerciante es decisiva en la agricultura tradicional o de subsistencia, dados los escasos recursos económicos con los que el campesino cuenta para cubrir los costos de la siembra y la cosecha, lo que lo obliga a comprometer su cosecha a la concesión del crédito, ya en especie, ya en efectivo, por lo que parte de su producción queda en poder de este tipo de intermediarios. Se ha llegado a estimar que por lo menos "el 40.0 por ciento se encuentra en este caso" (26).

Por otra parte, cuando los productores no cuentan con transporte adecuado para trasladar el producto o con recursos económicos que le faciliten financiar su movilización, se ocasiona la intermediación. Aproximadamente el 20.0 por ciento de los campesinos venden su cosecha por abajo del precio oficial por esta situación" (27)

Lo anterior obedece también a la ubicación geográfica en la que se encuentra muchas veces el productor, lo que hace que no pueda realizar la venta a los centros de recepción autorizados por CONASUPO. Además, entre otras cosas, el campesino en ocasiones no conoce las funciones de dicho organismo, o le es incosteable trasladar el producto para realizar las entregas, situación que trae como consecuencia que el comerciante o transportista se convierta en el único comprador del producto y que, en determinadas situaciones, sean estos quienes reciban el precio de garantía al venderlo a CONASUPO, obteniendo como utilidad ilícita la diferencia entre la remuneración al productor y el pago final de la producción.

Unada a esta situación, existen una serie de fallas que a veces hacen ineficiente en este sentido la acción de CONASUPO, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

El funcionamiento de los centros de recepción se ve entorpecido por los complicados trámites administrativos que es preciso efectuar, por la necesidad de adquirir nuevos costales, principalmente, para entregar maíz, así como por la existencia de malos manejos por parte de los receptores -encargados de bodegas- en la aplicación de las normas de calidad.

Los intermediarios financieros actúan también de una manera determinante en la comercialización de la producción agrícola; se ha llegado a estimar que la mayor parte de los productores necesitan préstamos para poder cultivar sus parcelas, de aquí la importancia de las fuentes de crédito.

Los sistemas de financiamiento en el sector agrícola están íntimamente ligados, como sucede en la venta del producto, a las condiciones socioeconómicas de la producción.

En la agricultura de subsistencia o tradicional, la principal fuente de crédito es el prestamista local y la banca oficial en mínima parte, como ya quedó señalado anteriormente. El problema que se observa en el contacto del productor con el comerciante es que se establece el agio, lo cual convierte sus relaciones en un mecanismo de extracción de excedentes, a tra-

vés de altos intereses, elevados precios (cuando se otorga el crédito en especie) y bajos precios en la compra de la cosecha. Esta situación provoca que el producto no se pueda capitalizar lo que, aunado a otras circunstancias, viene a ser una de las causas y efectos del estancamiento económico de este sector de la agricultura,

En suma, la comercialización tiene una importancia significativa puesto que, a través de ella, se realiza el proceso de extracción y distribución de la plusvalía y, sobre todo porque en el país adquiere características que le permiten condicionar y deformar las demás actividades económicas.

La comercialización, en los términos en que se ha desarrollado, ha propiciado la descapitalización de los agricultores y la falta de estímulo para incrementar la inversión y se ha manifestado también la imposibilidad de las fuerzas del mercado para corregir deterioros de tal naturaleza; por tanto, se justifica la intervención estatal para tratar de que tales distorsiones no lleguen a ocasionar cuellos de botella que pudieran obstaculizar el crecimiento económico nacional y, derivado de ello, el deterioro o deformación del desarrollo socioeconómico.

3.1.- Precios de Garantía

Uno de los principales instrumentos que CONASUPO utiliza para la compra del maíz, es el del precio de garantía. Este es un fenómeno con una dinámica económica y social bastante característica, la cual trataremos a continuación:

Los precios de garantía mínimos remunerativos, son uno de los factores que influyen en la evolución de la producción agrícola, esto es, tienden a aumentar la inversión y la producción de los cultivos protegidos, por el incentivo de la recuperación de los costos, y de la obtención de una utilidad. También influyen afectando la producción de otros cultivos, de rendimiento más bajo que el de los protegidos o de mercado incierto, cuya producción tiende a disminuir a corto plazo, por lo que los precios de garantía tienden a modificar la estructura de la producción. A mediano y largo plazo tienden a inducir un nuevo equilibrio dinámico a un mayor nivel de producción global. En efecto, el incremento en la producción protegida, trae consigo una baja en la producción de cultivos alternativos.

Como ya se ha visto en párrafos anteriores, la agricultura mexicana se desenvuelve dentro de una relación bipolar, ca-

racterizada por una agricultura de subsistencia o tradicional y otra de carácter comercial, por lo tanto, los móviles de la producción en una y en otra son distintos.

El precio de garantía del maíz tiende a elevar el precio rural del producto y acentúa las tradiciones socio-económicas que tienden a ligar al campesino al maíz, desde el momento que el nivel de su ingreso tiende a ser mayor por efecto de la protección.

Hay una marca diferencia desfavorable en la relación de los precios de intercambio del sector agropecuario respecto a los demás sectores de la economía. Los precios de garantía tienden a contrarrestar esa diferencia, y así protegen los ingresos de los productores de subsistencias.

Por otra parte, las compras a precios de garantía que realiza CONASUPO, representan una transferencia efectiva de recursos al sector agrícola, aún cuando interviene adquiriendo un porcentaje reducido de la producción del sector. La transferencia de recursos tiene un efecto amplificador sobre la economía nacional ya que la elevación de los ingresos de los campesinos repercute en la demanda final de bienes de este sector y por tanto en toda la economía.

De esta manera los precios de garantía han elevado los ingresos de los productores de subsistencias (o cuando menos, en algunos casos han impedido su deterioro).

Por otra parte, existe un sistema que se denomina "reservas reguladoras", creado por CONASUPO para influir en el abasto de granos y semillas básicas. Estas consisten en regular los mercados de consumo interno de los productos que se manejan y apoyar la política de los precios de garantía. Su operación ha demostrado que un adecuado sistema de reservas beneficia a productores y consumidores pues permite tener un mayor mecanismo de control, frente a fluctuaciones a corto plazo de los precios, motivados fundamentalmente por variaciones en la oferta.

Uno de los principales problemas en la aplicación del sistema de reservas lo ha constituido la fijación del nivel adecuado de las mismas, que debe tomar en cuenta por el lado de la oferta, las variaciones que registra la producción agrícola de un año a otro, sobre todo en el caso del maíz, cuya mayor parte se cultiva en tierras de temporal; y por otro de la demanda, los cambios que tienen lugar en los requerimientos internos del país, ya que la demanda interna es previsible dentro de ciertos límites.

Por otra parte, el método de arrastrar considerables reservas para hacer frente a un eventual desastre en las cosechas trae consigo serios problemas, ya que las reservas podrían convertirse en un gravoso instrumento, que por tratar de elevar los ingresos rurales y proteger el poder de compra de los consumidores, causará un gran desembolso por gastos de almacenamiento y conservación. En los últimos años, debido a los faltantes de ciertas variedades de maíz preferidas por el consumidor, y en coincidencia peligrosa con su acentuada escasez en el mercado internacional, se hizo necesario llevar a cabo importaciones a precios elevados, con la finalidad de compensar el déficit; con esto el Estado aumentó substancialmente su intervención en el mercado para hacer frente a los movimientos especulativos.

Para que el sistema de reservas sea operativo es necesario, en primer término, que el organismo que las maneja, pueda exportar en su oportunidad o, en caso contrario, importar en condiciones deficitarias; en segundo lugar, evitar el deterioro de los productos almacenados; en tercero, crear en los distribuidores y consumidores la seguridad de abasto en cualquier situación; y en cuarto, una estrecha cooperación y coordinación entre las distintas dependencias que, en una forma u otra, intervienen en su mecanismo operativo.

La acción gubernamental en materia de comercialización de granos ha cobrado especial relevancia, fundamentalmente en la presente década, mediante el uso de uno de los principales instrumentos operativos, la fijación de los precios de garantía.

El precio comercial es aquel que se ha establecido de acuerdo a la situación imperante en el mercado, es decir, según las condiciones y magnitud de la oferta y demanda; precio que puede no ser remunerativo para el productor directo.

Teóricamente el precio de garantía es el precio mínimo establecido por el Estado para hacer remunerador el esfuerzo de los productores agrícolas; ha sido considerado como el principal instrumento de la acción reguladora para la producción rural. Además, constituye la base de los sistemas de compra y ha servido como medio para recapitalizar al productor agrícola, al inducirlo a determinados cultivos, y a fortalecer el mercado interno mediante la redistribución del ingreso.

El precio de garantía, aunado con otras acciones complementarias, tiene como funciones las siguientes:

La regulación de los mercados de subsistencias básicas, me-

mediante la promoción del desarrollo de mecanismos que permitan una mejor redistribución de beneficios entre productores, intermediarios y consumidores.

La protección mediante la transferencia directa de recursos a través de los precios a los productores de bajos ingresos.

Los precios de garantía se establecieron inicialmente para los principales productos de la dieta mexicana, el maíz y frijol; las causas que motivaron su establecimiento fueron, entre otras: presiones económicas, políticas y sociales, proteger a los productores y asegurarles un nivel básico de ingreso por su actividad; se tomó en consideración que casi la mitad de los mexicanos viven de las labores del campo, por lo que era necesario lograr una distribución más equitativa del ingreso y un mayor poder de compra del sector rural que les permitiera a sus habitantes participar, con mayor vigor, en el progreso del país y disfrutar de mejores niveles de vida.

El Estado fija los precios de garantía a través del Gabinete Agropecuario; es así que CONASUPO se apoya en el artículo 3o. fracción II del Decreto que la creó, que la facultaba para hacer estudios socioeconómicos y técnicos conducentes

a la fijación por el Ejecutivo Federal de los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneja, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades de acuerdo a las condiciones que prevalezcan (28).

4.- CONASUPO Y SU ORGANIZACION

CONASUPO es el organismo del Gobierno Federal encargado del fomento del desarrollo del país en el campo de las subsistencias populares, a través de la organización racional y eficiente de sus mercados y del abastecimiento y regulación de éstos. De este gran objetivo general se derivan los siguientes objetivos:

- a) Regular el mercado de subsistencias populares.
- b) Proteger los ingresos de los consumidores de escasos recursos al adquirir productos básicos para su alimentación.
- c) Aumentar los ingresos de los campesinos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a través de los precios de garantía.

Para el mejor cumplimiento de los objetivos anteriormente descritos, la Institución se ha organizado de la siguiente manera:

Consejo de Administración.- El Consejo de Administración es la máxima autoridad de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

tencias Populares. Estaba integrado en el periodo de referencia, por los C.C. Secretarios de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Comercio; así como por el señor Director General de la Institución y por el Secretario Técnico del Gabinete Agropecuario.

El C. Secretario de Comercio funge como Presidente del Consejo de Administración y el Secretario Técnico del Gabinete Agropecuario como su Secretario.

Son facultades del Consejo Administrativo definir, establecer y evaluar la política general de operación y desarrollo que la Institución habrá de seguir, estudiar, analizar y, en su caso, autorizar planes, programas y proyectos de trabajo que le sean presentados por el Director General; y, de manera general, apoyar y vigilar que la Institución cumpla cabalmente las atribuciones que le confiere su derecho constitutivo.

Dirección General.- La Dirección General es, después del Consejo Administrativo, el órgano más importante en virtud de que en ella CONASUPO tiene su personificación jurídica.

De conformidad con el Artículo 10 del Decreto Constitutivo

de CONASUPO, el Director General tiene como facultades, dirigir la marcha de la Compañía y representarla legalmente en sus relaciones internas y externas en todos sus actos administrativos; formular y presentar al Consejo de Administración los programas de operación y de inversiones y los presupuestos de gastos; elaborar y establecer reglamentos y disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de la Institución; designar su personal; y, de manera general, proveer todo lo necesario a efecto de que la Institución logre eficientemente los objetivos que tiene asignados.

Subdirección Comercial.- La Subdirección Comercial desempeña un papel fundamental dentro de la organización CONASUPO, supuesto de que es la responsable de elaborar los planes y programas para la compra-venta de los diversos productos tanto nacionales como de importación y/o exportación que la Institución comercializa por sí a través de los Comités Mixtos de Comercialización.

Es importante señalar que a partir del año de 1979, por disposiciones del Ejecutivo Federal se implantaron nuevos sistemas de comercialización.

Estos nuevos sistemas de comercialización se llevan por con-

ducto de diversos Comités Mixtos de Comercialización que están integrados por representantes de Comercio, de CONASUPO, del Gabinete Agropecuario y de la Industria.

Tienen como objeto regular los mercados de las subsistencias populares; establecer un régimen de acciones participativas para garantizar el abasto de materias primas, o en el cual los sectores que lo requieren deben asumir las responsabilidades inherentes a su propio suministro; determinar los elementos necesarios para establecer un sistema de subsidios buscando siempre que éstos se apliquen a los productos finales que lo requieran.

Como resultado de estos esfuerzos, CONASUPO está en posibilidad de optimizar su esfuerzo en las acciones de regulación, de reducir sus costos financieros y de racionalizar aún más sus inventarios.

Dentro de este marco de referencia, la Subdirección Comercial, de acuerdo con los objetivos, políticas y lineamientos generales que en el proceso de producción-comercialización, establece el Gabinete Agropecuario y el Sector de Comercio, implanta las normas y sistemas necesarios para comercializar los productos básicos para la alimentación popular, buscando que éstos lleguen a precios bajos, o evitando en lo posible

acciones especulativas y de abuso por parte de comerciantes e intermediarios, cuya acción redundaría en la elevación de precios.

De igual forma, la Subdirección Comercial participa en la definición y aplicación de las normas de calidad y especificaciones de los productos para su comercialización; en la formulación de estudios socioeconómicos para la determinación de los precios de garantía o mínimos para la compra de los productos agrícolas; define y aplica precios de venta de productos que maneja, manteniendo actualizado el catálogo respectivo; elabora, opera, controla y evalúa los programas de compras nacionales y de importación, así como los de ventas nacionales y exportación para atender la demanda de estos productos y mantener una reserva reguladora de los mismos que permita satisfacer en todo momento las necesidades de productos básicos en el mercado interno; esto último en coordinación con los Comités Mixtos de Comercialización.

Subdirección de Operaciones.- La Subdirección de Operaciones y la Subdirección Comercial constituyen los órganos básicos de CONASUPO, ya que en ellas reside la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos para los que la Institución fue creada. La Subdirección de Operaciones es responsable de elaborar, realizar, coordinar, controlar y evaluar las

operaciones relativas a la recepción, almacenamiento y conservación, distribución y transportación de los productos que la Institución comercializa.

Su participación en los nuevos sistemas de comercialización a que anteriormente hicimos referencia consiste fundamentalmente en integrar información relativa a los costos que implica la recepción, almacenamiento, conservación, distribución y transportación de los productos que adquiere el sector privado a través de los Comités Mixtos de Comercialización establecidos, a fin de que reintegren a CONASUPO los recursos financieros que a ellos, de acuerdo con las nuevas bases de comercialización, les corresponda cubrir.

En el cumplimiento de estas responsabilidades la Subdirección participa en la definición de las normas y especificaciones de calidad de los productos y vigila su correcta aplicación en la recepción, almacenamiento y transporte de los mismos, realiza y promueve estudios para el control de calidad, análisis y certificación de granos, vigila el cumplimiento de los contratos que se celebran con otras empresas para la prestación de servicios, tales como: almacenamiento, análisis, certificación y conservación, servicios portuarios, seguros, separación de costalera y maniobras en general; establece y mantiene relaciones de coordinación con otras dependencias y

entidades del gobierno como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Ferrocarriles Nacionales de México, así como empresas privadas, agencias, aduanales, reparadoras de costalera, agencias certificadoras, servicios portuarios, etc.

Para la recepción de los granos de importación la Subdirección de Operaciones ha establecido 14 Unidades Operativas Especiales que se ubican en los principales puertos y fronteras del país y a través de las que se realiza la internación de los productos de importación.

Subdirección de Filiales.- CONASUPO ha creado, con base en la fracción octava del Artículo 3o. de su Decreto Constitutivo, un conjunto de empresas filiales que en paralelo a ella coadyuvan a la consecución de sus objetivos federales y específicos y que se orientan a la industrialización, transformación, comercialización y aprovechamiento de los productos que maneja.

Este conjunto de empresas filiales está integrado por seis empresas comerciales: Distribuidora CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA); Distribuidora CONASUPO Metropolitana, S.A. de C.V. (DICOMESA); Distribuidora CONASUPO del Centro, S.A. de C.V.; Distribuidora CONASUPO del Sur, S.A. de C.V.; Distri-

buidora CONASUPO del Sureste, S.A. de C.V.; Distribuidora CONASUPO del Norte, S.A. de C.V.; Distribuidora CONASUPO del Noroeste, S.A. de C.V. Por 4 empresas industriales: Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA); Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (TRICONSA); Industrias CONASUPO, S.A. de C.V. (ICONSA); y Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MINSA). Y por tres empresas de servicios: Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. de C.V. (BORUCONSA); Centros CONASUPO de Capacitación, S.C. (CECONCA), y el Fideicomiso Comisión Promotora para el Mejoramiento Social.

Sin haber sido creados propiamente por la Institución se han sumado a este conjunto de empresas filiales, por disposición expresa del titular del Poder Ejecutivo Federal, Almacenes Nacionales de Depósito y la Impulsora del Pequeño Comercio.

Con el objeto de planear, programar, coordinar y evaluar la operación de estas empresas filiales, la Institución cuenta con la Subdirección de Filiales, misma que además pretende dar uniformidad, congruencia, homogeneidad y coherencia operativa a los diversos programas de acción que CONASUPO promueve por conducto de sus empresas filiales. Igualmente, la Subdirección de Filiales constituye el medio más adecuado al

través del cual la Dirección General de CONASUPO establece las políticas generales de trabajo a las que las filiales deben sujetarse, tanto desde el punto de vista industrial y comercial como del presupuestal y administrativo.

Subdirección de Administración y Finanzas.- La Subdirección de Administración y Finanzas representa para CONASUPO el área de apoyo de la Institución, pues tiene a su cargo el buscar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, así como de los recursos materiales y financieros de que dispone la entidad para el logro de sus funciones.

De acuerdo con lo antes señalado la Subdirección de Administración y Finanzas tiene bajo su responsabilidad atender los asuntos relativos a la administración y desarrollo del personal al servicio de la Institución; formular el presupuesto con orientación programática, de acuerdo a los lineamientos que señalan las dependencias de apoyo global y la Secretaría de Comercio; establecer los registros y controles para el ejercicio y evaluación del presupuesto tanto desde el punto de vista operativo como de apoyo administrativo e inversiones; proporcionar a los diferentes órganos de CONASUPO los servicios generales y de apoyo administrativo que requieran: programar, adquirir, conservar, suministrar y evaluar los recur-

Los materiales que las diferentes unidades administrativas que integran la Institución requieran para cumplir con sus responsabilidades y por último, proporcionar el apoyo jurídico que el organismo requiera para el cumplimiento de sus actividades.

Subdirección Técnica.- La Subdirección Técnica constituye el órgano fundamental de regulación y control de la Institución, al promover la formulación, seguimiento, coordinación y evaluación de los diversos planes y programas de desarrollo.

En este sentido la Subdirección Técnica formula los planes generales a corto, mediano y largo plazos del sistema CONASUPO; atiende a su desarrollo tecnológico; realiza estudios y proyectos para la mejor operación de la Compañía en cuanto a la producción nacional agropecuaria, medios de distribución, proyección sobre la oferta y la demanda de productos básicos; estudia y analiza el impacto económico y social de CONASUPO y proporciona el servicio de procesamiento electrónico de datos a los demás órganos del sistema CONASUPO que lo soliciten.

Subdirección de Delegaciones.- La necesidad de desarrollar

en forma congruente, coordinada y eficiente el complejo de operaciones que los diferentes órganos del sistema CONASUPO realizan en todos los ámbitos del territorio nacional constituye la razón básica de la Subdirección de Delegaciones.

En consecuencia, a través de la Subdirección de Delegaciones, misma que coordina 7 Coordinaciones Regionales, 31 Delegaciones Estatales y 18 Subdelegaciones Estatales, se realizan las funciones de coordinación, supervisión, y evaluación que en el interior del país otros órganos de CONASUPO llevan a cabo, en beneficio de la población.

En el cumplimiento de estas funciones la Subdirección supervisa el manejo de los productos que la Institución comercializa; vigila la correcta ejecución de los programas especiales y de auxilio social que la Dirección General encomienda; establece, mantiene y fomenta las relaciones de coordinación entre la Compañía y otras dependencias del Gobierno Federal que operan en el interior, así como con los gobiernos estatales y municipales y representantes de la población organizada, tales como cámaras comerciales, organizaciones de productores agrícolas, etc; y establece y opera mecanismos de control para corregir o superar las desviaciones en los progra-

mas que en el interior del país realiza el Sistema CONASUPO.

Coordinación Ejecutiva de Promoción y Divulgación.- La Coordinación Ejecutiva de Promoción y Divulgación desempeña un papel de primer orden en el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la buena imagen institucional de CONASUPO ante la población. Para ello la Gerencia formula, realiza y evalúa las operaciones para la promoción y divulgación de la Institución, además de responsabilizarse del fomento de las relaciones públicas del Sistema CONASUPO.

A través de la Coordinación Ejecutiva de Promoción y Divulgación se establecen las relaciones institucionales entre la Compañía y los diversos medios de comunicación masiva (televisión, radio, prensa, cine, agencias publicitarias, etc.) a efecto de que pueda promover y divulgar en la opinión pública los diversos programas de operación que en su beneficio promueve. En igual forma la Gerencia elabora, edita y distribuye, previa autorización de la Dirección General, las publicaciones necesarias para la difusión de los planes, programas, proyectos, actividades y eventos institucionales.

Coordinación Ejecutiva de Información y Publicidad.- Esta

Coordinación tiene a su cargo programar, diseñar y difundir en el ámbito rural, la publicidad que sea necesaria para dar a conocer a los ejidatarios y pequeños productores, fundamentalmente los programas agropecuarios que CONASUPO lleva a cabo para beneficiar su economía.

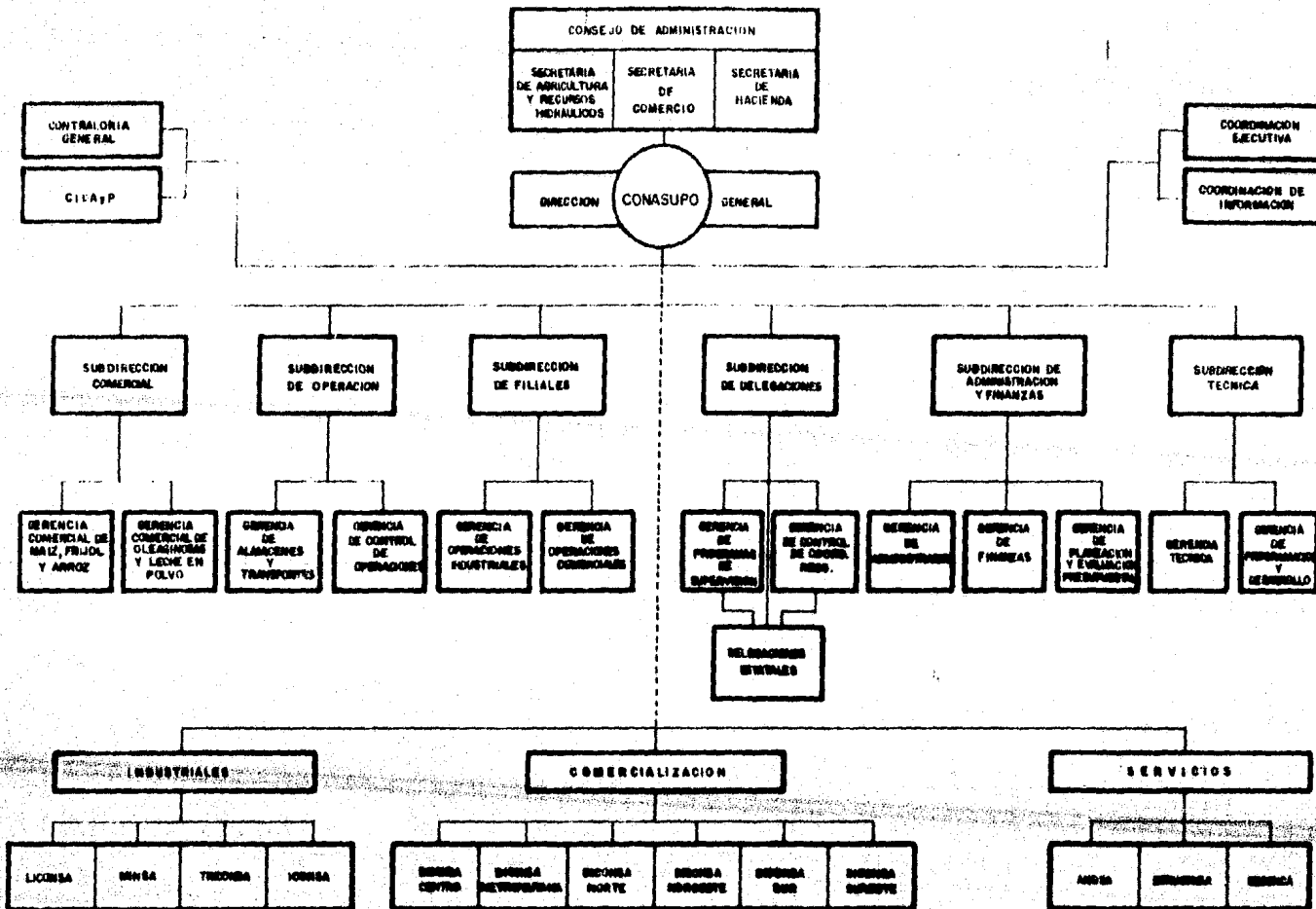
Las campañas publicitarias tienden a orientar al campesino sobre las fechas y condiciones en que CONASUPO va a adquirirles sus productos, de acuerdo con los programas específicos que para tal efecto elabora.

También dan a conocer los diferentes servicios que proporcionan a los campesinos algunas empresas del Sistema CONASUPO (como es el caso del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal que administra BORUCONSA) durante la ejecución de los programas de compras institucionales.

Contraloría General. - La importancia de la Contraloría General reside en que es el órgano básico de control y evaluación del funcionamiento general de la Compañía. Esto es, a través de ella se ejercen los diversos programas de auditoría operativa, financiera y de gestión de la Institución, los que necesariamente implican la revisión permanente de los procedimientos de operación y control interno; de análisis

de los movimientos de valores y mercancías, así como de los registros contables; y de análisis y evaluación de los ejercicios financieros, tanto de CONASUPO Matriz, como de las empresas filiales para determinar su racionalidad y eficiencia.

ORGANOGRAMA DE LA COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES (1977 - 1982)



4.1.- ANTECEDENTES

En términos generales todos los gobiernos emanados de la Revolución de 1910, han reconocido como necesidad obligatoria la de proteger a las clases económicamente débiles del país. De ahí la necesidad de crear un organismo gubernamental capaz de defender eficazmente los ingresos de los ejidatarios, colonos y pequeños propietarios y, de regular, en beneficio de los sectores de escasos recursos, el mercado de las subsistencias populares.

Los organismos paraestatales que antecedieron a CONASUPO de índole y funciones tan diversas, respondieron a un solo propósito. Dar expresión concreta al ideario anteriormente mencionado.

COMITE REGULADOR DEL MERCADO DEL TRIGO

Fue constituido por iniciativa del señor Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río, el 22 de junio de 1937. Es tal vez el primer antecedente directo de la actual CONASUPO.

Entre sus funciones se encontraban: la de estudiar la dis-

tribución de las cosechas; investigar la capacidad adquisitiva del trigo de la población del país; el consumo de harina y pan; establecer normas para determinar la calidad de trigo y harinas y, sobre todo, regular el precio nacional del trigo, procurando que las necesidades del consumo quedasen satisfechas, importando los deficientes para asegurar el abasto de tan importante insumo.

La vida del Comité Regulador del Mercado del Trigo fue breve ya que no era posible regular el mercado con un instrumento cuya actividad se encontraba limitado a un sólo producto.

COMITE REGULADOR DEL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS

Fue creado por Acuerdo Presidencial el 15 de marzo de 1938, y más tarde por la ley del 30 de julio del mismo año. La ley de referencia consideró que: "corresponde al poder público, la obligación de evitar que se produzcan en el mercado de las subsistencias cambios anormales y fluctuaciones artificiales contrarias a los intereses de los consumidores y particularmente las clases laborantes".

El Comité quedó integrado bajo la presidencia del entonces

titular de la Secretaría de Economía y con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Ganadería y Comunicaciones y Obras Públicas, así como de las instituciones nacionales bancarias. Es importante hacer notar que en la actualidad integran el Consejo de Administración de lo que ahora es CONASUPO, el Secretario que funge como Presidente; el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Secretario de Hacienda y Crédito Público o sea casi la misma integración de hace 41 años.

El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias sustituyó al Comité Regulador del Mercado del Trigo, creado un año antes. Las tendencias inflacionarias que tan claramente pudieron advertirse en los meses anteriores a la Segunda Guerra Mundial, hicieron necesario complementar las tareas del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. Así, ese mismo año, y como consecuencia del reglamento sobre artículos de consumo necesario del 4 de octubre de 1938, se crearon: Comités Consultivos de los Artículos de Consumo Necesario, y poco más tarde el 9 de enero de 1940, se establecieron Comités de Vigilancia del Comercio de Artículos de Primera Necesidad. Los primeros se ocuparon de examinar los mercados en detalle, a fin de proponer soluciones para evitar el alza de los precios; los segundos de vigilar que las disposiciones del Ejecutivo fuesen puntualmen-

te cumplidas, sobre todo por los expendios del Comité Regulador del Mercado de la Subsistencias.

Estas operaciones de investigación y control, se encuentran ahora incorporadas a la estructura y funciones de CONASUPO.

NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A. de C.V.

El 3 de mayo de 1941, el Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, promulgó una ley en la que advertía que era exigencia inaplazable: "Atacar desde su origen la formación de los precios mediante una intervención activa del Gobierno en sus causas determinantes para no esperar ulteriormente, de las simples medidas de vigilancia y policía, la corrección del encarecimiento de los artículos de primera necesidad" y que por ello "era preciso encontrar dentro de las prácticas financieras y mercantiles habituales, medios eficaces para combatir los excesos y abusos de los especuladores comerciales, que en detrimento de los intereses económicos de los consumidores realizan obras de acaparamiento".

Como consecuencia, y en sustitución del Comité Regulador

del Mercado de las Subsistencias, creó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V., sociedad establecida por ley, más con acciones suscritas por las instituciones nacionales de crédito y las centrales nacionales de las agrupaciones de trabajadores y de los campesinos ejidatarios organizados.

La misión fundamental de NADYRSA fue la de regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirvan como materias primas para la elaboración de productos que tengan aquel carácter, con el fin de "asegurar a los productores precios remunerativos y razonables".

Al mismo tiempo: asegurar al consumidor precios que se ajusten en el mayor grado posible a los precios rurales corrientes".

En lo que toma a los productores agrícolas, se estipula que NADYRSA habría de hacerlos partícipes de las ventajas y facilidades que pudieran lograrse en el almacenamiento, transportes, pignoración y venta de sus productos.

Asimismo, se encarga NADYRSA de promover la preparación técnica de clasificadores de los artículos que habría de manejar, sobre todo de productos agrícolas, así como de es-

tablecer laboratorios necesarios a tales actividades.

Para asegurar que NADYRSA pudiera cumplir sus funciones se le otorgaron subsidios para la importación y exportación, así como facilidades para que su opinión sobre cuotas de almacenamiento, tarifas de transporte y especificaciones de los productos que manejará, fuese escuchada por otros organismos.

COMPANIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA, S.A.

NADYRSA y CEIMSA, funcionaron paralelamente durante poco más de ocho años hasta que la similitud entre sus tareas y el término de la Segunda Guerra Mundial, que puso también fin a las circunstancias de emergencia que dieron lugar a la creación de NADYRSA, provocaron la fusión en un solo organismo. El 13 de julio de 1949 se ordenó la liquidación de NADYRSA por Decreto del 14 de julio de 1949, CEIMSA asumió la responsabilidad de "Procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios de trigo y el maíz, así como de cualesquier otros artículos de primera necesidad en que las secretarías de Economía Nacional y la de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente consideraran necesario el establecimiento de un régimen especial para alcanzar esos fines".

La compra de cosechas, las importaciones para cubrir faltantes en artículos de primera necesidad y la regulación de precios, con tendencias a evitar especulaciones immoderadas, pasaron a ser atribuciones de la CEIMSA.

CEIMSA, fue durante doce años el más importante mecanismo regulador del mercado, sobre todo porque el Gobierno Federal, puso en práctica un programa, dirigido a modificar su organización y funcionamiento, que entre los años 1945 y 1955, introdujo enmiendas de importancia en su escritura constitutiva para conferirle facultades progresivas que le permitieran intervenir, de manera cada vez más decisiva en los fenómenos de la producción y distribución de los artículos de primera necesidad: vigilar los precios como demostró la experiencia, no podía ser sino una acción insuficiente.

Para lograr que los productores agrícolas recibieran precios remuneradores por sus cosechas y que las subsistencias populares llegasen al consumidor a precios razonables, era necesario "seguir atacando este problema en sus causas primordiales, que son: la tradicional injusta distribución del ingreso nacional; las pingues ganancias; la insuficiencia de algunos renglones de la producción; la falta en nu-

meras regiones del país de bodegas, frigoríficos y silos para conservar y movilizar existencias reguladoras de alimentos. Y, en máxima proporción, el pesado aparato mercantil, consecuencia de prácticas anticuadas y exceso de intermediarios".

Así lo señaló el Presidente Ruiz Cortines en su Segundo Informe de Gobierno.

COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, S.A.

El Presidente Adolfo López Mateos, "considerando que el bienestar campesino en gran parte depende de la explotación económica y racional de ejido y pequeña propiedad y que además es indispensable procurar que el ingreso familiar de los sectores de población económicamente débiles sea cada vez más estable y suficiente" creó el 2 de marzo de 1961, un organismo de servicio público que, en un nivel más alto, sustituyó y amplió las funciones de la CEIMSA. Y es que es organismo poseía ya una diferencia fundamental con lo que le precedieron: si en aquellos el propósito principal era regular los mercados de productos básicos, en este organismo además, se procuró llevar adelante los fines de la Reforma Agraria: Distribuir mejor la riqueza y el ingreso y mejorar la productividad.

CONASUPO, S.A., se crea "para que por sí o a través de terceros mantengan precios de garantía que expresamente autorice el Ejecutivo Federal para granos como maíz, frijol, trigo y otros productos básicos que suplan insuficiencias de abasto directo o respondan de demandas excepcionales y compre, distribuya y venda subsistencias populares".

De esta manera, el Estado dió un nuevo paso en "la inquebrantable resolución de completar la Reforma Agraria, con una economía ejidal fortalecida por la venta de sus productos a precios equitativos y remuneradores; así como en la lucha porque nuestro pueblo disponga de alimentos suficientes que satisfagan con amplitud sus necesidades". Así lo aseveró el Sr. Presidente Adolfo López Mateos, en su Tercer Informe de Gobierno.

COMPANÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES

El 23 de marzo de 1965 y en base al acervo de experiencias acumuladas por lo organismos antecesores, y con apoyo en la Constitución Política Mexicana y diversas leyes vigentes, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto que sustituya a la CONASUPO, S.A., por el Organismo Público Descentralizado:

COMPANÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, actual.

Muchas son las razones que explican este cambio. En ellas se encontraba el interés del Jefe del Ejecutivo Federal, por llevar a la práctica los ideales que expresaron los Diputados al Congreso Constituyente de 1917, aprovechando, al hacerlo, lo mejor de la experiencia reunida por organismos con propósitos similares en casi treinta años de trabajo y esfuerzo; se encontraba también, la necesidad de contar con una Institución más ágil, que poseyera un campo de acción más amplio y descansara en principios doctrinarios más depurados que hicieran de ella un instrumento al servicio exclusivo de la justicia social y de los ideales de la reforma agraria integral.

La razón fundamental, sin embargo, ha de verse en el reconocimiento de que la obligación de regular el mercado de las subsistencias en beneficio de los sectores populares no pueden ser una acción marginal que se lleve a cabo por medio de una sociedad anónima de control estatal, sino una función fundamental de gobierno.

Conforme a las necesidades sociales, CONASUPO existe para salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y agricultores

en pequeño e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos.

Con relación a los primeros la CONASUPO funciona como un instrumento más de la Reforma Agraria Integral, al asegurar al campesino una remuneración razonable mediante los precios de garantía que el Ejecutivo Federal ha fijado para ciertos cultivos básicos como el maíz, el trigo, el frijol, el arroz, el sorgo, etc.

En lo que toca a los grupos sociales económicamente débiles, la CONASUPO pone a su alcance alimentos y artículos de consumo necesario, de buena calidad y a bajo precio por medio de sus tiendas urbanas, rurales y unidades móviles que funcionan prácticamente en todo el ámbito nacional.

Estos dos propósitos, en todo complementarios entre sí, permiten a esta Institución actuar como un organismo regulador del mercado de las subsistencias, atenuando en lo posible todo abuso de los productos agrícolas primarios y, a la vez, trata de evitar la formación de monopolios que encarezcan los artículos de primera necesidad.

4.2- Objetivos

El objetivo general de CONASUPO consiste en coadyuvar con el Gobierno Federal en el fomento del desarrollo económico y social del país en el campo de las subsistencias populares y a través de la organización racional y eficiente de sus mercados.

Este concepto implica que, como se deriva del Decreto que creó la Institución, el Gobierno Federal retire los objetivos de fomento del desarrollo y sólo delega en CONASUPO una función, un campo de actividades. La Compañía no puede lograr por sí misma los objetivos de fomento que se fija el Gobierno Federal, sino que debe contribuir a su logro mediante acciones definidas y limitadas en su marco de atribuciones.

Por otra parte, en esta definición del objetivo general, como en el Decreto, se señalan dos aspectos de la función de la Compañía: el del desarrollo económico y el del desarrollo social, o sea, que CONASUPO ha de contribuir al aumento de la capacidad nacional de inversión productiva, de un lado, y del otro, ha de contribuir a la corrección de

las desigualdades de la sociedad, protegiendo a grupos económicamente débiles.

Finalmente, el concepto delimita la función delegada en CONASUPO, especificando que su campo de acción es el de los mercados de subsistencias populares. Para fines de programación, se considera que los mercados son los sistemas o aparatos económicos en los que se producen las relaciones de intercambio de bienes o servicios; por subsistencias se entienden los artículos de consumo indispensable para la alimentación, la salud y el bienestar físico, y son subsistencias populares las que adquieren quienes tienen menores ingresos económicos.

Objetivos específicos

A) Regular las relaciones de intercambio en los mercados de subsistencias populares, entendiendo por regulación la estabilización y la racionalización de los márgenes de comercialización y considerando que éstos se encuentran integrados por la diferencia entre los precios al productor y los precios al consumidor (o sea, tanto los costos reales del servicio de comercialización como la utilidad de quien los presta).

Esta es por mandato gubernamental, la principal responsabilidad de CONASUPO. La definición indicada contiene un doble enfoque.

Por una parte se refiere a la estabilización de los márgenes de comercialización más que a la estabilización de precios en sí misma. Tal enfoque permite evitar traslapes significativos de la responsabilidad de CONASUPO con la de otras entidades gubernamentales. Por ejemplo, los volúmenes de la producción afectan directamente la estabilidad de los precios, pero la responsabilidad sobre los cambios en esos volúmenes no corresponde a CONASUPO; en el caso de los productos agrícolas, por ejemplo, a los que se refieren las principales actividades de la Compañía, la responsabilidad corresponde principalmente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Si CONASUPO buscara la estabilización de precios se, debería ocuparse directamente de los volúmenes de producción y se superpondrían sus actividades con las de otras entidades. En cambio, al ocuparse de la estabilización de los márgenes de comercialización, la función de CONASUPO puede orientar su acción a una tarea concreta que obviamente se relaciona con las de otras entidades pero sin confundirse con ellas.

Por otra parte, la definición comprende la racionalización

de los márgenes de comercialización.

La estabilización de los márgenes de comercialización tiende a reducir las variaciones en el tiempo y en el espacio de dichos márgenes, tanto si se deben a problemas globales de la realidad económica (desequilibrio entre la oferta y la demanda) como si se originan en decisiones "autónomas" de los agentes económicos que no son consecuencia directa y necesaria de esos fenómenos. Por ello, estas operaciones pueden implicar la reducción de ganancias especulativas o ilícitas de los intermediarios y reducir, en consecuencia, los márgenes de comercialización; éstos, empero, se ven afectados también por el nivel de eficiencia de los sistemas comerciales existentes. Además de la estabilización, por tanto, la acción reguladora debe buscar una modernización de los procesos de comercialización, de tal modo que el ingreso absorbido por el comercio comprenda solamente el costo mínimo posible de los servicios que presta y una ganancia razonable. Al tratar de inducir una eficiencia óptima de la comercialización, se intenta lograr que el gasto de los consumidores se transfiera en su mayor parte a los productores, para beneficio de ambos y de la economía en conjunto.

B) Aumentar el ingreso de los productores. En la letra y en el espíritu del Decreto que creó a CONASUPO y en

los lineamientos de política que el Gobierno Federal le ha trazado, se encuentra implícita su función protectora de los productores económicamente débiles. El desarrollo desigual del país implica que aún habiéndose logrado la regulación de los mercados de subsistencias populares, o sea, una comercialización menos deficiente de las mismas, las desigualdades en el poder económico y el nivel de productividad de los productores determinan una incapacidad real de los más atrasados de lograr un ingreso remunerativo por su trabajo. En efecto, las tendencias del mercado llevan el precio que se paga a los productores al nivel que corresponde a los costos de los más adelantados; un precio redituable para éstos, dada su tecnología y productividad resulta no remunerativo para los más atrasados. Compete a CONASUPO atender este problema económico y social, que bloquea el desarrollo nacional y es por lo mismo, socialmente inaceptable no resolvería.

El núcleo central al que se dirige este objetivo se encuentra en la agricultura de subsistencia. Este régimen de producción ha llevado a un estado de miseria dependiente a los millones de mexicanos que viven de él. Su estancamiento o franco retroceso afecta no sólo las condiciones de vida de ellos mismos, sino también la posibilidad de desarrollo del país en su conjunto. Si bien numerosas entidades públicas tienen

responsabilidades específicas que cumplir en la atención de este sector de la actividad económica, la de CONASUPO parece particularmente relevante. En efecto, el diagnóstico sobre el estancamiento o retroceso de la agricultura de subsistencia pone de manifiesto que sus causas se encuentran principalmente en las relaciones de intercambio del sector, que le impiden retener e invertir productivamente el excedente económico acumulable que se genera en él. Estas relaciones de intercambio se refieren tanto a la venta de los productos generados en el sector como a las compras que realizan los agricultores de subsistencia.

C) Aumentar las posibilidades de los consumidores de escasos recursos de adquirir subsistencias. Asegurar a estos grupos el acceso a las subsistencias implica a la vez abastecimiento y precio, o sea, que el objetivo define la responsabilidad de CONASUPO tanto en lo relativo a la disponibilidad de las subsistencias populares como en cuanto al precio de las mismas.

Como se ha indicado, en la función de CONASUPO se encuentra implícita la protección de sectores económicamente débiles. Aún en mercado con oferta regulada, o sea, aún habiéndose logrado una comercialización eficiente de las subsistencias populares, una parte de la población no podría adquirir a

los precios resultantes las subsistencias que necesita, en virtud del desarrollo desigual del país. CONASUPO, en consecuencia, debe buscar la adaptación del mercado a las necesidades de estos consumidores de escasos recursos, propiciando el abastecimiento oportuno y a precio asequible de los artículos que necesitan para su subsistencia.

Los objetivos analizados permiten distinguir la función de CONASUPO, la cual trata de lograr que los ingresos de los consumidores de escasos recursos les permitan adquirir los bienes que necesitan, o sea, trata de lograr que el valor de su trabajo sea socialmente equivalente al valor de las subsistencias básicas.

5.- MECANISMOS DE CONASUPO PARA LA CAPTACION,
ALMACENAMIENTO, INDUSTRIALIZACION Y ABASTO DEL MAIZ.

La complejidad de los problemas de la producción, la distribución y el comercio de alimentos a nivel mundial, ha obligado a los países, independientemente de sus principios de organización política y de sus estructura socio-económicas, a organizar mecanismos e instrumentos que intervengan en mayor grado en la actividad económica para orientarla hacia el logro de la satisfacción alimentaria de su población y, particularmente, de los grupos más necesitados.

México no debía ni podría sustraerse a tal tendencia, máxime que somos una nación en donde coexisten pocos que todo lo tienen y muchos con grandes carencias. Así, a partir del Plan Sexenal 1935-1940, se infirió la necesidad de que el Estado interviniese para evitar la escasez, la especulación y el alza inmoderada en los precios de las subsistencias básicas, buscando el adecuado funcionamiento de las fuerzas concurrentes a fin de regular la oferta y los precios, a manera de evitar la generación de fenómenos o situaciones que perjudicasen a los consumidores y a los pro-

ductores directos. Así, participa por conducto de CONASUPO y sus empresas filiales en el comercio agropecuario, la industrialización de alimentos y la distribución del maíz.

El proceso de regulación y el abasto del maíz se inicia con el acopio y el almacenamiento; estas actividades tienen una significativa importancia dentro de las acciones sustantivas de la Institución.

El proceso de acopio se inicia cuando los campesinos acuden a los centros de recepción CONASUPO para vender sus cosechas, es aquí cuando la Institución realiza su amplia labor logística para adecuar los recursos suficientes, a fin de captar la producción y proceder a la distribución de los volúmenes recibidos hacia los lugares de destino, siendo algunas de las actividades más importantes: adecuar las instalaciones de almacenamiento en base a la información previa de la oferta esperada; proveer todos los recursos técnicos para el análisis del producto recibido, a fin de determinar la calidad del mismo, elaborar los planos de ruta y disponer de los medios de transporte según convenga, para desplazar el maíz hacia los centros de consumo.

El pago de las cosechas se efectúa en los centros de recepción y se lleva a cabo en dos formas: en efectivo o mediante un documento bancario. El pago en efectivo lo realiza el personal habilitado por la Subdirección de Administración y Finanzas, denominado "Grupo de Pagos por Compras Nacionales", esto es en caso de menor cuantía, en los centros de recepción están muy alejados de las zonas urbanas. El segundo mecanis-

mo, que es el más generalizado, se realizó mediante órdenes de pago expedidas por CONASUPO y con cargo a la institución bancaria que en cada caso se determine.

En el acto de la recepción se aplican criterios evaluatorios para determinar el precio a que se pagará el maíz de acuerdo a los precios de garantía previamente establecidos, tomándose en cuenta la calidad, grado de humedad, impurezas, etc., según las normas fijadas con anterioridad.

La Institución cuenta con una infraestructura de almacenamiento que directamente opera a través de su filial BORU-CONSA, constituida por una red de almacenaje, que se distribuye estratégicamente en todo el territorio nacional. Para cumplir eficazmente con su propósito se recurre al apoyo de otra empresa, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., la cual complementa de manera directa este tipo de funciones.

La función de almacenaje no se refiere únicamente a la captación coyuntural de cada ciclo agrícola, sino que cumple una función estratégica para el abasto nacional, ya que el gabinete agropecuario, recomienda que CONASUPO conserve en calidad de reserva técnica, una dotación almacenada equivalente al consumo nacional de tres meses.

Por sus características técnicas y la ubicación de sus almacenes, la capacidad del Sistema CONASUPO, sobre todo la rural, se ajustó a la red de comercialización, en su doble propósito de apoyar el acopio de granos y semillas básicas y de ser canal para la venta de insumos básicos.

En 1979 CONASUPO decidió la integración de "Comités Mixtos de Comercialización para decidir sobre la comercialización y el transporte, entre otros productos del maíz con representantes de esta institución y de organizaciones de comerciantes e industriales del sector privado. En cuanto al movimiento nacional de productos, debido a los "Comités Mixtos", los industriales contratan unidades que anteriormente corrían a cargo de CONASUPO; sin embargo, la Institución participa mediante su labor coordinadora en todo el país, con el objeto de organizar en forma adecuada el tránsito tanto ferroviario, automotor y naviero, para determinar los puntos de donde deben partir los productos requeridos por los consumidores. Asimismo, por lo que se refiere a productos provenientes del exterior, una vez que éstos se han internado al país, el transporte sigue a cargo de CONASUPO en cuanto a los caminos a seguir y los puntos a tocar, al igual como se procede en el ámbito antes referido.

En el sexenio comprendido entre 1977-1982, CONASUPO realizó un total de ventas de maíz por 22.2 millones de toneladas que equivalen al 91.6% de sus adquisiciones en el mismo lapso (cuadro 2). Esta cifra que comprende tanto la venta de maíz de producción nacional como de importación, se canalizó a la industria de nixtamal y comerciantes, en su mayoría agrupados en cámaras o asociaciones.

La entrega física del producto se hace conforme al registro o padrón de los molinos de nixtamal elaborado por la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano, en cuya integración participan la Secretaría de Comercio, CONASUPO y las cámaras o agrupaciones correspondientes; la cual entrega la información a la dependencia de CONASUPO que corresponda para que ésta, a través de sus Gerencias correspondientes, proceda a la entrega de la dotación asignada a cada comprador.

La mecánica operacional se realiza mediante órdenes de entrega expedidas por CONASUPO, con las cuales el industrial acude a las bodegas de ANDSA o BORUCONSA más cercanas a su lugar de actividades y a cambio de la orden correspondiente le entregan la cantidad estipulada de maíz. Cuando se trata de volúmenes superiores a las 30 toneladas, el pago se

efectúa en la Oficina Matriz de CONASUPO; cuando se trata de operaciones de menor cuantía, las delegaciones de CONASUPO, expiden fichas bancarias locales que los compradores liquidan en las instituciones bancarias correspondientes y contra cuyo comprobante se efectúa la entrega del producto en las almacenadoras.

Una parte de las adquisiciones de maíz, la institución las destina para cumplir con sus programas de industrialización, es así que en el periodo que va de 1977 a 1982, CONASUPO industrializó 1,848 mil toneladas (29) para abastecer parte de la demanda nacional de harina de maíz.

La industrialización del maíz se lleva a cabo por dos de sus filiales: Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MINSIA), la cual cuenta con una infraestructura de cinco plantas procesadoras, con una capacidad instalada total de molinenda de 1,200 tons. diarias de maíz (30). La otra filial que industrializa también el maíz es Industrias CONASUPO, S.A. (ICONSA), la cual cuenta con una fábrica procesadora en Monterrey, N.L.

En el sexenio comprendido entre 1977-82, CONASUPO abasteció al mercado nacional la cantidad de 5,126 mil tonela-

das de maíz destinadas a la industria harinera (Cuadro 1).

La finalidad que persigue CONASUPO en la venta de productos, está relacionada íntimamente con el abasto nacional, y modifica el concepto tradicional que relaciona el precio de la venta con el de la compra, más costos de operación; ya que la finalidad es el beneficio social, interviniendo los subsidios; esto le da una característica preponderante al Estado Mexicano, dado que CONASUPO en el abasto de productos básicos adquiere un carácter eminentemente social. CONASUPO a través de su red de comercialización canalizó al mercado nacional en 1977 la cantidad de 3.2 millones de toneladas de maíz, para 1982, la cantidad llegó a 5.3 millones de toneladas, ésto representó un aumento de 65% que en los seis años suman más de 22 millones de toneladas (Cuadro 2).

El abasto de maíz lo realiza CONASUPO a través de sus programas de ventas, etapa medular en el proceso de comercialización.

Es aquí donde se manifiesta la acción reguladora de la Institución, al satisfacer la demanda del producto, insidiendo directamente en la estabilidad de las fuerzas del

mercado.

El mercado del maíz está constituido por una diversidad de industrias que reclaman al producto como insumo principal de su actividad económica, éstas a la vez, se engloban en:

Industria Molinera de Nixtamal, Harinera de Maíz, de Almidones y Derivados, y Forrajera.

Debido al déficit de la producción agrícola que se ha manifestado en los últimos años, el grano se ha canalizado preferentemente hacia la industria que produce directamente para el consumo humano, esto trae como consecuencia que las otras industrias encuentren un racionamiento vía los canales oficiales, por lo cual tienen que recurrir al mercado libre del maíz, provocando que se incremente el número de demandantes en ésta, entrando en una dinámica competitiva con la Institución, que en algunos casos se vuelve ventajosa para el productor del grano, ya que se paga el maíz incluso por arriba del precio de garantía.

Cuadro 1.

VENTAS DE CONASUPO A LA INDUSTRIA					
Miles de Toneladas					
AÑO	Industria Molinera de Nixtamal	*Industria Harinera de Maíz	Industria de Almidones y deri vados	Industria Forrajera	Total
1977	1,309	648	348	161	2,466
1978	1,678	819	365	73	2,935
1979	1,835	769	195	57	2,856
1980	2,054	1,044	247	..	3,345
1981	2,100	777	398	..	3,275
1982	2,411	1,069	459	85	4,024
Total:	11,387	5,126	2,012	376 =	18,901

Fuente: Gerencia Comercial de Maíz, Frijol y Arroz de CONASUPO.
23 Feb. 1984.

(*) Incluye estatal y privada

Como se puede observar, las ventas de CONASUPO a la Industria representaron en el periodo considerado la cantidad de 18.9 millones de toneladas, canalizándose para la industria que produce alimentos el 87% de las ventas totales; esto nos da una clara idea de la importancia estratégica de la acción de CONASUPO en el suministro de materia prima a la industria productora de alimentos básicos. Ya que la venta de este grano a la industria de almidones y forrajes se ha hecho en cantidades mínimas con tendencia a desaparecer.

5.1. Programa de Compras Nacionales y de Importación.

Nacionales.-

Derivado de los compromisos que tiene la Institución para cubrir la demanda del mercado interno del maíz, se instrumentan dos tipos de programas de compras: Programa de Compras Nacionales y de Importación.

En el primer caso, las pautas operacionales se fijan de acuerdo a los resultados de los años anteriores, así como la información que proporciona el gabinete agropecuario e instituciones de la banca respecto a superficie sembrada y la posible cosecha que se espera obtener. Uno de los mecanismos de coordinación que se establecen con la S.A.R.H. de la "información básica para la elaboración de los programas de compras", la cual permite a la Institución calcular el volumen previsible de compras que habrá de realizar y lo que representa en requerimientos económicos y físicos para recibir, transportar y almacenar los montos calculados.

Es entonces cuando la participación de CONASUPO en su relación con el campesino, adquiere primordial importancia ya que procede a comunicar a los agricultores de todo el país,

según cada producto y zona que comprará, la producción que deseen venderle aplicando el precio de garantía estipulado.

Existen periodos en que por diversas causas la producción presenta un saldo deficitario respecto a las necesidades de la demanda, es entonces cuando la institución, con objeto de cumplir con los compromisos de abasto establecidos, debe acudir a los mercados internacionales.

Importación.-

De un país exportador que éramos de volúmenes nada despreciables, en la segunda mitad de la década de los sesentas, México ha pasado a ser desde 1970, un país importador neto. De 1977 a 1982, las importaciones de maíz en promedio, han sido del orden de 2.0 millones de toneladas al año. En 1980 se importaron aproximadamente 3.1 millones de toneladas de este grano (Cuadro 2).

Hay una clara correlación inversa entre los volúmenes de importación y las compras nacionales. Desde 1973, el volumen que comercializó la CONASUPO provenía en mayor proporción de las importaciones que de la producción nacional. En to-

tal, entre 1977 y 1982, se compraron aproximadamente 12.0 millones de toneladas a los productores nacionales y una cantidad similar provino del exterior. (Cuadro 2).

Como ya se ha mencionado el maíz se cultiva principalmente en zonas de temporal de ahí que existan factores fortuitos (fenómenos climatológicos) que influyen de manera directa en la producción.

En el periodo de referencia el crecimiento de la producción registró una tasa media anual del 10.8%, situación que no ha sido suficiente para alcanzar la autosuficiencia en este producto que se hace más notorio al observar que siempre se recurre a la importación del grano para complementar las necesidades del consumo interno, ya que del total anual comercializado por CONASUPO, todavía se crea una reserva técnica que en promedio es del 9 al 11% de las existencias totales del maíz.

Por otra parte, según cálculos realizados, aproximadamente el 50% del volumen cosechado se destina a autoconsumo (31), es por eso que CONASUPO con objeto de evitar especulaciones y regular y abastecer eficazmente la demanda interna

ha recurrido a las importaciones de maíz, que como se señala en el cuadro No. 2, son de un volumen equivalente a las compras nacionales realizadas por la Institución.

En el periodo analizado las compras nacionales de CONASUPO han tenido una significativa influencia dentro del comercio agrícola del maíz, ya que si para 1977 se adquirió el 14% de la producción nacional, para 1982 esta cifra representó el 20% del total del maíz producido y si además tomamos en cuenta de que aproximadamente el 50% de esta producción no se comercializa sino que se destina al autoconsumo, podríamos afirmar que esta cifra posiblemente se duplicaría, lo cual representa un fuerte impacto dentro de la regulación del comercio agrícola de este producto.

Por otra parte, las importaciones de maíz representaron durante el periodo analizado aproximadamente el 15% del consumo nacional aparente; resultado de esta situación, el país ha caído en una grave dependencia alimentaria, de tal forma que sólo el 50% de la oferta total de CONASUPO de este grano, proviene de compras nacionales, incrementando con esto el déficit comercial que nuestro país tiene con respecto al exterior, fundamentalmente con Estados Unidos. Ello hace más vulnerable nuestra economía y nos hace susceptibles

de presiones políticas del exterior.

Por últimos, hemos de analizar cuál es el real impacto de CONASUPO con respecto al consumo nacional del maíz. Como hemos visto el maíz ofrecido por la Institución, representa aproximadamente el 30% del total del mercado, de ahí que esté en condiciones de influir decisivamente en el abasto interno, ya que como hemos dicho anteriormente, sólo se comercializa el 50% de la producción nacional. De esta forma es posible afirmar que vía los canales de distribución, industria molinera, MINSA, ICONSA y DICONSA, la Institución ejerce una decisiva influencia dentro del mercado nacional de este producto.

CUADRO COMPARATIVO DE PRODUCCION COMPRAS Y CONSUMO NACIONAL DE MAIZ*
(Miles de Toneladas)

ANO	Producción Nacional de maíz	tasa de crecimiento	Compras Nacionales CONASUPO	Compras Produc. Nal. CONASUPO	Compras de Importación	Oferta total de CONASUPO	Consumo Nacional Aparente	Oferta CONASUPO respecto consumo Nacional.
1977	10,447	30.3	1,430	14	1,728	3,158	12,175	25.9
1978	10,909	4.4	1,810	16	1,465	3,275	12,374	26.4
1979	8,572	-21.0	1,952	23	827	2,779	9,397	29.5
1980	10,800	25.9	863	7	3,167	4,030	13,967	28.8
1981	13,057	20.8	2,914	22	2,478	5,392	15,535	34.7
1982	13,700	4.9	2,846	20	2,500	5,346	16,200	33.0
Total	67,485	10.8	11,815	17	12,165	23,980	79,648	29.7

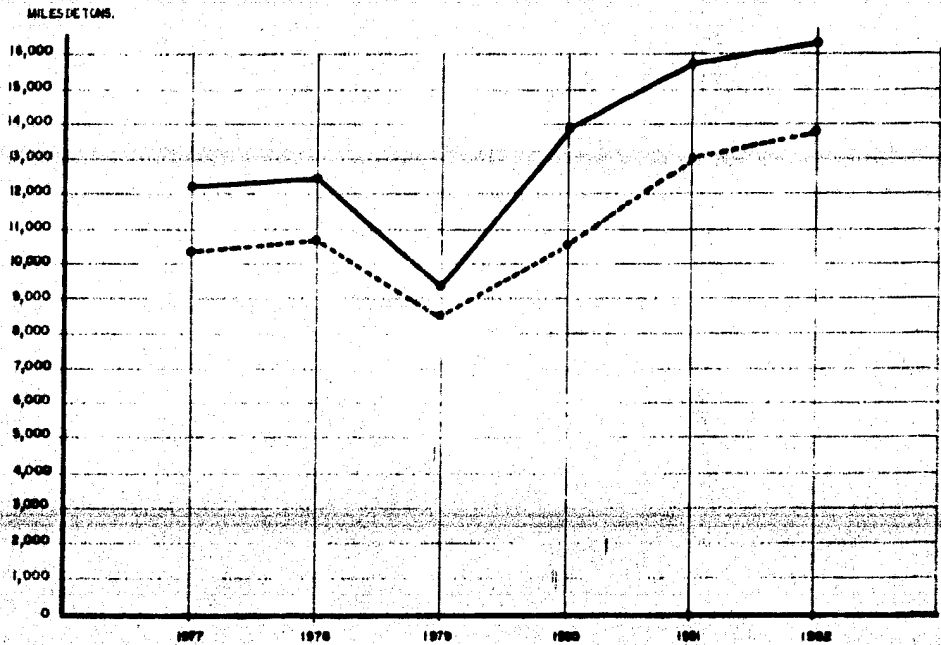
(*) Fuente: Resumen anual de compras efectuadas en el periodo 1977-1982.
Grupo de Información y Estadística de CONASUPO.

(**) Incluye autoconsumo.

NOTA: Los totales de las columnas 3, 5 y 9 son los promedios durante el periodo de referencia.

PRODUCCION Y CONSUMO NACIONAL APARENTE DE MAIZ

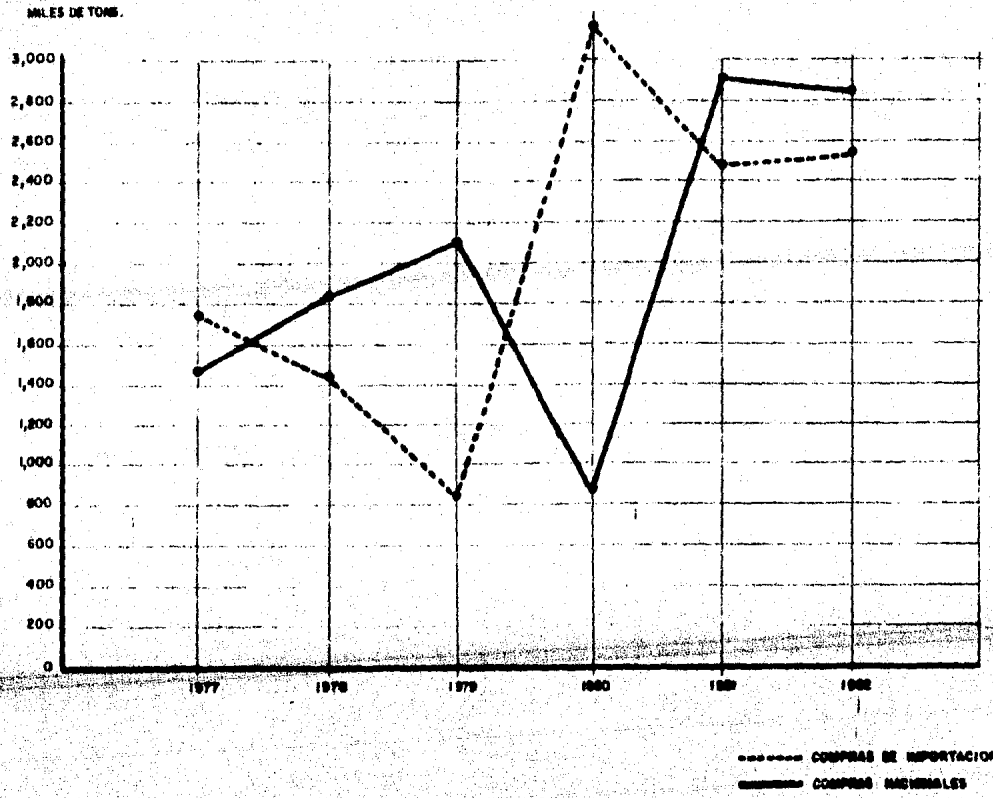
1977-1982



— CONSUMO NACIONAL APARENTE DE MAIZ

- - - - - PRODUCCION NACIONAL DE MAIZ

COMPRAS NACIONALES Y DE IMPORTACION DE MAIZ CONASUPO



5.2. Sistema de Almacenamiento de CONASUPO.

Desde la época de la colonia han existido diversos sistemas de almacenamiento que han tenido por objeto regular el abasto. En esa época las alhóndigas tenían un papel fundamental. Posteriormente, en la época de la Independencia hubo intentos para crear algunos sistemas de almacenamientos generales, y no fue sino hasta principios del presente siglo, cuando estos intentos cristalizaron. Es en el año de 1902 cuando se establece la primera compañía que tiene ya un funcionamiento regular, la sociedad llamada "Almacenes Generales de Depósito de México y Veracruz". (32) En el año de 1931 se crean los almacenes de depósitos y créditos agrícolas. Su objetivo era regularizar el precio de las cosechas en el mercado, servir a los agricultores y facilitar crédito a ese sector. Estos almacenes funcionaron hasta el año de 1936 cuando, por acuerdo presidencial, se crean Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA).

Las labores de almacenamiento fueron pasando por diversas etapas, en las cuales los centros de acopio y bodegas estaban encaminados a proveer de grano a las ciudades, quedando por lo tanto, marginadas las zonas rurales, tanto para el acopio, como para el aprovisionamiento. Al hacerse más

evidente este fenómeno, se pensó en la necesidad de dotar a las comunidades rurales de silos y almacenes que cumplieran esta función. Así fue como en 1966 se crea la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo, instituyéndose como filial de CONASUPO. Pasando en 1971, por acuerdo del Consejo de CONASUPO, a ser Bodegas Rurales CONASUPO (BORU-CONSA).

A ANDSA creada en 1936 como Institución Auxiliar de Crédito y Almacenadora, se le determinaron con objetivos medulares, solucionar los problemas de almacenamiento y proteger la producción de grano, principalmente de los pequeños productores. En julio de 1974, por Decreto Presidencial, fue incorporado al Sistema CONASUPO el importe de la participación que tenía el Gobierno Federal en el capital social de ANDSA. Esta, en su carácter de Institución coadyuvante de la acción de CONASUPO y de las entidades del Sector Público encargadas de la comercialización en beneficio popular, desempeña tareas que revisten una doble importancia: por una parte, dispone, en los principales centros demográficos, de almacenes destinados a la concentración de los volúmenes de mercancías integrantes de las reservas reguladoras, y por otra, auxilia en la obtención del financiamiento necesario para impulsar la producción, la comer-

cialización y la integración de tales reservas.

ANDSA operó en 1982 en más de 250 plazas del país y maneja 800 bodegas, con una capacidad de almacenamiento de 4.1 millones de toneladas (Cuadro 3).

La filial de CONASUPO que realiza las funciones directas de almacenamiento es BORUCONSA, teniendo una característica que la diferencia de ANDSA, ya que mientras esta opera eminentemente en zonas urbanas, BORUCONSA tiene sus principales centros de operación en el medio rural. Sus objetivos se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1.- Coadyuvar a la organización de los campesinos para su participación activa en la comercialización de sus cosechas, proporcionándoles la capacitación necesaria para que se conviertan en factores dinámicos y conscientes del desarrollo de sus comunidades.
- 2.- Operar, administrar, acondicionar y mantener en buen estado de funcionamiento los silos, almacenes y bodegas rurales, tanto los ya construidos, como los que en lo futuro, edifiquen los campesinos con la intervención de CONASUPO, así como cualquier otra clase de

centros receptores destinados a guardar y conservar toda clase de frutos y productos agrícolas, industrializados, o no, fertilizantes, insecticidas, aperos de labranza, equipos agrícolas y bienes de consumo popular.

- 3.- Llevar a cabo todos los actos jurídicos y mercantiles necesarios para el cumplimiento de las finalidades anteriores.
- 4.- Realizar todas las acciones comprendidas dentro de los programas para el desarrollo rural de comercialización de los productos del campo, de distribución de subsistencias populares y de industrialización de la producción agrícola.

Aunado a estos objetivos, otras de las funciones complementarias son: al campesino se le presta la costalera, se le desgrana el maíz y transporta su producto desde el lugar de recolección hasta los centros receptores y se le paga en efectivo el precio de garantía autorizado.

BORUCONSA cuenta con una capacidad instalada de almacenamiento para 1982 de 1.5 millones de toneladas, con 2,935

bodegas rurales, que operan 1,238 centros de recepción distribuidos en los 31 Estados de la República. (33)

Es importante destacar que las bodegas que conforman la infraestructura de ANDSA, tiene una capacidad de almacenamiento mucho mayor por unidad, con relación a las de BORUCONSA, de ahí, que parezca poco contradictoria la relación cuantitativa que se muestra en los datos anteriores

Cuadros No. 3

COMPRAS DE MAÍZ CONASUPO Y CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO
(miles de toneladas)

AÑOS	Compras de CONASUPO			Capacidad Almacenamiento			% de maíz en relación Alm.
	Nac.	Import.	Total	BORUCONSA	ANDSA	Total	
1977	1430	1728	3158	1321	3749	5070	62.2
1978	1810	1465	3275	1337	3788	5135	63.7
1979	1952	827	2779	1339	3849	5188	53.5
1980	863	3167	4030	1354	3949	5303	75.9
1981	2914	2478	5392	1518	4047	5565	96.8
1982	2846	2500	5346	1518	4147	5665	94.2
Promedio de utilización de almacenamiento para maíz:							74.3

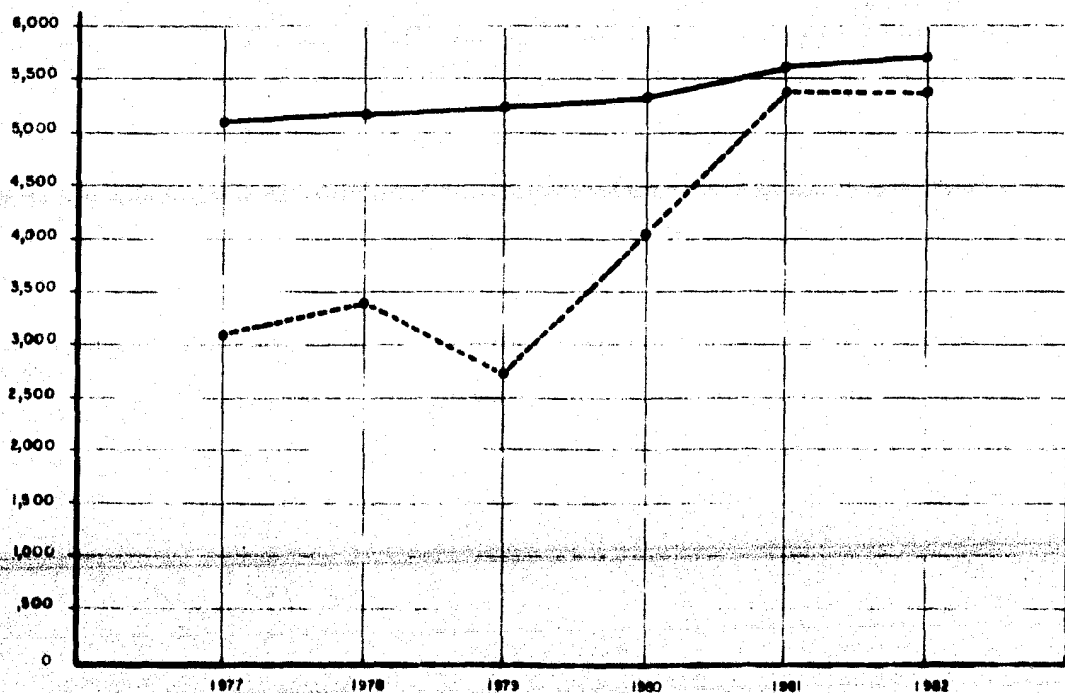
Fuente: Plan Nacional Agrícola S.A.R.H.
Gerencia de Compras de CONASUPO.
Censo Nal. de Bodegas CONASUPO.
Plan Nacional de Almacenamiento 1982-85 SECOM.

Como puede observarse la capacidad instalada de almacenamiento tanto de ANDSA como de BORUCONSA se mantuvo sin variaciones significativas, debido a las casi nulas inversiones que se hicieron para aumentar dicha infraestructura. Esto dió como consecuencia que la demanda rebasara a la oferta de al-

CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO ANDSA Y BORUCONSA

COMPRAS DE MAIZ CONASUPO 1977-1982

MILES DE TONS.



— CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO ANDSA Y BORUCONSA.

- - - - - COMPRAS DE MAIZ CONASUPO.

macenamiento y se tuviera que recurrir a la renta de bodegas particulares, para 1982 esto significó la utilización de una capacidad extra de almacenamiento de 2.8 millones de toneladas.

Aún se han tenido que habilitar "bodegas a cielo abierto", las cuales se levantan sobre terrenos planos, cuyos muros se forman con costales llenos de granos y se techan con lona. En 1977 se almacenaron 1.6 millones y en 1982 la cifra alcanzó lo 3.6 millones de toneladas. (34). Este tipo de almacenaje improvisado, no reúne los requerimientos técnicos necesarios, lo cual incide en un alto grado de mermas por el deficiente manejo, conservación y almacenamiento.

Es un tanto significativo que las compras de maíz que realizó la Institución durante el periodo de referencia representaran el 74.3% promedio de la capacidad total de almacenamiento instalado. No obstante que se comercializan de manera inmediata cantidades importantes, esto no deja de ser un gran problema que refleja el déficit de almacenamiento.

El almacenamiento en términos generales debe cumplir la función de retener y conservar las ofertas estacionales que se generen en los periodos de cosecha, para permitir su despla-

zamiento en la medida en que lo requiera la demanda, garantizando la plena satisfacción de los consumos y contribuyendo a la estabilización de sus precios finales dentro del proceso económico, que de la producción pasando por la distribución y la comercialización se llega al consumo; el almacenamiento cubre una función trascendental como elemento indispensable de logística para el manejo de productos agrícolas, en este caso particular, el maíz.

Uno de los hechos más importantes que se derivan de las expectativas de la problemática de almacenamiento en el país, es que el sistema para granos básicos es insuficiente y repercute en un deficiente abasto que puede agudizarse en los próximos años, a menos que se desarrolle un sistema integrado de acopio-concentración-distribución. Para resolver el problema indicado, las regiones productoras deberán contar con centros receptores que permitan conservar el maíz durante plazos relativamente cortos, en la fase primera del sistema de almacenamiento, por cuanto que de la manipulación y la distribución de los granos cosechados depende en gran medida el racional abastecimiento de los mismos. Es aquí adonde la infraestructura del almacenamiento de BORUCONSA deberá dirigir sus mayores recursos, dado que sus bodegas se ubican preponderantemente en el medio rural.

Por otra parte, el almacenamiento para granos básicos (maíz) en zonas urbanas está constituido casi en su totalidad por la red de almacenamiento ANDSA, al contener las zonas urbanas las siguientes características: Grandes núcleos de asentamientos humanos; ser deficitarios en su producción agrícola o netamente demandante de insumos; encontrarse distante de los centros abastecedores; de ahí que la infraestructura de ANDSA debe contemplar la capacidad necesaria para la satisfacción adecuada de su creciente consumo y la concentración de la reserva técnica necesaria.

De este modo, el desarrollo significativo que ha manifestado el proceso de urbanización en el país y el que se prevé se registre durante los próximos años, destaca la necesidad imperante de atender cada vez con más eficiencia y oportunidad el abasto de productos básicos, preferentemente hacia aquellas zonas que por su núcleo poblacional demanden mayores cantidades de maíz y que por su nivel de vida presionen sobre el abasto de los productos que consumen.

5.3. Sistema Industrial de CONASUPO.

Uno de los objetivos de la Institución, como ya se ha mencionado anteriormente es el del abasto oportuno y suficiente del maíz. Es proceso reviste dos aspectos fundamentales, la venta de maíz en grano y de maíz ya industrializado. Para realizar este proceso, el sistema industrial de CONASUPO, se apoya en dos de sus filiales, Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MINSA) e Industrias Conasupo, S.A. (ICONSA).

En el año de 1950, el gobierno federal instruyó a Nacional Financiera, S.A. para que creara la empresa denominada Maíz Industrializado, S.A. (MINSA), con base en los estudios realizados por el Banco de México, S.A., a través del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A.C., a quien se encomendaron los trabajos de investigaciones que permitieran convertir en harina, a nivel industrial, el maíz nixtamalizado.

MINSA pasó, en el año de 1962, a ser propiedad de la entonces CONASUPOSA, la que, al convertirse en el año de 1963, en organismo descentralizado, modificó su razón social a CONASUPO y absorbió el patrimonio de MINSA transformándola en So

ciudad Anónima de Capital Variable, con el fin de agilizar los procedimientos para aportarle los recursos económicos necesarios (incrementos en su patrimonio), que le permitieran adecuarse al desarrollo de la demanda mediante la creación de nuevas plantas en el interior de la República.

En junio de 1972 la empresa modificó su nombre a Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V., conservando el nombre comercial que ya tenía arraigo en el mercado: MINSA.

Sectorialmente MINSA participó en el desarrollo del Programa Alimentario Nacional, mediante el abasto oportuno y suficiente de harina de maíz, insumo básico para la elaboración de tortilla, orientado a la satisfacción de las necesidades de la población de escasos recursos económicos, a quienes se atiende mediante una acción comercializadora eficiente que permite aumentar su poder de compra. Es por esto que MINSA, tiene el compromiso con el Sector Comercio y CONASUPO de aprovechar al máximo su capacidad instalada y orientar su inversión para incrementar la producción y regular la oferta en el mercado de la harina de maíz.

Al 30 de noviembre de 1976, MINSA contaba con una capacidad de producción de 560 toneladas diarias.

Al 30 de noviembre de 1982, su capacidad diaria de molienda alcanzó la cifra de 1,200 toneladas; o sea, superior en 640 (114.3%), a la que tenía al 30 de noviembre de 1976, como se muestra a continuación:

<u>PLANTAS</u>	<u>1976</u>	<u>1982</u>	<u>Variación</u>	<u>% de Incremento</u>
Tlalnepantla, Méx.	360	480	120	33.3
Jáltipan, Ver.	100	120	20	20.0
Arriaga, Chis.	100	120	20	20.0
Guadalajara, Jal.	-. -	240	240	100.0
Los Mochis, Sin.	-. -	240	240	100.0
TOTAL:	560	1,200	640	114.3

El consumo de la harina de maíz se ha venido incrementando en forma acelerada, ya que en el año de 1970 las ventas fueron del orden de 306,000 toneladas, y para el año de 1982 las mismas eran aproximadamente de 1'050,000 toneladas, o sea que las ventas se incrementaron en un 343.1% (35).

Como se observa, el crecimiento del consumo de harina de maíz se ha elevado en forma considerable en los últimos 10 años, ya que de unas ventas de 306,000 toneladas, en 1970 que representaron el 7.5% del consumo comercial de maíz, en 1980 las mismas ascendieron a 1'020,000 toneladas, siendo la participación de la harina de un 20% (36).

Por lo que respecta a MINSA, en el año de 1982 su participación en el mercado nacional de harina de maíz ha sido del 28.5%, al ofrecer 300,000 toneladas de la oferta total que se estima en 1'050,000 toneladas.

A continuación se muestra la participación de MINSA, por el periodo 1977-1982, en el mercado nacional de harina de maíz.

ANO	<u>PRODUCCION MINSA</u> (Tons.)	<u>CONSUMO NACIONAL</u> (Tons.)	<u>PARTICIPACION</u> MINSA %
1977	135,101	700,000	19.3
1978	176,806	800,000	22.1
1979	222,102	900,000	24.7
1980	284,999	1'020,000	27.9
1981	293,840	1'040,000	28.2
1982	300,000	1'050,000	28.5

Mientras que la adquisición de materia prima (maíz) por parte de MINSA es en su totalidad proveniente de CONASUPO, la venta de su producto terminado comprende no tan sólo los canales de distribución propios del Sistema (DICONSA E IMPECSA), sino que acude al mercado abierto con objeto de llegar con el mínimo de pasos a los diversos consumidores ya referidos con anterioridad.

En efecto, mientras la canalización hacia DICONSA e IMPECSA representó, para el año de 1982, el 23.5% de la producción, el resto, o sea el 76.7% se dirigió a mayoristas, molineros y tortilleros.

Esta participación interna del Sistema se puede apreciar mejor si se establecen datos comparativos: mientras que en el año de 1977, DICONSA absorbió 16,840 toneladas de harina de maíz producidas por MINSA, equivalentes al 12.5% de su producción total, para 1982, junto con IMPECSA, absorbieron 70,000 toneladas de harina MINSA, lo que representó el 23.5% de su producción, con un incremento en los 6 años del 198.7% (37).

A su vez, la participación de MINSA en el consumo nacional, como se refiere en el cuadro sobre la producción de la misma, se aprecia que del 19.3% que representaba en 1977, ascendió hasta el 28.5% en 1982, con perspectivas de incrementarse en el futuro, como consecuencia de los programas de ampliación de la capacidad industrial instalada, lo que representa ascender de 1,200 toneladas en 1982, a 1,520 en 1984, y a 1,760 toneladas en 1985.

INDUSTRIAS CONASUPO, S.A. DE C.V. (ICONSA)

Es una empresa filial dedicada a la elaboración de aceite comestible envasado, manteca, harina de trigo, harina de maíz, pastas para sopa y productos balanceados de consumo animal.

Inició sus operaciones el 31 de marzo de 1974, cuando CONASUPO adquirió la propiedad de lo que hasta entonces eran Empresas Longoria, S.A.

Partió de una estructura ya establecida, que servía a intereses privados en la elaboración de harina de maíz entre otros productos.

Al asumir la dirección de esta plataforma industrial, ICONSA contrajo varios compromisos.

- Incrementar la producción para servir a los fines sociales del Sistema CONASUPO.
- Alcanzar los mayores índices de productividad para abatir costos que le permitan trabajar a pre-

cios CONASUPO, que están por debajo de los oficiales fijados por la Secretaría de Comercio.

No era suficiente que funcionara con el criterio de una correcta administración empresarial, sino que además accediera a metas más amplias.

- Ser instrumento de CONASUPO para promover la industrialización de productos necesarios para la alimentación popular, y regular los mercados respectivos en cantidad, calidad y precio.
- Participar en el abasto y regulación de precios de los artículos de primera necesidad, siendo estos algunos de los más significativos.

Lo anterior quiere decir que ICONSA no sólo debe incrementar su producción, sino crecer al doble del ritmo que lleve la oferta nacional en el ramo. Esto será posible porque la especulación y la búsqueda del beneficio económico están descartados ante la urgencia de vencer al tiempo y, así, la producción se convierte en un medio al servicio de un mercado insatisfecho, ICONSA, como parte del Sistema CONASUPO, no se circunscribe a un sector de la economía, no tiene intere-

ses propios que defender sino que, al intervenir en todos los ámbitos de la producción y distribución, es la sociedad en conjunto la que le vende y le compra. Cuida su producción, su equipo, su técnica, como institución depositaria de un patrimonio común.

La infraestructura industrial de ICONSA, para la producción de harina de maíz, tuvo una capacidad instalada de molienda para 1982 de 18,000 toneladas anuales. (38)

La distribución de la harina de maíz que elabora la Empresa se efectúa a través de la red comercializadora del Sistema CONASUPO.

"Por otra parte, el incremento en el volumen vendido de harina de maíz durante el periodo 1977-1982 fue del 14%" (39). Este incremento en las ventas del producto se explica en gran medida por el importante desarrollo que tuvo la Empresa debido a su participación en el plan del sector comercio, así como en el S.A.M. y el Programa Alianza.

Antes de describir los sectores que constituyen el mercado natural de la harina de maíz, es conveniente precisar algunos cálculos someros que se refieren a la convertibilidad del maíz en tortilla.

Mediante el proceso que se lleva a cabo en los molinos de nixtamal, por kilogramos de maíz se obtiene 1.8 de masa que se convierten en 1,350 Kg. de tortillas; en cambio, con harina de maíz industrializado, por cada kilogramos de harina se obtienen 2.2 Kg. de masa, que se convierten en 1.542 Kg. de tortilla, lo que significa un mayor aprovechamiento de la materia prima en la producción final debido, entre otras razones, a que los procesos de deshidratación de la materia prima son más eficaces por la vía industrial, sin afectar el sabor del producto terminado -tortilla- que es el mismo por ambos procesos.

El mercado de la harina de maíz en la presentación Doble Envase (paquete de 1 Kg.), está constituido por los siguientes tipos de consumidores:

- a) El consumidor urbano.- La utiliza para hacer a mano tortillas y antojitos.
- b) La fuera de trabajo móvil.- Ya sea obrero o campesino, es decir, los trabajadores que laboran en los campos petroleros, en la construcción de carreteras, obras hidráulicas, etc., y los campesinos que trabajan en la pizca de algodón, del café, en los campos azucareros, etc.

Esta mano de obra móvil consume la harina de maíz para la elaboración de tortillas al no contar con el tiempo y los elementos suficientes para realizar el tradicional proceso de nixtamalización y molienda, teniendo que trasladarse con mucha frecuencia de un lugar a otro.

- c) El consumidor rural.- El consumidor rural se encuentra en un lugar fijo, está establecido con su familia sin problemas de movilización por necesidades de trabajo.

En esta categoría encontramos a su vez dos clasificaciones:

1.- Los que consumen la harina en forma permanente, que están habituados a ella y cuyo consumo para los fabricantes resulta estable en virtud de que se dedican a cultivos comerciales como son: tomate, cítricos, legumbres, etc., o a la ganadería.

2.- Otro tipo de consumidor rural es el habituado al consumo de tortilla mediante la elaboración casera. Solamente compra la harina de maíz en la época

en que pierde su propia cosecha o cuando sus existencias particulares se han terminado.

La harina en la presentación Granel (sacos de 20 y 40 Kg.) es la que se denomina de consumo industrial, pues quien la compra la utiliza para elaborar tortillas que a su vez pone a disposición del público. En esta categoría podemos subdividir a los consumidores industriales en dos clases:

a) Molineros.- Son aquellos que cuentan con todo el mercado tradicional para la elaboración de nixtamal; sus inversiones, si no cuantiosas, si generalmente significan un patrimonio familiar, ocupando a dos o más empleados, y pueden ser considerados como industria. En este caso, la harina se utiliza para mejorar la calidad de la masa o bien para complementar sus necesidades de maíz.

b) Tortilleros.- Son industriales que cuentan con una o más máquinas elaboradoras de tortillas, en un local donde en forma directa expenden el producto.

5.4 DICONSA en la distribución final del Mafz.

La presencia directa de CONASUPO a través de sus sistema de comercialización al menudo para la clase consumidora del país, representa el último eslabón que la Institución inicia en el campo y continúa en la producción industrial, con el fin de que los mexicanos de escasos recursos tengan a su alcance un servicio eficiente que les permita abastecerse de productos básicos y necesarios para su dieta diaria, así como contar con artículos para el vestigo y el hogar.

En virtud de que el comercio privado opera con objetivos de lucro y por tanto deja de lado los intereses de los núcleos de población que no representan una demanda elevada, CONASUPO ha tenido que atender a estos grupos sociales tocando los puntos geográficos más distantes, sin que por ello los costos de transporte y comercialización incidan de manera exagerada en los precios. En este sentido, se refleja una vez más el carácter social que rige las acciones de CONASUPO a fin de que las clases populares reciban los productos que necesitan para su sustento familiar en las mejores condiciones posibles de calidad y precio.

El proceso de distribución y venta de mercancías en todo el país, ha implicado el continuo perfeccionamiento del Sistema con el fin de adecuar el aparato comercializador a las necesidades regionales de su público consumidor, incrementando la productividad para responder a problemas demográficos, socioeconómicos, y los relacionados con la infraestructura nacional.

En el mes de abril de 1961 se creó la "Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares, S.A.", que en septiembre de 1964 cambió de denominación para convertirse en la "Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO, S.A." (CODISUCO), con el fin de establecer tiendas tanto en las zonas semiurbanas, como en las rurales, donde la Comisión Promotora CONASUPO para el Mejoramiento Social tenía establecidos los graneros del pueblo, haciéndoles llegar enseres de uso doméstico, víveres, ropa y calzado, en apoyo a lo que el campesino ~~no estaba recibiendo en materia de aperos de labranza, fertilizantes y semillas creadas especialmente para las condiciones de su suelo y clima.~~

Desde entonces fue necesario implantar sistemas de distribución idóneas a las características regionales del país, descentralizando la operación comercial en la República.

Con tal motivo CODISUCO, organismo filial de CONASUPO, se convirtió el 30 de octubre de 1972 en la "Distribuidora CONASUPO, S.A." (DICONSA), acordándose la creación de 6 empresas regionales con personalidad jurídica y patrimonio propios con el objeto de corregir las deficiencias detectadas en cuanto a programación y control de sus actividades en las distintas áreas.

Dentro de los objetivos institucionales del Sistema, como son el abasto de satisfactores básicos a la población de menores recursos con oportunidad, suficiencia y a precios adecuados, eliminando el intermediarismo, así como la regulación del mercado de bienes de consumo necesario, DICONSA se ha fijado la tarea de organizar, administrar y operar sistemas y establecimientos destinados a la comercialización de subsistencias al menudo que beneficien a la población objetivo; generar ahorro directo en el gasto familiar mediante una política de precios con sentido social; asegurar un acceso potencial a todas las comunidades del país a través de unidades comerciales de acuerdo con la problemática de su mercado. Para lo anterior DICONSA se coordina con instituciones públicas y sociales relacionadas con el mejoramiento de las clases de menores ingresos, instrumentando programas que orienten a la población hacia mejores patrones

de consumo, así como concertando acciones con organismos afines a los objetivos del Sistema.

En virtud de que la población objetivo de DICONSA es heterogénea por cuanto comprende tanto el sector rural como el urbano y, dentro de ellos existen subdivisiones en función de los ingresos familiares, no es posible establecer parámetros uniformes en lo que se refiere al tipo de establecimientos, su manejo y el componente de mercancías que distribuyen.

En consecuencia, se realizan diversos programas que corresponden a las necesidades de cada grupo o sector.

Por lo que se refiere al ámbito rural DICONSA estableció dos programas de abasto:

a) **CONASUPO-COPLAMAR.** Este programa de abasto a las zonas marginadas tuvo el doble propósito de hacerles llegar productos básicos a precios accesibles y capacitarlos en la administración del aparato distributivo y comercializador de dichos productos.

Desde su inicio el Programa sentó tres premisas básicas, a saber:

- 1.- La garantía del abasto suficiente y oportuno de 30 productos básicos, entre ellos, fundamentalmente, el maíz.
- 2.- El establecimiento de una infraestructura adecuada en materia de almacenes y equipo de transporte que supliera la deficiencia que, en ambos rubros ha sido crónica en las zonas marginadas.
- 3.- La participación organizada de la comunidad en la operación y control de los establecimientos.

b) Tiendas Rurales Concesionadas. Como complemento a la acción prioritaria que representa el Programa CONASUPO-COPLAMAR, DICONSA lleva a cabo otra acción en el ámbito rural, relacionada con el abasto de mercancía y productos básicos a gran parte de la población campesina, que sin estar dentro de los extremos críticos de los grupos marginados de todas maneras reclaman la presencia del sector oficial en la comercialización de básicos al menudeo.

En síntesis, hemos querido señalar los canales de distribución con los que DICONSA llega a la población objetivo que es la de menores ingresos y que fundamentalmente se encuen-

tra concentrada en el campo. De esta manera, el número total de unidades de venta propiedad del Sistema en 1982, es de 14,065, de las cuales, 12,000 pertenecen al sector rural, o sea el 85.4%.

La distribución de maíz tanto a granel, como de harina, que se dió por medio del sistema DICONSA, representa las siguientes cantidades, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 4

VOLUMEN DE VENTAS DE MAIZ Y HARINA DE MAIZ DEL SISTEMA DICONSA (1977 - 1982) *

(Toneladas)

AÑO	MAIZ A GRANEL	% ANUAL DE INCREMENTO	HARINA DE MAIZ	% ANUAL DE INCREMENTO
1977	87,000	-.-	16,840	-.-
1978	95,000	9.1	17,800	5.7
1979	107,400	13.0	19,547	9.8
1980	158,197	47.2	65,084	229.6
1981	133,964	-18.0	67,391	3.5
1982	81,023	-39.5	65,806	2.4

* Fuente: Coordinación Corporativa de Granos Básicos DICONSA.

Como se puede observar en el cuadro anterior, las ventas de maíz a granel a los consumidores finales, los cuales

están en su mayoría dentro del medio rural, tuvieron un fuerte incremento durante los años de 1978 a 1980; como consecuencia de apoyos gubernamentales a través del Programa CONASUPO-COPLAMAR, el cual se dirigió a la atención de las necesidades alimentarias de los núcleos de población de zonas deprimidas; el descenso observado en los volúmenes de ventas durante los años 1981-1982; se explican en gran parte por los ajustes en el gasto público como consecuencia de la crisis en la economía nacional.

Dentro del mismo programa del abasto el suministro de harina de maíz nixtamalizado tuvo un notable incremento durante el año de 1980, debido a que se canalizaron importantes recursos a este programa; después de este significativo incremento se observa que se ha sostenido un pequeño crecimiento de los volúmenes de venta del producto, para atender las necesidades crecientes de consumo de la población objetivo.

Es de destacarse que aún cuando de manera global la población a la que atiende el Sistema DICONSA, es de distintos estratos económicos, en lo que se refiere al abasto de maíz y harina de maíz, esta atención se dirige fundamentalmente a la población de escasos recursos, cuyo medio es generalmente el rural y las zonas marginadas.

5.5. Industria de los Molinos de Nixtamal.

A partir de 1940, la regulación del mercado del maíz para consumo humano ha sido una constante de política económica de las diferentes administraciones gubernamentales. Para ello el Gobierno Federal ha desarrollado a través de CONASUPO, diferentes políticas de surtimiento de maíz a la llamada Industria Molinera.

El surtimiento de materia prima a precios subsidiados para dicha industria se ha hecho con el objeto de garantizar insumos baratos para su transformación en masa y tortillas, que a su vez, sean vendidos por los industriales a precios oficiales protegiendo de esta manera el poder adquisitivo de los salarios de los consumidores.

Con objeto de entender claramente la interrelación de la industria molinera de maíz con CONASUPO, es conveniente exponer de qué forma el Gobierno Federal ha intervenido en la regulación y abasto del maíz.

En 1943 se crea el organismo gubernamental denominado NADYR SA, encargado entre otras funciones de adquirir, almacenar y distribuir maíz a la industria molinera del Distrito Federal. El sistema de pago de las dotaciones de maíz de los

molinos a NADYRSA se realizó inicialmente a través de la Unión de Crédito de los propios molineros, pero en 1947 se estableció el pago por conducto de una institución bancaria.

A partir de 1949, la política económica se orientó hacia la búsqueda de una estabilidad de precios y, sucesivamente NADYRSA, CEIMSA y CONASUPO se propusieron reducir el subsidio al mínimo compatible con el sostenimiento de precios de venta al público. Además, con el análisis de costos de los diferentes molinos se logró conocer el promedio del valor agregado al maíz al ser transformado en masa y tortilla, siendo fijado por primera vez su precio oficial.

En abril de 1964 se crea la Comisión CONASUPO para el Abastecimiento de la Industria Molinera del Distrito Federal, que en coordinación con otras dependencias se encargó de asignar, fusionar e incrementar las dotaciones de maíz.

En julio de 1971, el Departamento de Ventas de Maíz de la Subdirección de Operaciones de CONASUPO, se hizo cargo de las funciones de la Comisión y se abocó a realizar los

estudios necesarios para diseñar una política para el establecimiento gradual de mecanismos, normas y procedimientos para la regulación del mercado del maíz, y desarrollo de la industria.

Se establecieron dos líneas de acción: mantener fija la venta de maíz a los molinos subsidiados y restablecer la comunicación y coordinación con las dependencias, que por sus funciones debían participar en la solución de la problemática.

Hasta 1973 la autorización de la apertura de molinos estuvo a cargo de las autoridades locales, quienes la otorgaban sin obedecer a una política de carácter nacional, provocando dificultades a las dependencias federales para solucionar la problemática generada por un crecimiento anárquico y desequilibrado de los establecimientos productores de masa nixtamalizada y tortilla.

Por tal motivo, con fecha 6 de mayo de 1974, el Ejecutivo Federal expide el Decreto que reglamenta las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción, distribución y venta de harina de maíz nixtamalizado, masa de nixtamal y tortilla de maíz, señalando que corres-

ponde a la Secretaría de Industria y Comercio (hoy SECOM) autorizar el funcionamiento de los molinos, cambio de domicilio, modificación de la capacidad instalada y de vigilar el cumplimiento del Decreto.

En tales circunstancias, en noviembre de 1979, se plantea al Consejo de Administración de CONASUPO, la integración del Sistema Regulador del Mercado del Maíz y sus Productos, y se acuerda que, a partir de 1980, se reincorpora a la empresa la función de autorización de asignaciones, modificaciones y cancelaciones de dotaciones de maíz para la Industria Productora de Harina y Masa de Nixtamal, encomendando las mismas a los Delegados Estatales.

Por otra parte, sería ilustrativo analizar algunas cifras con respecto a la interrelación comercial CONASUPO-Industria Molinera.

VENTAS DE CONASUPO A LA INDUSTRIA MOLINERA
RESPECTO DE SU OFERTA TOTAL *
(Miles de Toneladas)

ASO	<u>VENTA DE MAIZ A LA IND.MOL.</u>	<u>OFERTA TOTAL DE CONASUPO</u>	<u>% VENTAS I.M. OFERTA CONASUPO</u>
1977	1,309	3,158	42
1978	1,678	3,275	52
1979	1,835	2,779	66
1980	2,054	4,030	51
1981	2,100	5,392	39
1982	2,411	5,346	45
TOTAL:	11,337	23,980	48**

(*) Fuente: Gerencia Comercial de Maíz, Frijol y Arroz. CONASUPO. Feb. 1984.

(**) Se refiere al promedio del periodo de referencia.

Como se observa en el cuadro anterior CONASUPO destinó durante el periodo analizado aproximadamente el 46% de su oferta total de maíz a la industria molinera con objeto de abastecer a precios accesibles al mercado de la masa y la tortilla, destinando para ello grandes cantidades de recursos vía subsidios, y de esta forma poder regular el mercado de este que se considera el alimento número uno

del pueblo. Sin embargo, se ha detectado que el mecanismo de transferencia de subsidio no es lo bastante eficaz como para impedir que los molinos desvíen parte de su dotación para forraje, ya que el precio de venta de éste es superior al precio de venta del maíz para nixtamal, es por ello que urgen mecanismos que hagan transparente la transferencia del subsidio.

Fundamentalmente, la dotación de maíz se asigna acorde con la capacidad de molienda y con un promedio teórico de horas de trabajo. A ello se deben los grandes recursos económicos de los cuales se ha hecho esta industria y que la han convertido en un grupo de presión, el cual en un momento dado puede provocar una crisis social al racionar la venta de masa y tortillas o en su caso, realizar paros y cierres de molinos. Es por ello, que el Estado Mexicano debe poner en práctica mecanismos de control, tanto económico-administrativos, como políticos que le permitan en un momento dado neutralizar los efectos de las presiones de este grupo, así como asignar el subsidio a quien realmente debe llegar y no como a la fecha se hace, a grupos hegemónicos que lucran con los alimentos del pueblo.

Es por eso que la estrategia del Estado debe estar orienta-

da a sustituir en lo posible, el surtimiento de maíz a granel a la industria molinera y promover a la planta productiva de harina de maíz controlada por el Estado (MINSA e ICONSA) para penetrar con mayor fuerza en el mercado de este producto y así lograr un equilibrio en las relaciones comerciales del Estado-industria molinera. Sin embargo, como se ha visto en el cuadro comparativo, ha sido muy difícil implementar estas acciones, en parte por la falta de recursos del Estado para ampliar aún más la planta productiva de harina de maíz y además porque la infraestructura de la industria molinera, dadas sus características, le permiten llegar con mayor penetración al mercado, de tal forma que en todos los años analizados, excepto en 1981, se registraron incrementos en las ventas de maíz a granel a dicha industria, con respecto a 1977. Llegando incluso en 1979 a representar estas ventas el 66% de la oferta total de maíz.

6.- CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE
COMERCIALIZACION DEL MAIZ.

Es de relevante importancia la intervención directa del Estado en el área de la producción y comercialización de alimentos básicos, para las clases populares.

La participación de éste en la adquisición, almacenamiento, conservación, transformación, industrialización, y distribución de los diversos artículos clasificados como de primera necesidad tiene el carácter de una gestión activa de los cambios de estructuras que se requieren para hacer eficientes los aparatos productivos, de transformación, y de distribución, ya que se trata de atender carencias imperiosas e inaplazables de la mayor parte de nuestra población.

De otra forma si se permitiera a las fuerzas libres del mercado inducir sin restricción, tanto a la oferta como a la demanda, serían los intermediarios, o sea quienes disponen del capital suficiente para comercializar la producción, los que se beneficiarían con esta situación, lesionando el interés social y quedando desprotegidos, tanto productores como los consumidores finales.

En este sentido la acción de las empresas públicas como instrumento de política económica y social de los gobiernos para fortalecer y conseguir sus objetivos de beneficio social, debe ser meta prioritaria de todo régimen democrático.

En una sociedad como la nuestra con características socio-económicas que nos tipifican como país en vías de desarrollo, con grandes núcleos de población de bajos ingresos que limitan su capacidad de consumo, se hace imprescindible la intervención estatal para abastecer de mínimos alimenticios a estos grandes núcleos sociales.

Es importante hacer referencia a algunos datos estadísticos que permitan visualizar este fenómeno, tomando como base la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1977, de la Secretaría de Programación y Presupuestos y el X Censo General de Población y Vivienda de 1980. De un total aproximado de 67.3 millones de habitantes, se calculó que 20.2 millones de la población, tiene un ingreso entre 406 y 1,431 pesos mensuales y una participación en el ingreso del 6%, de igual forma 26.9 millones de habitantes tienen ingresos que van desde 2000 hasta 4000 pesos mensuales con una participación en el ingreso del 27%. Estos son los

sectores de población que demandan constantemente el abastecimiento de productos alimenticios por medio de los canales oficiales.

Como se ha hecho referencia en capítulos anteriores, el maíz representa históricamente el producto básico alimenticio de la sociedad mexicana, por lo cual el Estado interviene directamente, ya sea promoviendo su producción, o comercializándolo.

Estas dos funciones estatales, se realizan a través del organismo público, CONASUPO, el cual interviene en la primera, por medio de la aplicación de los precios de garantía (que influyen como un estímulo para la producción de maíz) y en la última regula de manera importante el proceso de la comercialización.

Los precios de garantía son un instrumento de política económica que utiliza el Estado para promover la producción de maíz ya que con su aplicación se ha hecho más atractiva la siembra de este producto, alcanzándose algunos incrementos significativos en su producción en el periodo de referencia, pero como la mayoría de la superficie sembrada corresponde a tierras de temporal su efi-

cacia objetiva en términos de producción es difícil de evaluar, por los factores fortuitos (climatológicos principalmente) que influyen determinantemente en los volúmenes cosechados.

Es de destacar que con el precio de garantía, se ha logrado que el productor obtenga ingresos que le permiten mejorar sus niveles de vida al protegerlo así sea parcialmente de las prácticas especulativas de los intermediarios, que continúan operando en la comercialización del maíz.

El proceso de comercialización del maíz, a través de CONASUPO, tiene como objetivos primordiales, evitar la intermediación innecesaria, abastecer suficientemente a las clases populares y regular la oferta.

La eficacia y eficiencia de los mecanismos que intervienen dentro de este proceso, se deben evaluar con base en la relación de costo-beneficio social, que permite tener una visión más precisa de la optimización de los recursos que intervienen dentro de dicho proceso.

Los mecanismos para el acopio del maíz que se han descrito anteriormente (etapa inicial del proceso de comerciali-

zación), desde el punto de vista técnico-operativo cumplen con sus objetivos. La problemática se presenta en la parte de recepción, ya que en ella interviene directamente el personal burocrático, ocasionando que se susciten prácticas irregulares, como son la retención de los pagos al campesino, castigos injustificados al precio del productos por deficiencias de calidad; alianzas con los acaparadores o caciques regionales para comercializar el producto con fines de lucro. Estas deficiencias dentro del proceso de comercialización, traen como consecuencia que ciertos volúmenes de maíz, no sean captados por el sistema CONASUPO e ingresen directamente al mercado libre.

Estas prácticas han tenido el efecto negativo de que, como se puede ver en el cuadro 2, las compras de CONASUPO representen en promedio en el periodo de referencia, sólo el 17% de la producción nacional.

Otro de los factores que inciden en el bajo porcentaje de compras de maíz por parte de CONASUPO, son las necesidades de las industrias que lo requieren como materia prima, entre las cuales está el caso de la "industria de

las frituras", es importante hacer un pequeño análisis de este fenómeno ya que se canaliza también para el consumo humano. Un reporte realizado por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) en 1980, demuestra que: las tortillas doradas "doritos" salen a \$12.37 los 215 gramos, en consecuencia, el kilo de tortilla es de \$57.00.

Como se puede observar los márgenes de utilidad son bastante para este tipo de industrias, lo que ocasiona que el maíz dentro del mercado libre tenga un precio por arriba del oficialmente fijado. En consecuencia, estos serían los factores más relevantes que afectan de manera directa la primera etapa de la comercialización.

El transporte representa un eslabón más de la cadena de comercialización, el cual está fuera de la influencia directa de la CONASUPO y ésta tiene que recurrir, concesionando a particulares o a organismos públicos, como son: compañías de camiones transportistas, Ferrocarriles Nacionales de México (vías terrestres), o transportes marítimos mexicanos (vías marítimas).

Esta etapa del proceso en los últimos años (1981-82) ha

representado un cuello de botella, debido al incremento en los índices de producción que se alcanzaron en esos años, con lo que se rebasó la capacidad de la infraestructura del transporte nacional, originando con ello la pérdida de importantes cantidades de maíz, al no poderse transportar oportunamente a los centros de almacenamiento, o directamente a los de consumo.

Otro elemento de ineficiencia en esta etapa, es el transporte de los volúmenes de maíz provenientes del exterior, para lo cual se utiliza principalmente la vía marítima, dada la baja capacidad operativa de los puertos marítimos de acceso, lo que trae como consecuencia que haya un retardo en la descarga, ocasionando costos extras al transporte o aumentando el índice de mermas.

El almacenamiento del sistema CONASUPO, tiene como principal objetivo conservar adecuadamente las cosechas por medio de su red de bodegas, BORUCONSA en el ámbito rural y ANDSA en los centros urbanos y suburbanos.

El crecimiento de la producción de maíz, observado en los últimos años, del periodo de referencia, por las políticas gubernamentales que se aplicaron, presionó para

que este sistema de almacenamiento incrementara su capacidad instalada; sin embargo, como se observa en el cuadro 3, dicha capacidad tuvo incrementos poco significativos. De continuar así esta tendencia, podría traer como consecuencia un alto costo económico-social que redundaría en el insuficiente abastecimiento de maíz, así como en el deterioro de su calidad.

Adicionalmente, ANDSA y BORUCONSA tendrán que adaptar su capacidad instalada, para satisfacer la creciente demanda de almacenamiento de maíz, así como para la conservación de "las reservas reguladoras", que tanta importancia tienen dada las variaciones en la producción de maíz, originadas en las varias veces citadas condiciones climatológicas, asimismo, se deberá inducir una mejoría de las técnicas usadas en el almacenamiento y conservación.

La última etapa del proceso de comercialización se da en la distribución y el abasto, la cual se concretiza, en las ventas que CONASUPO realiza a las industrias del nixtamal y harinera, así como su distribución al consumidor final a través de su filial DICONSA.

CONASUPO cumple con la función social de abastecer maíz para consumo humano a precios accesibles, mediante la

aplicación de un subsidio; de ahí la importancia de referirse a esto, así sea en lo más relevante.

La aplicación de los subsidios se realiza al venderle la institución a los propietarios de los molinos diversas cantidades de maíz a granel a un precio inferior que el del mercado libre, a efecto de que al elaborar la masa y la tortilla, éstas sean comercializadas a un precio accesible previamente fijado por las autoridades correspondientes. Es importante señalar que la aplicación de subsidios tiene efectos redistribuidores del ingreso, ya que de esta forma se transfieren importantes recursos económicos hacia las clases populares principales consumidores del maíz nixtamalizado.

Sin embargo, este objetivo se ve desvirtuado en parte debido a que algunos molinos de nixtamal en lugar de procesar la totalidad de su dotación de maíz, prefieren revender parte de esta hacia la gran industria de almidones, forrajes o de frituras, obviamente a un precio y con una ganancia mayor de la que se hubiese obtenido produciendo masa o tortilla.

Es por esto que la institución debe mejorar sus mecanismos

de transferencia de subsidios a efecto de hacerlos transparentes y además establecer las acciones de supervisión que le permitan controlar el correcto uso y destino del maíz que se proporciona a la industria molinera.

La industria de harina de maíz (pública o privada) es abastecida de su materia prima principalmente por CONASUPO, de ahí, que también los mecanismos de control que debe utilizar la institución para este efecto, deben cumplir eficazmente con su cometido. En este eslabón del proceso de comercialización, que es preparar el producto para el consumo directo, intervienen tanto empresas del sistema CONASUPO, como privadas, teniendo un objetivo común dentro de sus diferentes finalidades, que es la de proporcionar a la población el alimento básico.

El abastecimiento de harina de maíz al mercado nacional, a través de CONASUPO, durante el periodo de referencia (1977-82), registró una tendencia al alza, como se muestra en la información referente al Capítulo 5.3 "Sistema Industrial de CONASUPO", lo cual es bastante significativo, ya que una intervención mayor en el mercado de harina de maíz, reduce el riesgo de que se presenten acciones especulativas, que podrían generar un racionamiento del consumo de harina de maíz.

Otro de los propósitos que se busca con esto, es el desplazamiento paulatino de la industria de molinos de nixtamal, que en los últimos años se ha convertido en un significativo grupo de presión, debido a la situación estratégica social, como intermediario de la alimentación básica del pueblo, lo cual ha originado que en algunos casos se haya presionado al Gobierno para que autorice aumentos, intimidando con tácticas que revisten un gran riesgo social, como el cierre de los molinos. Esta problemática la debe enfrentar el Estado con una decidida voluntad política, y a la vez plantear alternativas viables para su solución, de lo contrario, se estaría cuestionando el derecho a la alimentación de la sociedad mexicana.

De lo comentado, se infiere que el Estado ha propiciado el crecimiento de la industria de harina de maíz sin embargo, no es suficiente, por lo mismo debe seguirse impulsando su crecimiento de manera constante ya que de esta forma podrá lograrse una mayor penetración de la harina dentro del mercado y con esto garantizar en forma permanente el abasto de este producto alimenticio básico, que por sus características de higiene, conservación, fácil manejo y transporte lo hacen un eficaz sustituto de la tradicional

masa de nixtamal.

Los mecanismos del proceso de comercialización del maíz, deben ir adecuándose a la dinámica misma del proceso, corrigiendo sus desviaciones, y convirtiéndose en elementos eficaces que sirvan como punto de apoyo para satisfacer más ampliamente las necesidades de alimentación de la creciente población, que según estimaciones conservadoras, para 1990 será de 97 millones y para el año 2000, 132 millones de mexicanos (40) utilizando la mayoría al maíz como una de sus más importantes fuentes de sustento.

CONCLUSIONES

Cabe señalar que las conclusiones están estructuradas de acuerdo a un esquema metodológico que se determina por el orden de los capítulos.

- El maíz representa el producto agrícola, con mayor volumen de producción, siendo en su totalidad canalizado para el mercado interno, lo cual trae como consecuencia un producto típico para el consumo generalizado en toda la población.
- La mayor parte de la población mexicana, principalmente la rural y urbana de bajos ingresos, requiere el maíz, como una de sus principales fuentes de alimentación.
- La agricultura mexicana se encuentra dentro de una dinámica bipolar; por una parte comercial con una sólida infraestructura y márgenes de utilidad bastante elevados, y la otra de subsistencia, la cual se basa fundamentalmente en la producción para autoconsumo, siendo el maíz, el principal producto cosechado.
- La Empresa Pública en México cumple con un papel social determinante dentro de la estabilidad de las fuerzas sociales, ya que es un instrumento del Estado para satisfacer

una de las necesidades primarias vitales de todo ser vivo, que es la alimentación (aunque sea marginalmente).

- Es imprescindible la acción reguladora por parte del Estado en la comercialización del maíz, para evitar un fenómeno especulativo que podría significar un alto costo social.

- La acción intervencionista de la CONASUPO en la comercialización del maíz, debe tender a incrementarse, ya que sólo capta el 17% de la producción nacional, esto es aproximadamente el 34% del volumen que ingresa al mercado; por medio de una decidida voluntad política el Estado debe captar mayores volúmenes del producto y así canalizarlo al consumo directo primeramente, donde se estima que la participación de CONASUPO es de un 30% aproximadamente (del consumo nacional aparente).

- El papel de CONASUPO en la regulación del mercado del maíz ha servido como amortiguador entre las relaciones que se dan entre los productores y los consumidores finales. Al actuar como comprador (CONASUPO) permite al agricultor rechazar ofertas

de intermediarios (que reducirían sus márgenes de utilidad). Y al actuar como vendedor, garantiza al consumidor cierta seguridad que lo libera de presiones económicas, y le proporciona un abasto seguro y a precios accesibles.

- Con objeto de reducir la dependencia alimentaria y fomentar la producción interna de granos básicos, principalmente, el Estado instrumentó un programa específico denominado Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.)

- El SAM no logra ser más que un paliativo a la crisis agrícola que se presenta, ya que sus objetivos se alcanzaron en una mínima parte, siendo una de las causas el corto lapso de su vigencia, es significativo que en las regiones donde operó se dieron incrementos importantes en la producción agrícola, principalmente del maíz.

- Las funciones de CONASUPO han rebasado los conceptos originales de regulador marginal del mercado, al penetrar en las áreas de producción directa (aún en escala reducida), abastecimiento y distribución a los sectores populares.

- Los precios de garantía fueron concebidos como un instrumento de política económica que coadyuvaría a proteger los ingresos de los productores agrícolas al garantizarles un mínimo justo por sus cosechas y así crear alicientes a la producción de maíz.
- Los precios de garantía, como aliciente para promover la producción de maíz, quedan en entredicho, ya que el déficit en la misma, sigue siendo muy elevado.
- Deben revisarse los procedimientos de pago o liquidación de las cosechas a los productores, para evitar trámites complicados que desalientan a estos a vender su producto a CONASUPO, así como para evitar prácticas que deforman el proceso de comercialización.
- Las importaciones de maíz, juegan un papel determinante para el abasto, ya que durante el periodo de referencia representaron aproximadamente el 50% de la oferta total de CONASUPO, por lo tanto, los programas de compras de importación desempeñan un

papel determinante dentro del proceso de comercialización, debiendo contemplarse principalmente el transporte que representa la etapa más importante dentro de este ámbito.

- Es imperativo que CONASUPO incremente su capacidad de almacenamiento actualmente insuficiente, ya que vía producción nacional o compras de importación se requerirá almacenar grandes volúmenes de maíz debido al incremento en su demanda.
- Las reservas reguladoras se crean como una estrategia del Estado tendiente a evitar situaciones críticas de desabasto.
- Consideramos que deben establecerse con claridad los volúmenes de maíz que deben destinarse a crear la reserva reguladora, ya que de hecho debido a problemas de disponibilidad se han dado situaciones de desabasto que han provocado especulación o mercado negro de este producto, ya que la diferencia existente entre la oferta de CONASUPO contra la venta total no va más allá del 11.0%, considerando ésta como reserva reguladora.

- El subsidio a la masa y la tortilla lo estableció el Estado como una forma de proteger al consumidor permitiendo la adquisición de éstos a precios accesibles a los estratos de la población económicamente más débiles. Este subsidio se hace llegar a los consumidores a través de la industria molinera de nixtamal vendiéndoles el maíz a un precio inferior al del costo de adquisición de CONASUPO.
- Es conocido el hecho de que la industria molinera de nixtamal en muchos casos desvía parte o el total de su dotación de maíz a otras industrias como la forrajera, de almidones, y de frituras.
- Se deben crear mecanismos más precisos, que logren de manera satisfactoria que los recursos que se transfieren al maíz vía subsidios, cumplan con su cometido social de abastecer a las clases de menores ingresos eliminando las desviaciones que se dan.
- CONASUPO cumple un objetivo social estratégico al abastecer a las mayorías de un producto básico para la alimentación, por lo tanto, sus mecanismos tanto políticos como administrativos, deben de cumplir óptimamente con su función.

- La intervención del Estado en el area de la producción y la comercialización de productos básicos ha logrado efectos positivos para satisfacer las demandas de las grandes mayorías, que por sus bajos ingresos no tendrían un acceso viable para la obtención del elemento principal de su alimentación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras. México, 1981. P. 120.
- (2) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Prontuario Estadístico de la Producción Agrícola de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1980.
- (3) Warman, Arturo. El cultivo del maíz en México, diversidad, limitaciones y alternativas. Edit. Centro de Ecodesarrollo. México, 1980. P. 27.
- (4) IDEM P. 27
- (5) IDEM P. 30
- (6) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Gerencia Técnica "Esquema general de la agricultura de subsistencia. México, 1980.
- (7) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO en cifras. 1977-1982.
- (8) Secretaría de la Presidencia (1976). "El sector agrícola comportamiento y estrategia de desarrollo, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.
- (9) Sistema Alimentario Mexicano (1982) "Comportamiento de la producción agrícola de 1960-1981". (Inédito), México.

- (10) Op. Cit. Compañía Nacional de Subsistencias 1977...
- (11) Guzmán Ferrer, Martín Luis "Coyuntura actual de la agricultura mexicana". Revista Comercio Exterior, Vol. 25. No. 5. México, 1975.
- (12) IDEM. P. 30.
- (13) Pérez Rosario, Lustig Nora El S.A.M. características, efectos y perspectivas. Inédito, 1982.
- (14) Gutelman, M. "Capitalismo y reforma. Reforma Agraria en México, Edit. ERA. México, 1974. Rello F. y R.E. Montes de Oca, "Acumulación de capital en la agricultura mexicana, Cuadernos Políticos No. 2. México, 1977. Shejtman A., "Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano. CEPAL. México, 1981.
- (15) Op. Cit. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos....
- (16) IDEM.
- (17) Op. Cit. Pérez Rosario. P.16.
- (18) Sistema Alimentario Mexicano, Estrategia de comercialización y distribución de productos básicos e insumos productivos. 1980.
- (19) Sistema Alimentario Mexicano, Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, Estrategias de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable. México, Mayo.

- (20) Sistema Alimentario Mexicano, Estrategias de comercialización y distribución de alimentos básicos e insumos productivos. México, diciembre, 1980.
- (21) Sistema Alimentario Mexicano, Sistema nacional de evaluación. México, 1982.
- (22) IDEM
- (23) IDEM.
- (24) Ludwig, Littman Ernest. "Apuntes sobre mercadeo agrícola", Chapingo. México 1975. P. 85.
- (25) Ramírez Hernández Juan, Aspectos socioeconómicos de los alimentos y la alimentación en México. Revista de Comercio Exterior, México 1981. V. 21. P. 675.
- (26) Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Gerencia Técnica, "Programa de maíz, bases para un plan de acción." México 1974. P. 11.
- (27) IDEM. P. 12.
- (28) Decreto que crea como organismo público descentralizado a la CONASUPO, Diario Oficial 10. de abril de 1965.
- (29) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Coordinación de Información y Publicidad, "La intervención del Estado en el abasto y la regulación del mercado de productos básicos". México, 1982. P. 32.
- (30) IDEM. P. 36.

- (31) Op. Cit. Warman, Arturo. P. 27.
- (32) López Rosado, Diego, "Comercialización de granos alimenticios en México". Editado por la Secretaría de Comercio. México 1981. P. 211.
- (33) Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. Subgerencia General, Asesoría Técnica. "Análisis Retrospectivo 1971-1979. Objetivos y Metas 1980-1982."
- (34) Op. Cit. CONASUPO "La intervención del Estado en el abasto... P. 24.
- (35) IDEM. P. 46
- (36) IDEM. P. 46.
- (37) IDEM. P. 47.
- (38) IDEM. P. 37.
- (39) IDEM. P. 38.
- (40) Alba Hernández, Francisco, "La población de México, evolución y dilemas". Ed. Colegio de México. 1977 Méx. P. 114.

BIBLIOGRAFIA

- Alba Hernández, Francisco, "La población de México, evolución y dilemas". Ed. Colegio de México. 1977, Méx.
- Barkin, David, "El impacto de las agroindustrias en el desarrollo rural", Agricultura y Sociedad, Ministerio de Agricultura, Madrid, España, 1981.
- Barkin, David con Adriana Zavala, El desarrollo regional y reorganización campesina. La Chontalpa como reflejo del problema agropecuario mexicano, Centro de Ecodesarrollo, Editorial Nueva Imagen, México, 1978.
- Barkin, David y Carlos Rozo, "La internacionalización del capital en la agricultura", Reporte de Investigación, Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1982.
- Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. Subgerencia General, Asesoría Técnica. "Análisis Retrospectivo 1971-1979. Objetivos y Metas 1980-1982".
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Coordinación de Información y Publicidad, "La intervención del Estado en el abasto y la regulación del mercado de productos básicos". México, 1982.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Gerencia Técnica. "Programa de Maíz, bases para un plan de acción". México, 1974.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Gerencia Técnica, "Esquema general de la agricultura de subsistencia", México, 1980.
- Domike, Arturo y Gonzalo Rodríguez Gigena, Estructura de los sistemas y oportunidades para empresas campesinas, FAO-CIDE (mimeo), México, 1976.
- Esteva Gustavo y otros, La batalla en el México rural. Siglo XXI Editores, S.A., México, 1980.
- Flores Edmundo, Tratado de Economía Agrícola, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Gutelman M., "Capitalismo y reforma. Reforma Agraria en México", Edit. ERA, México, 1974.

- Hewitt de Alcántara, Cynthia, La Modernización de la agricultura mexicana, Siglo XXI, México, 1978.
- Heymer, Stephen, The Multinational Corporation (Ed. R. Cohen, et al), Cambridge University Press, New York, USA, 1980.
- López Rosado, Diego, "Comercialización de granos alimenticios en México", editado por la Secretaría de Comercio, México, 1981.
- Ludwig, Littman Ernest, "Apuntes sobre mercadeo agrícola", Chapingo, México, 1975.
- Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras. México, 1981.
- Pérez Rosario, Lustig Nora, El S.A.M. características, efectos y perspectivas. Inédito, 1982.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Prontuario Estadístico de la Producción Agrícola de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1980.
- Secretaría de la Presidencia (1976). "El sector agrícola comportamiento y estrategia de desarrollo, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.
- Shejtman, A. 1981. Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano. Comisión Económica para América Latina, aparecerá publicado en Siglo XXI Editores, México.
- Sistema Alimentario Mexicano, Sistema Nacional de Evaluación, México, 1982.
- Sistema Alimentario Mexicano, Estrategia de comercialización y distribución de productos básicos e insumos productivos, 1980.
- Sistema Alimentario Mexicano, Estrategias de comercialización y distribución de alimentos básicos e insumos productivos, México, diciembre, 1981.
- Sistema Alimentario Mexicano, Medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategias de comercialización, transformación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable. México, mayo, 1981.

- Sistema Alimentario Mexicano (1982), "Comportamiento de la producción agrícola de 1960-1981". (Inédito), México.
- Sitjar, Gabriel y Cristina Peredo, Algunos aspectos en la acción de las empresas transnacionales en los sistemas agroindustriales. CEPAL-FAO, México, 1979.
- Warman, Arturo. El cultivo del maíz en México, diversidad, limitaciones y alternativas. Edit. Centro de Ecodesarrollo, México, 1980.

HEMEROGRAFIA

- Decreto que crea como Organismo Público Descentralizado a la CONASUPO, Diario Oficial, lo. de abril de 1965.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO en cifras, 1977-1982.
- Durán Marco Antonio, Los problemas agrarios mexicanos, en Revista del México Agrario, vol. I, No. 3, México, 1968.
- Fernández y Fernández Ramón, "La regulación del precio de productos agrícolas". El Trimestre Económico, Vol. XXIII, Núm. 3, México, 1955.
- Guzmán Ferrer, Martín Luis., "Coyuntura actual de la agricultura mexicana". Revista Comercio Exterior, Vol. 25, No. 5, México, 1975.
- Ramírez Hernández Juan, Aspectos socioeconómicos de los alimentos y la alimentación en México. Revista de Comercio Exterior, México 1981, V. 21.
- Restrepo, Iván, "Los campesinos, el ingreso de la población agrícola. El caso de las regiones temporeras". Revista de la Universidad de México, Vol. 22, Núm. 1, México, 1967.
- R. E. Montes de Oca, "Acumulación de capital en la agricultura mexicana", Cuadernos Políticos No. 2, México, 1977.

MARCO JURIDICO

Disposiciones legales en las que se basa el sistema CONA-SUPO. -

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial 05-11-1917.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, D.O. 30-XII-1950.
- Ley Orgánica del Art. 28 Constitucional en materia de Monopolios. D.O. 31-VIII-1934.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. D.O. 27-VIII-1931.
- ~~Ley de Navegación y Comercio Marítimo. D.O. 21-21-1963.~~
- Ley General de Bienes Nacionales. D.O. 30-1-1969.
- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O. 31-XII-1970.

- Ley Federal de la Reforma Agraria. D.O. 16-IV-1971.
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. D.O. 31-XII-1979.
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29-XII-1976.
 - Ley que crea una Comisión para la Protección del Comercio Exterior en México. D.O. 31-XII-1956.
 - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. D.O. 28-XII-1963.
 - Decreto que crea como Organismo Público Descentralizado, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. D. O. 10.- IV-1965.
 - Decreto por el que se reforman los Artículos 50. y 80. en sus fracciones VII y XI del Decreto del 10. de abril de 1965 que creó el Organismo Público Descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares. D.O. 27-XII-1976.
 - Decreto que declara de interés público la industria de la

producción de harina de maíz, masa, nixtamal de maíz y tortillas de maíz. D.O. 23-VII-1973.

- Decreto que reglamenta las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción, distribución y venta de harina de maíz nixtamalizado, masa nixtamalizada y tortillas de maíz. D.O. 20-V-1974.

- Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios. D. O. 8-II-1980.

- Decreto de adiciones y reformas a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica. D.O. 8-II-1980.

- Decreto por el que se establece un sistema de compensación de las Dependencias de la Administración Pública Descentralizada, las Entidades de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de los demás Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Fideicomisos y empresas que se adhieran, para extinguir entre ellos los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible. D.O. 16-II-1981.

- Acuerdo Presidencial que dispone que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal elaboren su programa de inversión. D.O. 3-IV-1959.
- Acuerdo Presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país. D.O. 2-VIII-1961.
- Acuerdo Presidencial por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal. D.O. 28-I-1971.
- Acuerdo por el que se modifican y adicionan las notas explicativas para la interpretación y aplicación de la nomenclatura de la tarifa establecida por el Artículo 10. de la Ley del Impuesto General de Importación. D.O. 1-IV-1980.
- Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento de la Administración Pública Federal. D.O. 13-X-1980.
- Acuerdo que establece que las Secretarías de Estado y

Departamentos Administrativos y Entidades que componen la Administración Paraestatal deberán contratar con la Aseguradora Hidalgo, S.A., los seguros necesarios para el desempeño de sus actividades. D.O. 15-V-1981.

- Código Aduanero, Legislación complementada por una serie de numerosas circulares de aplicación estricta y además por las tarifas de importación y exportación para la aplicación y cobro de los impuestos inherentes. d.o. 31-III-1951.
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 13-III-1973.
- DECRETO por el que se crea el organismo público federal descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (Publicado en el "DIARIO OFICIAL" del 10. de abril de 1965).

DECRETO QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO FEDERAL DESCENTRALIZADO DENOMINADO COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES. -

GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con apoyo en los artículos 4o. 89, fracción XXXI de la Constitución Política de la República, en relación con el 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; 25, fracción II, del Código Civil para el Distrito y Territorio Federales y aplicable en toda la República en el fuero federal; 17 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios; 1o.,; fracciones I y VII, 9o., 17o. y demás relativos de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; y 1o., 6, fracciones VII y XVIII, 7o., fracciones XII y XVII, 8o., fracciones I y IV, 9o., fracciones I, XII y XXIX, y 16o. fracciones V y VI de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; y

CONSIDERANDO

1.- Que por ser de notorio interés público, a partir del año 1934, el Gobierno Federal ha venido interviniendo permanentemente en la regulación de los mercados nacionales

de aquellos productos agrícolas que por tradición se han considerado como de primera necesidad para la alimentación popular, con los propósitos fundamentales de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables de primera mano; desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores que actúan en los medios campesinos con fines de especulación; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en los mercados internacionales; e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos de especificación adecuada a bajo precio.

II.- Que es evidente que el desarrollo político, demográfico y económico del país en los últimos 30 años, ha ido modificando nuestra problemática agrícola, y este fenómeno ha hecho necesario un constante ajuste a los procedimientos reguladores y de los instrumentos estatales que realizan esas funciones, a partir del Comité Regulador del Mercado de Trigo, al que siguieron el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias; la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., y fi-

nalmentè, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

III.- Que el Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades administrativas y tomando en cuenta los estudios sobre la situación que guarda y las tendencias que se observan y prevén en producción, mercados y reservas nacionales de maíz, trigo, frijol, arroz y otros renglones del campo destinados a la alimentación popular, ha decidido revisar los principios y prácticas conforme a las cuales se ha venido ejecutando la regulación del comercio interior y exterior de esos productos agrícolas, y, al mismo tiempo, reestructurar la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., que es el instrumento gubernamental que realiza la función intervencionista para dotarla de la personalidad, patrimonio, y jearquía necesarios para que cumpla con máxima eficacia las actividades y servicios que tiene delegados.

IV.- Que por otra parte, las investigaciones y experiencias logradas en la preparación de alimentos a bajo costo y de alto valor proteínico y en la distribución y venta de subsistencias populares en las zonas proletarias de los grandes centros urbanos de México, D.F., y Guadalajara, Jal., y en zonas rurales específicas como La Laguna, la región cañera

de Morelos y la región henequenera de Yucatán, ya permiten planear, programar y organizar servicios sociales similares en otras regiones que los requieren con urgencia:

He tenido a bien expedir el siguiente DECRETO:

DECRETO

ART. 1o.- Se crea el organismo público descentralizado por servicio que se denominará COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES y que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

ART. 2o.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, para todos -os efectos legales tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios y domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal, su patrimonio se integrará con:

1.- Los bienes que le aporte el Gobierno Federal, especialmente aquellos que en la actualidad forman parte de los activos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., y, que provengan de su liquidación.

2.- Las aportaciones que con el carácter de subsidios para precios agrícolas, subsistencias populares e inversión pública le proporcione el mismo Gobierno con cargo al Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, en los términos y condiciones que establezca la Ley de Ingresos relativa.

3.- Las transferencias y otras ministraciones presupuestas previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.- En general de los productos, aprovechamientos o donativos que por cualquier otro título adquiera.

ART. 3o.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, tendrá las siguientes funciones y atribuciones.

1.- Actuar con representación propia y como asesora, según en los términos de las Leyes, Decretos y Reglamentos respectivos, ante los organismos oficiales o semioficiales encargados de reglamentar, planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje la Compañía.

II.- Hacer los estudios socio-económicos y técnicos conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los pre-

cios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje, que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos, y calidades, de acuerdo con las condiciones que prevalezca.

III.- Planificar, organizar y ejecutar, esto último directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimos de compra que estén vigentes, estableciendo los sistemas más adecuados para realizarlas, de acuerdo con las situaciones que guarden las regiones productoras y los mercados nacionales e internacionales.

IV.- Comprar, inclusive futuros o al tiempo, pignorar y retener por sí o a través de terceros, los productos del campo para integrar reservas nacionales que permitan regular los mercados de consumo internos, realizando su distribución y venta por los canales comerciales que sean adecuados.

V.- Importar, en caso de reservas deficitarias frente a las necesidades del consumo, y exportar excedentes cuando las existencias acumuladas rebasen los niveles previstos, de los

sumo, banca oficial y privada, cámaras comerciales e industriales, y las demás personas e instituciones que juzgue conveniente.

ART. 4o.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares será administrada por:

- a) El Consejo de Administración.
- b) El Director General.

ART. 5o.- (Reformado por Decreto de 2 de diciembre de 1976, publicado en "Diario Oficial" de 27 del mismo mes, en vigor desde esta fecha, como sigue:

ART. 5o.- El Consejo de Administración será la autoridad superior de la Compañía y estará integrado por los Secretarios de Industria y Comercio quien le presidirá, Agricultura y Ganadería, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. Los consejeros podrán ser suplidos por los señores subsecretarios que corresponda.

El Consejo podrá tener los asesores técnicos que se designen en los términos del Artículo 8o. Fracción V.

ART. 6o.- El Consejo celebrará sesiones ordinarias una vez al mes y extraordinarias cada vez que su Presidente lo estime necesario, funcionando válidamente con la asistencia de dos de sus miembros si entre ellos está su Presidente; los acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de los Consejeros que asistan, teniendo su Presidente voto de calidad.

ART 7o.- El Consejo de Administración funcionará en pleno, pudiendo designar las comisiones o consejeros delegados permanentes o temporales que juzgue conveniente.

ART. 8o.- Son facultades del Consejo de Administración:

I.- Planear y dirigir los servicios sociales o de interés público encargados a la Compañía, para cuyo efecto conocerá y en su caso aprobará los programas anuales y especiales de operación y de inversiones que se cumplirán en cada ejercicio.

II.- Conocer, y en su caso, aprobar los presupuestos también anuales de gastos de operación, de administración y de inversiones.

III.- Conocer, y en su caso aprobar, los estados financieros bimestrales, los balances ordinarios y extraordinarios

mismos productos agrícolas y de cualesquiera otros artículos que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

VI.- Promover la industrialización del maíz, frijol y otros productos agrícolas necesarios para la alimentación popular, y el enriquecimiento de los artículos finales con concentrados proteínicos y vitamínicos que los mejoren en sus cualidades nutritivas, operando en su caso los establecimientos industriales que le permitan desarrollar esta función y regular nuevos mercados en cantidades, calidades y precios.

VII.- Promover, organizar y operar sistemas comerciales adecuados para comprar, envasar, distribuir y vender substancias populares.

VIII.- Crear, organizar y dirigir las instituciones, filiales que sean social y técnicamente necesarias para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

IX.- Coordinar sus actividades de acuerdo con lo que más convenga al interés nacional, con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de con-

y los informes generales y especiales que presente el Director General.

IV.- (Reformada por Decreto del 2 de Diciembre de 1976, publicado en el "Diario Oficial" del 27 del mismo mes en vigor desde esta fecha, como sigue):

IV.- Decidir sobre la creación o liquidación de empresas filiales, sobre el establecimiento de instalaciones industriales y comerciales para el cumplimiento de los fines y funciones de la Compañía, y nombrar a los miembros de los consejos de administración y al funcionamiento principal de cada una de estas empresas.

V.- Designar al Secretario y Asesores Técnicos del Consejo y al Auditor o auditores externos. Los Asesores Técnicos serán nombrados a propuesta del Director General y no podrán ocupar simultáneamente otro cargo en la Administración. Su función será la de asesorar al Consejo y a las comisiones o consejeros delegados.

VI.- Establecer su propio reglamento.

VII.- Decidir sobre los demás asuntos que le plantee el Director General.

ART. 9o.- El Director General será designado por el C. Presidente de la República.

ART. 10o.- Son facultades, obligaciones y responsabilidades del Director General:

I.- Dirigir la marcha ordinaria de la Compañía, representándola legalmente en su relación interna y externa, con todas las facultades que conforma a la legislación corresponden a un mandatario general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y actos de dominio, sin más limitaciones que las que resulten del régimen especial a que están sujetos los organismos descentralizados del Gobierno Federal y los acuerdos y resoluciones que el Consejo de Administración tome sobre la dirección general de las actividades y negocios institucionales.

II.- Formular y presentar al Consejo de Administración en sesión correspondiente al mes de noviembre de cada año, los programas de operación y de inversiones y los presupuestos de gastos para el siguiente ejercicio anual.

III.- Formular y presentar oportunamente al Consejo de Administración los estados financieros bimestrales, balances ordinarios y extraordinarios y los informes generales y es

peciales que permitan conocer de modo permanente la situación financiera, operativa y administrativa de la Compañía.

IV.- Elaborar y establecer los reglamentos de funciones y atribuciones de sus diversas dependencias, los instructivos de labores los controles internos y externos, y en general, todas las disposiciones relacionadas con la organización de la Compañía.

V.- Proveer todo lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio de los presupuestos de gastos aprobados por el Consejo de Administración, incurriendo en responsabilidad si contrae compromisos fuera de las limitaciones de dichos presupuestos o acuerda erogaciones en forma que no permita dentro del monto autorizado de las partidas respectivas, la atención de los servicios públicos durante el ejercicio fiscal.

VI.- Proveer lo necesario para la estricta observancia de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el funcionamiento y controles de los organismos descentralizados del Gobierno Federal.

VII.- (Reformada por Decreto de 2 de diciembre de 1976,

publicado en el "Diario Oficial" del 27 del mismo mes, en vigor desde esta fecha como sigue):

VII.- Nombrar el personal y empleados de la Compañía, señalándoles sus atribuciones, obligaciones y retribuciones, con arreglo a los reglamentos, instructivos y presupuestos en vigor aprobados por el Consejo de Administración, y proponer a éste los nombramientos de los subdirectores y gerentes de la Compañía,

VIII.- Elaborar los estudios necesarios y proponer al Consejo de Administración la creación de instituciones filiales y de establecimientos industriales y comerciales necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones y servicios que le son delegados.

IX.- Consultar con el Consejo de Administración cuando la naturaleza o cuantía de los asuntos o negocios lo requiera según su criterio.

X.- Concurrir con voz informativa a las sesiones del Consejo de Administración, y cumplir y hacer cumplir sus acuerdos y resoluciones.

XI.- (Reformado por Decreto de 2 de diciembre de 1976,

publicado en "Diario Oficial" de 27 del mismo mes, en vigor desde esta fecha, como sigue):

"XI.- Presidir los consejos de administración de las filiales de la Compañía que le señale el Consejo de Administración".

XII.- Las demás que le fijen la legislación y Reglamentos son de Organismos Públicos Descentralizados, este Decreto y los acuerdos y resoluciones del Consejo de Administración.

ART. 11.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares estará sujeta a los tribunales federales tanto judiciales como laborales y administrativos.

ART. 12.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares gozará de los privilegios y exenciones fiscales previstos en el Código Fiscal de la Federación. En el caso de operaciones que causen el impuesto del Timbre, si intervienen particulares serán estos quienes los cubran.

TRANSITORIOS

ART. 1o.- La Compañía Nacional de Subsistencias Populares queda autorizada:

a).- A asumir a la dirección de los derechos y obligaciones de la Sociedad Mercantil del Estado que se llama Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., en aquellos negocios, actos y contratos que estén vigentes o que se lleven en trámite y que por su naturaleza sea conveniente que la primera absorba para el mejor desempeño de las funciones y servicios que le son delegados por este Decreto.

b).- A aceptar en su caso y desempeñar el cargo liquidador de la misma Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A.

ART. 2o.- Este Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día 23 de Marzo de mil novecientos sesenta y cinco.- Gustavo Díaz Ordaz.-

(Rúbrica).- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortíz Mena.- (Rúbrica).- El Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas.- (Rúbrica).- El Secretario de Agricultura y Ganadería, Juan Gil Preciado.- (Rúbrica).- El Secretario del Patrimonio Nacional, Alfonso Corona del Rosa.- (Rúbrica).- El Secretario de la Presidencia, Emilio Martínez Manatou.- (Rúbrica).