



39
24

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

"EL SUBSIDIO DEL MAIZ EN MEXICO PROBLEMATICA Y PERSPECTIVA 1960 - 1986".

T E S I S

Presentada por:

Luis Ezcurdia Valdéz

Para la obtención del título de:

Licenciado en Economía

México, D. F.

1 9 8 9 .

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

EL SUBSIDIO AL MAIZ EN MEXICO PROBLEMATICAS Y PERSPECTIVAS 1960 - 1986

INTRODUCCION

	PAG.
CAP. I	
<u>Marco Teórico de los subsidios</u>	1
1.1 El subsidio en el plano formal	1
1.2 Algunos aspectos de la teoría económica en el concepto del subsidio	5
1.3 Aspecto fundamental del subsidio	9
CAP. II	
<u>Antecedentes, Diagnóstico y Problemática del subsidio</u>	15
11.1 Antecedentes del subsidio (1960-1972)	15
11.2 Diagnóstico del subsidio 1974-1983	28
11.2.1 Subsidios vía precio a molinos-tortillerías y fábricas de harina nixtamalizada de maíz	32
11.2.2 Subsidio vía precio a otras industrias que utilizan como insumos el maíz.	37
11.2.3 Subsidio en efectivo a la industria harinizadora	41
11.2.4 Análisis del subsidio global en el período 1975-1983	45
11.3 Problemática del subsidio 1984 - 1986	48
CAP. III	
<u>El Tortibono</u>	
111.1 Justificación y objetivos del programa	62
111.2 Mecánica de operación de programa	65
111.3 Población atendida	72
111.4 Flujograma	75
111.5 Costo	79
111.6 Comentarios	81

	PAG.
CAPITULO IV	
<u>Conclusiones y Recomendaciones</u>	87
IV.1 Conclusiones	87
IV.2 Recomendaciones	90
Bibliografía	92
Apéndice Estadístico	94

INTRODUCCION

Los cereales han jugado un papel determinante en la alimentación humana y más aún en la evolución de las sociedades; de hecho, el cultivo y el consumo de maíz, trigo y arroz en las dilatadas superficies de la tierra, originaron la existencia de tres culturas alimentarias, con características propias, pero con un denominador común, dado por la importancia que consigna cada uno de estos gramos como elemento vertebrador y sustento de la dieta básica de los pueblos.

El maíz significa para nosotros, los Mesoamericanos, lo mismo que el arroz para los Asiáticos y el trigo para los Europeos.

El vocablo Mesoamérica contiene en su significado una especial importancia para cada mexicano. El origen personal y social del México que conocemos está estrechamente ligado a este concepto. Los historiadores llaman Mesoamérica al territorio limitado al norte por los ríos Lerma y Pánuco (Sinaloa) y al sur por la hermana República de Nicaragua. Esta limitación geográfica es sobre todo un concepto cultural, ya que ahí surgieron sociedades que levantaron centros ceremoniales, creencias religiosas, organización social, instituciones, escritura, comercio y astronomía en torno a una planta: el maíz. En un principio, los pobladores de este continente erraban sin un destino fijo, con el solo objetivo de alimentarse y protegerse. Con el descubrimiento del maíz, su cultivo les dió raíces, alimento y destino.

El maíz es una planta que ha evolucionado junto con el desarrollo histórico del país, e incluso, llegó a tener el concepto de teocintli, es decir, de origen divino. Esta planta es incapaz de autoreproducirse (la mazorca del maíz está cubierta totalmente por hojas y sus granos están fuertemente sujetos a las mazorcas, de tal manera que sin la intervención del hombre, posiblemente

hubiera desaparecido hace muchos años) y debido a ésto, el vínculo de la planta y el hombre mesoamericano es indivisible.

La historia de México no podría comprenderse sin la presencia de este cereal. Cuando la demanda rebasó la oferta, fue preocupación del Estado dominante, en todas las épocas históricas del país.

Durante la época precolombina, las sequías, las heladas, las plagas y las epidemias que acababan con las cosechas, diezaban a la población indígena. En los tres siglos de la colonia española existieron varias crisis agrícolas y al presentarse éstas, el precio del cereal aumentaba, alejándolo más allá del alcance popular, generando emigración a las ciudades, epidemias, desempleo, bandolerismo, vagancia, hambre y muerte, pero sobre todo motines y rebeliones. La misma Guerra de Independencia no se explica sin el conflicto agrario por un lado, y la crisis agrícola por el otro. En la Revolución Mexicana se volvieron a presentar estos conflictos, propiciados por otras circunstancias económico-sociales.

En otro plano de ideas, el maíz se ha ganado un sitio por sus cualidades nutritivas y lo cosmopolita de su utilidad. La contribución calórico-protéica del maíz en la ingesta de alimentos de los pobladores de América ha sido muy importante (el maíz contiene carbohidratos, calcio, vitaminas de complejo B, grasas y proteínas) y ha sustentado -en combinación con otros alimentos- la evolución y manutención de los pueblos de América. Al combinarse con el frijol, la mezcla resultante se potencia y concurren con abundantes cantidades de carbohidratos y proporcionan hierro y calcio (en forma de masa o tortilla) así como grasas de buena calidad.

De acuerdo a las tablas de uso práctico sobre el valor nutritivo de los alimentos mexicanos del Instituto Nacional Indigenista, el maíz blanco, en cada cien gramos, posee 362 calorías y 7.9 proteínas (GR). En la actualidad existen 305 razas clasificadas en todo el mundo de las cuales en México se han logrado identificar a 42 razas con los mismos nutrientes, pero en distinta proporción.

Por lo que se refiere a los productos finales para consumo humano derivados del maíz, contienen los mismos nutrientes. En comparación con el trigo y el arroz, el maíz no pierde sus cualidades nutricionales con la industrialización; la tecnología aplicada a la transformación de estos cereales han discurrido al amparo de una demanda creciente, estimulada por mercados en expansión, sus efectos desde el punto de vista de la nutrición humana, no han sido satisfactorios. Es evidente que la producción masiva de harinas refinadas de trigo y arroz han atendido las necesidades alimentarias de una población en crecimiento, pero el descascarillado total, el pulido y blanqueado del grano han determinado en ambos casos que los productos finales sean desprovistos de las vitaminas y minerales que se encuentran en las capas externas de las semillas. Es así como el noble maíz sigue siendo pese a la industrialización, el mismo.

En relación al aporte nutricional de maíz a la población mexicana total, la Encuesta Nacional sobre Ingreso al Gasto de 1977 (ENIG-77) destaca que de la energía necesaria diaria por el mexicano promedio, el 84.8% proviene de origen vegetal, de los cuales el 61% le corresponden a los cereales, siendo el maíz y sus productos los que más contribuyen con el 41.9%, lo cual es signo de la importancia que reviste este cereal y sus derivados en el aporte total de energía del mexicano. Así también, esta gramínea es una destacada aportadora de proteínas. En efecto, en la ENIG -77, se destaca que el total de proteínas consumidas por el habitante promedio, las de origen vegetal contribuyen con el 71.6%, correspondiendo a los cereales el 54.9% y al maíz y sus productos el 36.7%. En consecuencia, de las calorías y proteínas que ingiere un habitante promedio, el maíz y sus derivados son los principales proveedores. Y sin lugar a dudas, el maíz se constituye como el principal protagonista en el modelo de consumo alimentario mexicano.

En esta misma idea, la ENIG-77 resalta que el consumo del maíz responde en forma inversa al comportamiento del ingreso familiar, reduciéndose las cantidades consumidas a medida que el ingreso aumenta.

Es oportuno resaltar por una parte, que la estructura poblacional del país ha cambiado en este siglo y que actualmente una tercera parte de población

total habita en el medio urbano, y por otra, que de acuerdo al balance físico de la Oferta-Demanda de maíz de la SPP, SARH y SECÔFI, el autoconsumo se calcula sobre el 38% de la producción nacional de maíz.

En este contexto, el maíz y sus productos se comportan como un alimento estratégico en la sociedad mexicana, por lo cual el Estado Mexicano tiene un especial interés en la producción, distribución y consumo urbano de este cereal. Al respecto, la virtual preocupación del consumo humano urbano de maíz en su forma tradicional, "La tortilla", generó una transferencia del Estado a este bien, denominándolo subsidio y que en principio se originó con el fin de reducir el costo de este bien indispensable en la canasta familiar.

Este hecho económico simboliza en un marco más general, la diferencia de ingreso per cápita de la sociedad mexicana, es decir la mala distribución del ingreso nacional.

El subsidio al maíz aparece pues justificado por el subsidio a la tortilla, distorcionándose exponencialmente conforme el tiempo avanzó y contraría su definición que dice: que es un estímulo económico especial y temporal concedido a un beneficiario o grupo condicionado sin exigir por ello contraprestación equivalente. Se le trató y trata de eternizarlo exigiéndole una contraprestación equivalente como lo es el Tortibono por Votos (Tortivoto).

La ingesta de alimentos abaratados artificialmente, (con el subsidio) para la población de bajos ingresos, en otras palabras, proletariado, son la causa que generó una disminución real del tiempo necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo aumentando una mayor plusvalía, en este caso relativa, en todo el modo de producción capitalista mexicano, es decir una mayor masa de plusvalía en sistema económico y que virtualmente fue un efecto logrado por el Estado y gratuito para los capitalistas, que lejos de desarrollar las fuerzas productivas para aumentar su plusvalía se concretan en recibir los esfuerzos del Estado.

Uno de los efectos secundarios que se logró con esta política fue la caída de la productividad del trabajo.

En relación a lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo principal, el estudio del subsidio al maíz en el contexto nacional de 1960-1986, desentrañando los errores y aciertos del Estado en la política subsidios y su vínculo con el proceso de acumulación y reproducción de capital en México, sin ser éste un acto intencionado y planeado, y que incluso, es una acción basada en lo político en vez de lo económico, repercutiendo en el proceso productivo, pero logrando más por casualidad que por su búsqueda ex-profeso.

Es así como la hipótesis a que nos enfrentamos en la elaboración de este trabajo se circunscribe al hecho de que el subsidio al maíz es un subsidio al consumo humano urbano y su principal objetivo es contribuir a la acumulación y reproducción del capital, a través del abaratamiento de la fuerza de trabajo en términos de energía necesaria para la realización misma.

Por otra parte, lo arcano de este subsidio es parte del sistema oficial para ocultar el impacto real del mismo y la magnitud de esta erogación.

Para alcanzar el propósito de este trabajo lo hemos dividido en cuatro grandes capítulos; El primer apartado contendrá el marco teórico, con el cual se responden las preguntas; ¿Qué es un subsidio? ¿Cuál es la función de los subsidios en la Economía? ¿Cuál es su clasificación con respecto al gasto estatal?, ¿Cuáles son las teorías sobre el subsidio con las diversas corrientes económicas?, ¿Qué limita el uso y la eficiencia de los subsidios? y, ¿Cuál es el aspecto fundamental de el subsidio?.

En el Capítulo segundo, se analiza el subsidio al Maíz de 1960 a 1986, tocando los diversos mecanismos que utilizó el Estado para fomentar esta industria, este capítulo contiene antecedentes, diagnóstico y problemática actual de el subsidio al Maíz en el contexto de la evolución económica nacional en ese período. En el Tercer capítulo, se abordó el procedimiento, mecanismos y objetivos de la implantación del programa Maíz - Tortibono.

Finalmente, en el Capítulo cuarto se relaciona todo el trabajo, llegando a una recomendación que se basa en hechos reales.

"Lleva sin duda consigo algunas posibilidades de error, y al aclararlo ni las mediciones simples ni las mediciones refinadas pueden sustituir al esfuerzo analítico y al juicio racional... es mejor tratar en forma imperfecta lo que es sustancial, que llegar al virtuosismo en el tratamiento de lo que no importa."

Paul A. Baran. 1956

CAPITULO I

MARCO TEORICO DE LOS SUBSIDIOS

1.1 EL SUBSIDIO EN EL PLANO FORMAL

En el contexto formal la existencia de los subsidios se conceptúan en el marco de un Estado rector de la economía y en este afán el Estado pretende alentar el desarrollo de el capitalismo, corrigiendo las imperfecciones de el Mercado, amortizando el antagonismo de clases y definiendo las reglas prácticas del sistema. De tal manera que la supraparticipación de este rector se manifiesta directa e indirectamente, es decir, a través de su participación en el proceso económico mismo o en el marco legal y político.

Es así como "para poder controlar la economía del país, el Estado ha desarrollado un sistema oficial que permite controlar los procesos en el alza de ciertas materias estratégicas; debe enfrentar, dentro del sistema del precio oficial y el precio subsidiado, la posibilidad de darle elasticidad al mecanismo de precios." ^{1/}

Los subsidios a los consumidores y en este caso los subsidios al maíz se justifican oficialmente de acuerdo con tres factores actuales, los que se conjugan e interactúan entre sí: a) las características de la agricultura maicera; b) la poca capacidad de consumo (compra) de la gran parte de la población, y c) la importancia del maíz en la dieta del mexicano.

^{1/} El Economista Mexicano Vol. XVI No. 3 Mayo-Junio 1982. Pág. 29.

El objetivo principal de el Estado en sus políticas de precios y subsidios son; En el mediano plazo, lograr el equilibrio de los factores de la producción y los agentes que intervienen en las fases de la cadena alimentaria; propiciando el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector primario, el sector industrial y los servicios; "inducir al cambio tecnológico en las fases de acuerdo a las características de la dotación de factores y racionalizar los subsidios para favorecer al productor primario y al consumidor final"^{2/} y, en el corto plazo pretende "proteger el consumo de productos prioritarios para las zonas rurales y urbanas marginadas, desalentar la especulación y el encarecimiento de los alimentos y retribuir adecuadamente a los productores primarios preservando el poder adquisitivo de los consumidores." ^{3/}.

La definición de subsidio que generalmente se adopta de manera oficial, es la siguiente: "estímulo económico especial y temporal que el Estado concede a un beneficiario o grupo específico de beneficiarios, normalmente condicionado a un comportamiento determinado o a reunir ciertos requisitos sin exigir por ello contra prestación equivalente". ^{4/} En base a la definición anterior el Estado clasifica a los subsidios dentro de su sistema tributario, incluyéndolos en los gastos de transferencia o propiamente como subsidios a la agricultura, al consumo, etc.... Como consecuencia de la ubicación de estas erogaciones públicas, se clasifica a los subsidios de acuerdo a:

- " - Los mecanismos de otorgamiento al resto del sistema económico, y que pueden ser:
 - a) Con cargo a los ingresos fiscales (subsidios vía ingreso).
 - b) Con cargo al presupuesto de egresos de la federación (subsidios por el lado del gasto).
 - c) Mediante operaciones de financiamiento y seguro (subsidios financieros), y
 - d) A través de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público (subsidios vía precios y tarifas)". ^{5/}

^{2/} Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Poder ejecutivo Federal pp. 44 Síntesis Ejecutiva.

^{3/} Ibid. PP. 44

^{4/} Subsidios a la Agricultura, SAM. Inédito pp. 5 y 6

^{5/} Ibid. pág. 6

Como se menciona arriba los subsidios también se clasifican a partir de actividades económicas en las que dejan sentir su impacto; así como por el objetivo económico que persiguen los tipos de decisiones económicas que afectan y el momento en que se aplican (distinguiéndose subsidios activos y pasivos); y de la misma manera, por el beneficio formal o real que generan.

La clasificación, casi popular de directos o indirectos que asemejan a los subsidios activos y pasivos, por llevar instrínseca la misma definición. Como se mencionó anteriormente, los subsidios son parte de la política económica del sector público y uno de sus principales objetivos consiste en corregir las imperfecciones del sistema económico a fin de propiciar la acumulación y reproducción del capital.

Los efectos de los subsidios se pueden medir dependiendo del impacto, la incidencia y su traslación. Este efecto económico puede repercutir al consumidor y/o al productor tanto por el impacto en los precios (como una consecuencia en el ingreso familiar) como en el nivel mismo de la producción.

En el caso del efecto del subsidio en el precio "el subsidio puede darse al producto del bien o servicio o al consumidor. Si el subsidio se canaliza al productor, un resultado esperado sería que el precio de mercado del producto subsidiado descendiera en alguna medida (aunque no por la cantidad total del subsidio por unidad del producto), o que se incrementara el ingreso del productor. Si por otra parte el subsidio se entregara a los consumidores del producto, lo resultante proyectado sería que el precio de mercado del producto subsidiado se elevara en alguna proporción, aunque no por el monto total del subsidio." 6/ Al considerar que el subsidio con efecto en el precio, en general se realiza a través del subsidio al productor, se observa que la parte de subsidio que retiene se multiplica en los diversos factores de la producción comprometidos, es decir, el subsidio en mención funciona como multiplicador económico.

Por lo que respecta al subsidio con efecto en el producción "se refiere a los cambios en las cantidades producidas y demandadas del bien,

6/ Ibid pág. 10

servicio o factor subsidiado." 7/ y estos cambios constituyen una política para reasignar recursos, de tal manera que lleven a una mayor producción corrigiendo las imperfecciones del mercado. El funcionamiento de un subsidio a la producción, depende del bien o servicio en cuestión y de sus ... "elasticidades de las curvas de oferta y demanda. Si estas son relativamente inelásticas, la producción difícilmente aumentará y en este sentido la eficacia del subsidio se ve frustrada." 8/ De la misma manera, si la demanda es inelástica el consumo del bien o servicio no aumenta considerablemente y aun que el precio sea en términos reales muy atractivo (no propicia su sobreconsumo). Permitiendo por una parte que el ingreso se recanalice al consumo de otros bienes o al ahorro, dependiendo del tipo de bien que se trate, el estrato de ingreso que lo consume y la situación en general de la economía en el corto plazo. En el largo plazo las curvas de oferta y demanda, así como sus elasticidades se comportan de otra manera ya que un subsidio provocará "un descenso en el precio por un tiempo, aunque después se incremente una vez que se generalice el conocimiento de su más bajo precio y que el patrón de consumo se reajuste para consumir más de un dicho bien. De esta forma la demanda responde gradualmente al subsidio." 9/

En este sentido los subsidios al consumo no pueden ser aplicados por un lapso relativamente breve, ni el monto o la tasa del subsidio pueden modificarse frecuentemente, claro está que esta consideración se debe observar dependiendo del tipo de bien, al estrato dirigido, su importancia social y el impacto en la economía familiar y nacional.

La evaluación de los subsidios -en términos oficiales- "estriba en la comparación de sus costos sociales con sus beneficios sociales. Dicha comparación debe hacerse entre los costos y beneficios totales por una parte y, los costos y beneficios marginales, por la otra." 10/ Además de esta evaluación, se debe complementar con una evaluación de subsidios alternativos o de reemplazo, así como del impacto general de los mismos en la economía. Es conveniente mencionar, que los subsidios no son los únicos medios para llegar

7/ Ibid pág. 15

8/ Ibid pág. 15

9/ Ibid pág. 16

10/ Ibid pág. 17

a un fin. La política económica posee medios conocidos más operativos, como el control de precios, el financiamiento, etc. cuyo efecto si bien no es inmediato induce a la economía en algunos casos coyunturalmente y en otros estructuralmente. Por otra parte, cuando en la revisión de un subsidio se encuentren malversaciones o no cumplan su fin, en consecuencia y en primaria instancia se buscará una mayor transparencia o la sustitución del subsidio por otro instrumento de política económica que efectivamente alcance el objetivo predefinido.

1.2 ALGUNOS ASPECTOS DE LA TEORÍA ECONOMICA EN EL CONCEPTO DEL SUBSIDIO.

La Teoría Clásica, la Teoría Keynesiana, los neoliberales y la corriente neokeynesiana tienen distintas opiniones con diferentes enfoques coincidiendo algunas veces en sus conclusiones.

La teoría clásica, de manera muy breve (debido a que no elaboran ninguna consideración sobre los subsidios a los diversos agentes de la economía), en sus postulados enuncia como fundamental el libre juego de la oferta y la demanda, donde la mano invisible es un mecanismo autorregulador del proceso económico, así como autocorrector de los desajustes eventuales de la economía, conduciendo a la ocupación plena de los recursos.

En esta teoría, existe un sistema que es considerado como la mano invisible: "El sistema de precios es para los clásicos el mecanismo de ajuste automático, para cualquier eventual desequilibrio. El desempleo (que es un desequilibrio en el mercado de trabajo) se elimina mediante la flexibilidad de los salarios -precio del trabajo-. El desempleo que, en su caso, es llamado desempleo "voluntario", lo cual quiere decir que a la tasa de salarios prevalente en el mercado, el trabajador no estará dispuesto a emplearse." ^{11/}

La solución simplista de los clásicos no permite resolver problemas actuales de desequilibrios estructurales y permanentes; aún menos, no considera ni concibe al Estado como agente exógeno a la economía, y cumple con funciones como rector de la economía.

^{11/} René Villarreal. La contrarrevolución monetarista. Edit. Océano. Pág. 52

Por estos motivos es difícil encontrar alguna opinión sobre el subsidio en la teoría clásica.

La política económica clásica señala que: "si solamente establecieran el libre comercio, el patrón oro, mantuvieran balanceado el presupuesto y dejaran que el libre juego de las fuerzas del mercado establecieran el equilibrio, todo sería para lo mejor, en el mejor de todos los mundos posibles." 12/

El subsidio se circunscribe a la era de la economía moderna, es decir, a la era Keynesiana y al neokeynesianismo.

En los años treinta, el dogma clásico encuentra su paradigma y es precisamente en esos años cuando la ciencia económica transita por lo que algunos economistas llaman la revolución Keynesiana.

La Teoría Keynesiana es basta, sesga y abroga la teoría clásica. En resumen, Keynes desenmascara el capitalismo del libre mercado objetando que este no conlleva al pleno empleo, ni explica las crisis del capitalismo, tal como la gran depresión.

Por otro lado, Keynes considera al Estado como un elemento exógeno a la economía, pero que la incentiva y promueve.

"El Estado debe intervenir en la economía de mercado, con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción..."

El elemento clave de intervención -en el corto plazo- consiste en la administración de la demanda efectiva por parte del Estado a través de cualesquiera de las dos vías: la fiscal y/o la monetaria." 13/

La política fiscal y la política monetaria son instrumentos de la política económica y es precisamente ahí (en la política fiscal), donde se encuentran los gastos de transferencia y los subsidios.

12/ Ibid pág. 55

13/ J.M. Keynes, Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero. Edit. FCE - México 1980, pág. 91.

En palabras del propio Keynes, "Si la política fiscal se usa como instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, tanto mayor." 14/ En este pensamiento, el teórico sugiere la intervención del Estado, la cual propiciará la acumulación del capital. Y más adelante señala, "que las medidas tendientes a redistribuir los ingresos de una forma que tengan probabilidades tendientes a redistribuir los ingresos de una forma que tengan probabilidades de elevar la propensión a consumir pueden ser positivamente favorables al crecimiento del capital." 15/

La idea propiamente del subsidio (al productor o al consumidor); está plasmada en la obra de Keynes, asimismo la intervención del Estado en la Economía.

Para los discípulos de Milton Friedman la perspectiva de la intervención del Estado y de los subsidios, es totalmente distinta. La formulación de la teoría monetarista y el ofertismo llevan implícitas sus recomendaciones de política económica. La política monetarista se basa en la teoría clásica, específicamente en la teoría cuantitativa del dinero, aunque ésta en un versión moderna sustenta que la expansión del crédito y del activismo económico del Estado no son efectivos para aumentar la producción y el empleo.

Es conveniente recordar que para Keynes y los neokeynesianos, el problema en el sistema capitalista consiste básicamente en el desempleo y la concentración del ingreso, en tanto que para Milton Friedman, el principal problema no es otro que el de la inflación, provocada por el exceso de circulante, el déficit estatal y la pérdida de productividad de las empresas. "Hoy en día hay una, y solo una causa de la inflación: la política gubernamental que lleva a una excesiva creación de circulante." 16/

Además de la teoría cuantitativa, los monetaristas reviven la ley de SAY y utilizan el argumento de "La formación de expectativas y la existencia de una tasa natural de desempleo y con la que se deterime el "equilibrio"

14/ Ibid pág. 21

15/ Ibid pág. 328

16/ Milton Friedman, Dependencia y Desarrollo en Debate, EDIGRAF, Argentina 1983, pág. 20

en el mercado de trabajo. La existencia de esta tasa natural, implica en última instancia la invariabilidad del nivel de producción.17/

En base a la argumentación precedente, Milton Friedman y sus discípulos establecen: "La acción del estado en la economía, no tiene ningún efecto benéfico y el enfoque de expectativas racionales ni siquiera en el corto plazo admite que la producción y el empleo pueda ser modificado a través de los cambios en la demanda por política económica del gobierno. En cambio el Estado, en la economía, si puede ser "maléfico" al provocar inflación (mediante la expansión monetaria) y limitar las posibilidades de progreso tecnológico "18/ y concluye que la inflación se resuelve "con una regla automática y no discrecional, donde la oferta monetaria debe crecer a una tasa constante igual al crecimiento del producto, más el crecimiento deseable de los precios ($M=q+p$)"19/

La ideología que predomina en el desarrollo de esta teoría conlleva a lineamientos de política bien claros; entre los cuales se encuentra la de limitar tanto los gastos gubernamentales como los impuestos (gravando menos al que más percibe). Con el fin de premiar el "éxito empresarias y personal". "Asimismo como se supone que mediante el libre mercado es posible la óptima asignación de recursos, se concluye que se deben eliminar los controles sobre precios y salarios. El argumento se extiende a la esfera internacional, por lo que proclama el libre comercio, finalmente, el supuesto de libertad de mercado se amplía a todo tipo de aspectos, inclusive a aquéllos del bien social, recomendando eliminar las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a la educación y salud." 20/

La eliminación de los subsidios es sin lugar a dudas una panacea más en esta teoría como lo menciona Milton Friedman en este pensamiento "Esa es la clase de independencia que brinda el libre comercio. Esa es la razón por la cual el libre comercio internacional, la eliminación de tarifas, de subsidios, y de cosas así es tan importante." 21/

17/ René Villarreal, La Contrarrevolución monetarista, México 1984, pág. 98

18/ Ibid pág. 99

19/ Ibid pág. 100

20/ Ibid pág. 101

21/ Milton Friedman, Dependencia y Desarrollo en Debate, EDIGRAF, Argentina, pág. 76

En particular, los monetaristas señalan que el sector público: "Protege la ineficiencia e impide el progreso tecnológico, subsidiando los insumos de diversas industrias y la oferta subsidiada destruye la demanda." 22/

1.3 ASPECTO FUNDAMENTAL DEL SUBSIDIO

El aspecto esencial de la existencia del subsidio en una economía de orientación capitalista consiste en contribuir o propiciar la acumulación de capital. El otorgante del subsidio, el Estado justifica su actitud porque su existencia está determinada por la prolongación del modo de producción, es decir, en sus entrañas se vincula con el resto del sistema convirtiéndose en parte del mismo. Por otra parte, el beneficiario del subsidio con o sin conocimiento responde a este estímulo.

Si nos interiorizamos en el por qué de los subsidios estatales encontramos una mejor comprensión en la reflexión de Carlos Marx en el Tomo I del Capital donde dice: "La suma mínima de valor que debe disponer el poseedor individual de dinero o de mercancías para metamorfosearse en capitalista varía con las diversas etapas de desarrollo de la producción capitalista y, en una etapa de desarrollo dada, difiere entre las diversas esferas de producción, según sus condiciones técnicas específicas. Ciertas esferas de la producción requieren ya en los comienzos de la producción capitalista un mínimo de capital que aún no se encuentra en manos de un solo individuo. Esto ocasiona, en parte que se concedan subsidios estatales a dichos particulares." 23/

En realidad no es tan abruptamente necesaria la existencia de los subsidios y para analizarlo es necesario reflexionar al respecto. En virtud de lo anterior nos es imprescindible esquematizar algunas categorías de la Teoría valor-trabajo que nos conducen a tener un amplio marco y contexto para visualizar las aseveraciones anteriores.

El modo de producción capitalista se caracteriza por ser un sistema donde la producción de bienes se intercambian por su utilidad, es decir, por su valor de uso las cuales son "cosas que sirvan para la satisfacción de las

22/ René Villarreal, La Contrarrevolución monetarista, México 1984, pág. 113
23/ Karl Marx, El Capital, Edit. Siglo XXI, Tomo I, Volumen I. pág. 375.

necesidades de cualquier índole..."24/ en tanto cueste o no trabajo obtenerlos no condiciona su carácter o su utilidad, sin embargo esta cualidad permite que se intercambien bienes que no tienen nada en común, su valor de cambio los cuales "se presentan como relación cuantitativa, proporción en que se intercambian valores de uso de una clase por valores de uso de otra clase" 25/, Ahora bien, la apropiación de la utilidad de un bien o su intercambio se realiza gracias a un contenido básico de las mercancías, que son producto de la transformación humana.

"Examinemos ahora el residuo de los productos del trabajo. Nada ha quedado en ellos sino una misma objetividad espectral, una mera gelatina de trabajo humano indiferenciado, esto es, de gasto de fuerza de trabajo humana sin consideración a la forma en que se gastó la misma. Esas cosas tan solo nos hacen presente que en su producción se empleó fuerza humana de trabajo, se acumuló trabajo humano. En cuanto cristalizaciones de esa sustancia social común en ellas, son valores " 26/. El contenido de trabajo en una mercancía determina el valor contenido en ella, pero, si las condiciones personales o la capacidad personal para producir un bien es distinto, nos lleva a considerar que dos mercancías similares poseen distintos valores, más sin embargo Marx en el Capital diluye muy bien esa posible confusión al afirmar que: "Cada una de esas fuerzas de trabajo individuales es la misma fuerza de trabajo humano que las demás, en cuanto posee el carácter de fuerza de trabajo social media, es decir, en cuanto en la producción de una mercancía, sólo se utiliza el tiempo de trabajo promedialmente necesario, o el tiempo de trabajo socialmente necesario." 27/. Es así como el valor de una mercancía está determinado por el tiempo socialmente necesario para su producción, teniendo en cuenta que éste depende del desarrollo cada sociedad. "La magnitud de valor de una mercancía se mantendría constante, por consiguiente, si también fuera constante el tiempo de trabajo requerido para su producción. Pero este varía con todo cambio en la fuerza productiva de trabajo." 28/

24/ Ibid pág. 215

25/ Ibid pág. 45

26/ Ibid pág. 47

27/ Ibid pág. 48

28/ Ibid pág. 49

Por otra parte, debe existir claridad con un punto importante para este trabajo el valor lo constituye en dos términos tajantes; "En primer término, porque diferentes que sean los trabajos útiles o actividades productivas constituye una verdad desde el punto de vista fisiológico, que se trata de funciones del organismo humano, y que todas esas funciones, sea cual fuere su contenido y su forma, son esencia gasto de cerebro, nervio, músculo, órgano sensorio, etc. humanos. En segundo lugar y en lo tocante a lo que sirve de fundamento para determinar las magnitudes de valor, esto es, a la duración de aquel gasto o a la cantidad de trabajo, es posible distinguir hasta sensorialmente la cantidad de trabajo de su calidad. " 29/

En la elaboración de cualquier bien el hombre gasta de si fuerza de trabajo consumiéndose en el trabajo mismo, esta fuerza está manifiesta fisiológicamente en la energía del hombre promedio, el cual consume para recuperar la energía extinguida bienes alimentos. Esta ingesta le proporciona al hombre de manera física un combustible para ser quemado de nuevo.

Si el trabajo humano genera valor, cuál es el valor de la fuerza de trabajo. Este costo por decirlo así se determina como ya lo mencionamos por el momento histórico en que se ejecuta, es decir, el trabajo en una sociedad capitalista está determinado por una relación mercantil, en otras palabras es una mercancía más. "El valor de la fuerza de trabajo, como el de toda otra mercancía, lo determina el tiempo de trabajo necesario para la producción, incluyendo por lo tanto la reproducción de este artículo específico"...
 ..."El valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de vida necesarios para asegurar la vida de su poseedor". 30/

Es cierto, la mercancía fuerza de trabajo es la más peculiar de las mercancías y su poseedor el hombre por su carácter de perecedero, tiene que en su vida asegurar su reproducción.

29/ Ibid pág. 87
30/ Ibid

"El trabajo consume sus elementos materiales su objeto y sus medios, los devora, y es también, por consiguiente, pues del consumo individual en que el último consume los productos en cuantos medios de subsistencia del trabajo, de la fuerza de trabajo de ese individuo puesta en acción." 31/

Por lo que toca a la magnitud del valor generada por el individuo en su función productiva nos referiremos al tiempo e intensidad de la formación de valor y el proceso de valorización. El primero, la formación de valor es el punto hasta donde alcanza el reemplazo de la fuerza de trabajo, es decir, es el tiempo donde el proceso laboral del obrero se limita a producir el valor de sus medios de subsistencia. La prolongación en más allá de la formación de valor se convierte en proceso de valorización. La circunstancia de que el mantenimiento diario de la fuerza laboral sólo cuesta una parte de la jornada laboral pese a que la fuerza de trabajo pueda operar mucho más tiempo un día entero por ejemplo y por ende el valor creado por el uso de aquélla durante un día sea dos veces mayor que el valor diario de la misma se constituye en una razón de la existencia del capitalismo.

En el proceso de valorización se convierte pues en: "El segundo período del proceso laboral, que el obrero proyecta más allá de los límites del trabajo necesario, no cabe duda de que le cuesta trabajo, gasto de fuerza laboral, pero no genera ningún valor para él. Genera plusvalor...". 32/

Ahora el plusvalor generado por el obrero y apropiado por el capitalismo se puede obtener por dos formas; una mediante la prolongación de la jornada laboral y, otra mediante la reducción del tiempo necesario. En la prolongación de la fuerza de trabajo se obtiene el plusvalor absoluto y este tiene su límite de ejecución". Es cierto que si fijamos la línea de prolongación.... o plustrabajo, en 0, obtendremos un límite mínimo, éste es, la parte de la jornada que el obrero tiene necesariamente que trabajar para la subsistencia de sí mismo. Pero sobre la base del modo de producción capitalista el trabajo necesario no puede ser sino una parte de la jornada laboral del obrero, y ésta nunca puede reducirse a ese mínimo. La jornada laboral, por el contrario posee

31/ Ibid pág. 222

32/ Ibid pág. 261

un límite máximo, no es prolongable más allá de determinada linde. Ese límite máximo está determinado de dos maneras. De una parte por la barrera física de la fuerza del trabajo. Durante un día natural de 24 horas sólo se puede gastar una cantidad determinada de fuerza vital",^{33/} además de esta barrera física existe la barrera moral.

La plusvalía relativa como mencionamos responde a que "la prolongación plus trabajo correspondería la reducción del trabajo necesario, o en otras palabras, una parte del tiempo de trabajo que hasta ahora en realidad empleaba para sí mismo se convertiría en el tiempo de trabajo para el capitalista." ^{34/}

Asimismo es conveniente resaltar el hecho de que si el tiempo socialmente necesario se le reduce sustrayendo o pagando menos al trabajador provoca una reproducción insuficiente de la fuerza de trabajo y por consiguiente un menor rendimiento.

"Para aumentar la fuerza productiva del trabajo, abatir el valor de la fuerza de trabajo por medio del aumento de la fuerza productiva del trabajo y abreviar así la parte de la jornada laboral necesaria para la reproducción de dicho valor, el capital tiene que revolucionar las condiciones técnicas y sociales del proceso de trabajo, y por tanto el modo de producción mismo."^{35/}

El pensamiento expresado arriba es en realidad la abstracción más importante para la productividad del trabajo y se convierte en la razón preponderante de la evolución del sistema. Si el capitalista planea de manera permanente el método para apropiarse de una mayor parte de plusvalor y si el tiempo se limitó sólo le resta obtener una mayor plusvalía relativa. En su objetivo el capitalista le beneficia si los bienes y servicios consumidos por la clase proletaria se abarataran y hacen bajar el valor de la fuerza de trabajo y muy por el contrario un efecto viceversa.

^{33/} Ibid pág. 278

^{34/} Ibid pág. 380

^{35/} Ibid pág. 383

"El valor de las mercancías está en razón inversa a la fuerza productiva del trabajo. Igualmente, lo está, porque se haya determinado por valores de las mercancías, el valor de la fuerza de trabajo. Por el contrario el plusvalor relativo está en razón directa a la fuerza productiva del trabajo. Aumenta cuando aumenta la fuerza productiva, y baja cuando ésta baja." 36/

Es así como la productividad está en relación al plusvalor relativo, el valor de las mercancías lo está en la productividad del trabajo, en otras palabras al aumentar la productividad disminuye la masa de plusvalor generado.

"La masa de plusvalor producido es, por tanto, igual al plusvalor que suministra la jornada laboral del obrero individual, multiplicada por el número de obreros utilizados." 37/ Lo que le interesa al capitalista es apropiarse de la mayor masa de plusvalor posible, con dos fines; una consumir una parte de ésta y otra acumular capital para generar más capital, es decir reproducir lo.

Para Marx el empleo de plusvalor como capital, o la reconversión de plusvalor en capital, es lo que se denomina acumulación de capital. Y así la acumulación es un proceso de reproducción capitalista en escala ampliada. Una parte del plusvalor entra en el fondo de consumo de los capitalistas o sólo consume como rédito y otra parte la emplea o acumula como capital.

36/ Ibid pág. 387

37/ Ibid pág. 368

CAPITULO II

ANTECEDENTES, DIAGNOSTICO Y PROBLEMATICA DEL SUBSIDIO

II.1 ANTECEDENTES DEL SUBSIDIO

Una de las consecuencias que la Segunda Guerra Mundial trajo al país, fue la elevación del costo de la alimentación; al respecto, el gobierno pretendiendo mantener el crecimiento del país, con una tasa inflacionaria modesta, implementó diversas medidas, entre las que destaca el subsidio al precio de venta al maíz para la industria molinera del Distrito Federal, con la finalidad de asegurar un precio reducido de la masa y las tortillas, bien indispensable y básico en la mesa de cada mexicano. Cabe recordar, que en 1959 se definió la política de precios en México a partir de la publicación y ejecución de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Poco tiempo después, en marzo de 1951, se acordó instalar la Dirección General de Precios, dependiente de la Secretaría de Economía, como órgano operativo para el funcionamiento del reglamento de dicha ley. El control de precios emanado de la mencionada Ley y su Reglamento, se considera el precepto fundamental por medio del cual los precios controlados se compensarían con subsidio, claro está que esta medida se sujeta a consideración del Ejecutivo Federal.

A pesar de que años más adelante la economía mexicana entró en una fase de estabilización de precios, se siguió autorizando hasta 1960 la apertura de molinos con dotaciones de maíz subsidiado, ampliándose inclusive este programa a varios municipios del Estado de México.

En 1961, se acordó no autorizar maíz subsidiado a ningún molino adicional, con la intención de mantener las dotaciones de maíz sujetas.

El crecimiento natural de la población así como el proceso de modernización del país, que trae consigo la urbanización, emigración rural, etc., conllevó a la necesidad de satisfacer a la creciente demanda de masa de maíz y tortillas en el Distrito Federal y en los municipios colindantes con el Estado de México. En 1964, se comenzó a autorizar el establecimiento de molinos que trabajarán con maíz sin subsidio y procedente del mercado libre, lo que dió lugar a la apertura de nuevos molinos y tortillerías para procesar la masa de nixtamal elaborada en esos molinos.

El número de molinos con dotación subsidiada en el área metropolitana en la década de los 60's y en los primeros años de los 70's, se redujo de 1,111 molinos a 1,043 molinos, es decir, disminuyó 6.12%. Asimismo, la dotación total promedio fue de 380,999.2 toneladas anuales; por otro lado, en este período el precio del maíz subsidiado varió únicamente una vez, de \$520.00 a \$680.00 la tonelada, en el año de 1964^{38/} como se observa en el cuadro siguiente:

^{38/}Ajuste que se realizó debido a que en 1963 cambió el precio de garantía de la gramínea de \$ 800.00 Ton. a \$ 940.00 Ton.

**VENTAS DE MAIZ SUBSIDIADO EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD
DE MEXICO, 1961 - 1972**

AÑO	No. DE MOLINOS SUBSIDIADOS	BULTOS	TONELADAS	IMPORTE EN MILES DE PESOS
TOTAL		60 959 868	4 571 990	2 916 547
1961	1 111	5 190 613	389 296	202 434
1962	1 109	5 422 080	406 656	211 461
1963	1 107	5 421 173	406 588	211 426
1964 <u>1/</u>	1 096	5 400 427	405 032	275 422
1965	1 091	5 359 280	401 946	273 323
1966	1 078	5 236 813	392 761	267 077
1967	1 061	5 191 413	389 356	264 762
1968	1 065	5 200 413	390 031	265 221
1969	1 064	5 164 507	387 338	263 390
1970	1 052	5 148 680	386 151	262 583
1971	1 047	5 096 493	382 237	259 921
1972 <u>2/</u>	1 043	3 127 976	234 598	159 527

1/ El 1o. de enero el precio del maíz subsidiado subió de \$520.00 a \$680.00

2/ El 23 de septiembre de 1972 se retiró el subsidio.

FUENTE: Manual de Información Estadística 1960-1972 CONASUPO.

Es necesario tener en cuenta que de 1961 a 1971, el monto del subsidio en términos nominales y reales permaneció dentro de un margen debido a que el precio y el volumen no varió en el período.

Los dos niveles de precios de la gramínea en un mismo mercado -más allá de 10 años- propició un tráfico ilegal del maíz, masa y tortillas (de precio subsidiado). Y por ende se desviaba el objetivo del subsidio, ya que éste beneficiaba indiscriminadamente a zonas no proletarias e inclusive residenciales, a los grandes propietarios de molinos y tortillerías "Libres", a propietarios de fondas, restaurantes, taquerías y a revendedores por pieza (canastos), e incluso para alimento de ganado de traspaso de la zona conurbada del Estado de México.

El subsidio a molineros y tortilleros en esos años era única y exclusivamente al área metropolitana del Distrito Federal, por lo que respecta al interior de la República solamente existían precios diferenciales a la venta del cereal por Estados. En el cuadro siguiente se observa que, en diez años la CONASUPO aplicó cuatro distintos precios para la venta de este cereal: \$990.00, \$1,015.00, \$ 1,040.00 y \$1,065.00 por tonelada; estos criterios trajeron consigo un mercado negro del cereal (en menor proporción) a nivel nacional. Es conveniente señalar que en los estados con menor producción, el maíz que se vendía era más caro, por ejemplo; en el entonces territorio de Baja California y Baja California Norte, el maíz tenía un precio de \$1,040.00 y \$ 1,065.00 por tonelada respectivamente, lo que sin duda, es una distancia tan corta como evidenciaba la existencia de un mercado negro del cereal, además de que esta región tradicionalmente no produce cantidades significativas de la gramínea.

PRECIOS DE VENTA DE MAIZ POR ENTIDADES 1/

1 9 7 2

(PESOS POR TONELADA)

	\$990.00	\$1,015.00	\$1,040.00	1,065.00
COAHUILA	X			
COLIMA	X			
CHIAPAS	X			
DISTRITO FEDERAL	X			
DURANGO	X			
JALISCO	X			
ESTADO DE MEXICO	X			
MICHOACAN	X			
MORELOS	X			
NAYARIT	X			
OAXACA	X			
PUEBLA	X			
TAMAULIPAS	X			
TLAXCALA	X			
VERACRUZ	X			
ZACATECAS	X			
AGUASCALIENTES			X	
CAMPECHE			X	
CHIHUAHUA			X	
GUANAJUATO			X	
GUERRERO			X	
HIDALGO			X	
NUEVO LEON			X	
QUERETARO			X	
QUINTANA ROO			X	
SAN LUIS POTOSI			X	
SINALOA			X	
SONORA			X	
TABASCO			X	
YUCATAN			X	
TERRITORIO B. CALIFORNIA				X
BAJA CALIFORNIA				X

FUENTE: Manual de Información Estadística 1960-1972 CONASUPO

1/ Estos precios estaban vigentes desde el 15 de noviembre de 1963.

En el año de 1972^{39/} se inició el retiro gradual de las dotaciones de maíz subsidiado en el área metropolitana del D.F., es decir, se eliminó el subsidio al maíz. Adicionalmente y para resarcir a la industria molinera se les compensó a través de CONASUPO, en efectivo. Esta nivelación tenía por objetivo liquidar las diferencias de salarios y prestaciones a favor de sus trabajadores, modernizar sus establecimientos, mejorar las condiciones de trabajo y prestar un mejor servicio al público. La "difícil" situación económica en que se encontraban los molineros, sólo les permitió destinar dicha compensación a la liquidación de sus adeudos. Un segundo objetivo de este mecanismo, fue el de reducir la diferencia entre los precios del maíz en el mercado y evitar así la especulación y el mercado negro del grano.

En toda esta operación debe destacarse el hecho de que el manejo del maíz (por CONASUPO) en el país, trajo consigo un incremento en el costo. Por los gastos de operación, financieros, administrativos, etc. aumentando el subsidio al maíz como se observa en el cuadro que sigue:

^{39/} Nota Hay que recordar que este programa de subsidios se realizó hasta el mes de septiembre.

COSTO E INGRESOS DE LA OPERACION DEL PROGRAMA MAIZ

1966 - 1972

(MILES DE PESOS)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	TOTAL	%
Costo de lo Vendido	1 344 391	1 773 559	1 586 367	1 677 338	1 282 812	1 491 029	1 817 350	10 972 846	76.3
Gastos de Operación	<u>457 338</u>	<u>488 605</u>	<u>483 033</u>	<u>493 974</u>	<u>490 947</u>	<u>514 424</u>	<u>484 599</u>	<u>3 412 920</u>	<u>23.7</u>
Costo Total del Programa	1 801 729	2 262 164	2 069 400	2 171 312	1 773 759	2 005 453	2 301 949	14 385 766	100.0
Ingreso Total del Programa	<u>1 116 683</u>	<u>1 482 638</u>	<u>1 289 318</u>	<u>1 444 329</u>	<u>1 244 153</u>	<u>1 376 319</u>	<u>1 616 088</u>	<u>9 569 528</u>	<u>66.5</u>
Superávit o (Déficit)	(685 046)	(779 526)	(780 082)	(726 983)	(529 606)	(629 134)	(685 861)	(4 816 238)	33.5
	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

ANALISIS DE GASTOS DE OPERACION

Almacenamiento y Conexos	<u>184 248</u>	<u>215 373</u>	<u>178 700</u>	<u>228 987</u>	<u>169 721</u>	<u>248 347</u>	<u>217 197</u>	<u>1 442 573</u>	<u>10.0</u>
A.N.D.S.A.	182 092	209 746	169 340	213 905	153 473	188 660	178 373	1 295 589	9.0
Directos	73 361	93 610	80 328	124 974	85 405	109 634	87 447	654 757	4.6
Indirectos	108 731	116 136	89 012	88 931	68 068	79 026	90 926	640 830	4.4
OTROS 1/	2 156	5 627	9 360	15 082	16 248	59 687	38 824	146 984	1.0
Transportes	<u>78 852</u>	<u>108 175</u>	<u>107 074</u>	<u>140 904</u>	<u>172 440</u>	<u>114 149</u>	<u>137 541</u>	<u>859 135</u>	<u>6.0</u>
FF. CC.	68 695	83 369	86 261	120 848	128 106	102 734	123 787	713 800	5.0
OTROS	10 157	24 806	20 813	20 056	44 334	11 415	13 754	145 335	1.0
Gastos de Administración	<u>25 570</u>	<u>25 408</u>	<u>31 521</u>	<u>32 854</u>	<u>27 849</u>	<u>109 447</u>	<u>71 993</u>	<u>324 642</u>	<u>2.3</u>
Control de Calidad	<u>3 405</u>	<u>2 609</u>	<u>6 263</u>	<u>5 557</u>	<u>7 845</u>	<u>5 365</u>	<u>1 100</u>	<u>32 144</u>	<u>.2</u>
OTROS	<u>165 263</u>	<u>137 040</u>	<u>159 475</u>	<u>85 672</u>	<u>113 092</u>	<u>37 116</u>	<u>56 766</u>	<u>754 424</u>	<u>5.2</u>

FUENTE: CONASUPO, Manual de Información Estadística, 1970-1972.

1/ Incluye Granero.

En el cuadro anterior se observa que de 1966 a 1972, el resultado del programa siempre tuvo cifras negativas, acumulando 4 816 millones de pesos de déficit, es decir subsidio que representó el 33.5 % del costo total del programa. Por otro lado, los gastos de operación del programa representaran el 23.7%, lo que significa que la mayor parte del déficit (en este caso de subsidio) son los gastos de operación. En otras palabras, este déficit se traduce en subsidio indirecto que reciben todos los compradores de maíz a CONASUPO (contabilizado de manera global).

De este cuadro, también se puede resumir que en los gastos de operación, el almacenamiento es el de mayor peso, siguiéndole el transporte. Cabe resaltar que en estos años el transporte se realizaba a través del ferrocarril y que en esa época y en la actual continúa siendo el más barato.

Las ventas de CONASUPO y el subsidio al maíz, obviamente se distribuyeron dependiendo de su destino. Entre 1966 y 1971, la compañía vendió a cuatro mercados: ventas subsidiadas (molineros y tortilleros), venta por contrato, ventas libres y ventas de exportación. (hasta 1971 la CONASUPO vendió "excedentes" de maíz el extranjero).

Las ventas libres - por supuesto no eran totalmente redituables - fueron aumentando su proporción con respecto a las ventas totales internas, pasando del 26% al 42% de 1966 a 1971, lo que permite concluir que estas ventas estaban subsidiadas, debido a que no se le aumentaba al precio de venta los gastos de su operación.

Las ventas por contrato, por su parte aumentaron de 15.6% a 28.8% en el mismo período (obviamente también estaban subsidiadas). Debe destacarse el hecho de que las empresas harinizadoras MICONSA, MASECA y otras ya operaban y por tanto contrataban sus compras de maíz con CONASUPO.

Las ventas subsidiadas de 1966 a 1971, se redujeron de 58.4% a 29.0% de las ventas totales internas. En tanto que las ventas de exportación, las cuales tienen un precio especial debido a que concurren al mercado interna-

cional de cereales, disminuyeron con respecto a las ventas totales, en el mismo lapso, como se observa en el cuadro siguiente:

MAIZ: VENTAS INTERNAS Y EXPORTACION , 1966 - 1977

(TONELADAS)

	VENTAS LIBRES	%	VENTAS POR CONTRATO	%	VENTAS SUBSIDIADAS	%	TOTAL DE VENTAS INTERNAS	%	VENTAS DE EXPORTACION	%	TOTAL 1/ VENTAS
	(1)	(1)/(4)	(2)	(2)/(4)	(3)	(3)/(4)	(4)	(4)/(6)	(5)	(5)/(6)	(6)
1966	173 582	26.0	104 150	15.6	398 893	58.4	676 625	43.4	878 722	56.6	1 555 347
1967	302 131	36.9	129 368	15.8	387 285	47.3	818 784	80.4	1 191 649	59.2	2 010 433
1968	370 889	41.2	137 733	15.3	391 593	43.5	900 215	49.7	907 068	50.3	1 807 283
1969	510 585	47.3	177 032	16.4	391 845	36.3	1 079 462	57.8	778 357	42.2	1 857 819
1970	665 029	48.3	324 941	23.6	386 901	28.1	1 376 871	100.0	-	-	1 376 871
1971	563 416	42.2	384 512	28.8	387 182	29.0	1 335 110	83.6	260 869	16.4	1 595 979

FUENTE: CONASUPO. Manual de Información Estadística 1960-1972

1/ Cifras ajustadas a los datos proporcionados por el Departamento de Contabilidad

Mientras las ventas subsidiadas disminuían año con año y no aumentaba su dotación a los molineros, ni se autorizaban nuevas tortillerías con subsidio, se vendía maíz al extranjero a un precio inferior al resto de las ventas, exceptuando los subsidiados que solamente eran inferiores por \$30.00 en cada tonelada.

DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO POR TONELADA DE MAIZ, 1971

	A MASECA	A MINSA	A TRAVES DE TIENDAS CONASUPO	POR ORDENES Y CONTRATOS	ABIERTAS AL MAYOREO	A MOLINOS EN EL D.F.	EXPORTACION	TOTAL
Ventas totales(Tons.) ^{1/}	108 144	80 106	53 404	142 857	563 417	387 182	260 869	1 595 979
Ventas totales (miles de pesos)	104 359	77 302	50 734	146 857	579 193	263 284	186 000	1 407 729
Precio promedio de compra	935.00	935.00	935.00	935.00	935.00	935.00	935.00	935.00
Gastos de operación promedio ^{2/}	322.34	322.34	322.34	322.34	322.34	322.34	322.34	322.34
Costos directos	305.52	230.52	230.52	230.52	230.52	230.52	230.52	-
Recepción, almacenaje y control de calidad	159.00	159.00	159.00	159.00	159.00	159.00	159.00	159.00
Fletes	71.52	71.52	71.52	71.52	71.52	71.52	71.52	71.52
Transporte a planta y maniobra ^{3/}	75.00	-	-	-	-	-	-	-
Costos indirectos	91.82	91.82	91.82	91.82	91.82	91.82	92.82	91.82
Gastos de Admon.	68.57	68.57	68.57	68.57	68.57	68.57	68.57	68.57
Otros gastos	23.25	23.25	23.25	23.25	23.25	23.25	23.25	23.25
Costo total	1 332.34	1 257.34	1 257.34	1 257.34	1 257.34	1 257.34	1 257.34	1 257.37
Precio de Vta. Prom.	965.00	965.00	950.0	1 028.00	1 028.00	680.00	713.00	882.04
Subsidio	367.34	292.34	307.34	229.34	229.34	557.34	544.34	375.30

FUENTE: CONASUPO, Manual de Información Estadística 1960-1972
^{1/} Departamento de Ventas de Maíz, cifras ajustadas a las proporcionadas por el Depto. de Contabilidad.
^{2/} Incluye prorrateo de todos los gastos indirectos que no necesariamente afectan al programa maíz.
^{3/} Promedio Ponderado

Bajo de la política de exportación de excedentes en 1971 se exportaron 260,869 toneladas, con un precio promedio de \$ 713.00 toneladas, precio inferior a las ventas efectuadas a MASECA y MICONSA (\$965.00), a las tiendas CONASUPO (\$950.00 Ton), y las ventas por órdenes por contrato y abiertas al mayoreo (\$1,028.00 ton.) Esto significa que frente a las necesidades internas, prevaleció el criterio de ventas al extranjero (excedentes) para la obtención de dólares. Por otra parte, cabe resaltar que se dió subsidio a las exportaciones por un monto de 544.34 por tonelada superior al resto de las ventas de CONASUPO, exceptuando las ventas a los molinos del D.F. subsidiados.

Como ya se mencionó, hasta septiembre de 1972, se mantuvieron estos criterios de venta, para los años venideros el mecanismo fue distinto.

II.2 DIAGNOSTICO DEL SUBSIDIO 1973 - 1983

Como se mencionó en el subcapítulo anterior, en el año de 1972 se empezó la liquidación del subsidio a los molineros y tortilleros, además se modificó el precio de venta regional y por destino (contrato, a industrias, etc....). De tal manera que en 1972 no se presentó ningún subsidio oficialmente.

En el inicio de 1974 se reinstaló el subsidio al maíz como un nuevo enfoque estructural, pero con el mismo propósito.

El subsidio promedio por diferencia anual, corrobora el hecho de que en la década de los 60's el subsidio en general decrece, sin embargo, en el año de 1973 donde supuestamente desapareció el subsidio no fue así, y podría afirmarse que ha sido el año que precisamente esta erogación fue muy importante. En 1973 el subsidio fue de 207 pesos por tonelada (como se observa en el cuadro siguiente) y el volumen de maíz vendido fue de 1,797,444 toneladas resultando un monto de 372.0 millones de pesos, que aunado a la liquidación a los molineros y los gastos de operación del programa maíz resulta un incremento, más que una desaparición.

**EVOLUCION ANUAL DE LOS PRECIOS DE GARANTIA DEL MAIZ
Y DE VENTAS CONASUPO
(PESOS/TONS.)**

AÑO	PRECIO DE GARANTIA	PRECIO PROMEDIO <u>a/</u> DE VENTA	SUBSIDIO DIFEREN <u>d/</u> CIA POR TONELADA
1965	940	815	125
1966	940	807	133
1967	940	840	100
1968	940	857	83
1969	940	878	62
1970	940	901	39
1971	940	879	61
1972	940	907	33
1973	1,200	993	207
1974	1,500	1,319	181
1975	1,900	1,658	242
1976	2,340	1,882	458
1977	2,900	2,418	482
1978	2,900	2,451	449
1979	3,480	2,478	1002
1980	4,450	3,123	1328
1981	6,550	3,793	2752
1982	8,850	6,550	2300
1983	10,200 <u>b/</u>	6,550	3650
1983	16,000 <u>c/</u>	6,550	9450

a/ Corresponde al precio promedio al que vende CONASUPO a molinos, harinos, almidoneros, al menudeo y otros.

b/ Vigente hasta el 6 de mayo de 1982.

c/ Vigente a partir del día 9 de mayo de 1983.

d/ Subsidio directo sin incluir costos en que incurre CONASUPO por el acopio, almacenamiento y distribución.

FUENTE: CONASUPO en cifras 1965/81 y DIRECCION GENERAL DE GRANOS Y OLEAGINOSAS, SECOFI.

RELACION SALARIO MINIMO - PRECIO OFICIAL DE LA TORTILLA

AÑO	(1) SALARIO MINIMO D.F. Y Z.M. (Pesos)	(2) PRECIO OFICIAL TORTILLA (Pesos/kg)	RELACION (1) / (2)	(2)/(1)
1965	21.50	1.15	18.6	5.3%
1966	25.00	1.15	21.7	4.6%
1967	25.00	1.15	21.7	4.6%
1968	28.25	1.15	24.5	4.0%
1969	28.25	1.15	24.5	4.0%
1970	32.00	1.15	27.8	3.6%
1971	32.00	1.15	27.8	3.6%
1972	38.00	1.15	33.0	3.0%
1973	40.00	1.15	34.7	2.8%
1974	54.60	1.80	30.3	3.2%
1975	63.40	2.20	28.8	3.5%
1976	84.60	3.60	23.5	4.2%
1977	106.40	3.60	29.5	3.4%
9178	120.00	3.60	33.3	3.0%
1979	138.00	4.20	32.8	3.0%
1980	163.00	4.20	38.8	2.8%
1981	210.00	5.50	38.1	2.6%
1982	280.00	11.00	26.5	3.9%
1982 a/	364.00	11.0	33.1%	3.0%
1983	455.00	11.0	41.3	2.4%

a/ Vigente del 1o. de noviembre al 31 de diciembre

FUENTE: Salario mínimo: Comisión Nacional de Salarios Mínimos; Precio Fijo de la Tortilla. SECOFI.

Como se observa en los cuadros anteriores existe una relación del subsidio con el precio de garantía así como con el precio oficial de la tortilla y el salario mínimo.

Obviamente, el conjunto de variables responde a cuatro políticas del Estado; la de precios máximos al público, la de precios de garantía, la de salarios mínimos y la de subsidios. La flexibilidad marginal de las políticas está en relación directa con el punto de equilibrio deseado en la política económica.

Entre 1960 y 1972 el precio de garantía permaneció fijo y en consecuencia el precio promedio de venta de CONASUPO no varió sustancialmente, conllevando a un subsidio moderado del maíz, que permitió mantener fijo el precio oficial de la tortilla. (El salario mínimo tuvo revisiones bianuales y con pequeños aumentos).

De 1973 en adelante la dinámica de estas variables es muy distinta, el campo dejó de proporcionar maíz suficiente para el mercado interno y obviamente el externo, la política de precios de garantía se orientó a aumentar, para fomentar la producción nacional de la gramínea; el precio promedio de venta creció lentamente a fin de mantener el precio oficial de la tortilla y por tanto el subsidio creció y creció; el salario mínimo despertó revisándose anualmente con aumentos más nominalmente fuertes; el precio de la tortilla fue perdiendo en relación al salario mínimo y al precio de garantía. En otras palabras el equilibrio moderado de la década de los 60's y principios de los 70's se 'desbalanceó'.

Es conveniente mencionar que así como el subsidio promedio de venta por tonelada ha aumentado, los gastos de operación del programa maíz y los volúmenes manejados actualmente se ha incrementado propiciando aumentos anuales del subsidio al maíz.

II.2.1. SUBSIDIO VIA PRECIO A MOLINOS - TORTILLERIAS Y FABRICAS DE HARINA NIXTAMALIZADA DE MAIZ 1975 -1983.

La industria molinera de nixtamal utiliza para la elaboración de las tortillas el maíz en grano y la harina nixtamalizada de maíz.

El precio especial o subsidio vía precio de maíz otorgado a la industria molinera de nixtamal por parte de la CONASUPO ha evolucionado de la siguiente manera: En forma general en el período 1975 a 1982 se compactó geométricamente creciendo en volumen de 1'635,268 a 2'188,165 toneladas, es decir, con tasa media de crecimiento de 4.2% y en importe creció 14.6%, lo que refleja que los precios han aumentado más que el volumen.

Entre 1982 y 1983 el volumen creció apenas 173.9 mil toneladas, 7.9% con respecto al año anterior, pero en el importe fue diferente el incremento, fue de 110.9%, en otras palabras tuvo un crecimiento superior en 7 veces a los siete años precedentes.

Este comportamiento, se debe a que el precio ponderado de venta, a la industria molinera de nixtamal aumentó más dinámicamente que el volumen y en 1983 el precio ponderado se duplicó con relación a 1982, la razón fundamental por la cual el precio ponderado de venta aumentó es que el precio de garantía de la gramínea así lo hizo, como se observa con el cuadro siguiente, el otro motivo fue un cambio en la política de precios y subsidios promovido por un nuevo gobierno del Lic. Miguel de la Madrid: (1982)

En 1975 el precio de garantía fue de \$1,900.00 por tonelada y el precio ponderado de venta a la industria molinera fue de \$ 1,850. por tonelada. De tal manera, que el subsidio por tonelada supuesto fue de \$50.00.

**VENTAS A LA INDUSTRIA MOLINERA DE NIXTAMAL Y SUBSIDIO OTORGADO POR DIFERENCIA
EN EL PRECIO (INDIRECTO)
(Toneladas y Miles de Pesos)**

AÑO	VOLUMEN	IMPORTE	Precio Prom. Ponderado de Venta de CONASUPO Pesos / Ton.	Precio de Garantía Pesos / Ton.	Precio Prom. Ponderado de de Compra de CONASUPO Pesos / Ton.	Subsidio Aparente Miles de Pesos	Subsidio Real Pesos / Ton.	Subsidio Real Miles de Pesos
1975	1'635,268	3'025,245	1,850	1,900	1,731.80	81,763.4	(118.20)	(193,288.7)
1976	1'289,300	2'385,205	1,850	1,900	1,997.88	64,465.0	147.88	190,661.6
1977	1'308,574	3,107,863	2,375	2,900	2,647.14	687,001.3	272.14	356,115.3
1978	1'667,557	3'984,198	2,375	3,400	2,829.23	1'719,495.0	454.23	761,996.7
1979	1'835,065	4'358,279	2,375	3,450	3,240.64	1'972,694.9	865.64	1'588,505.7
1980	2'054,019	4'878,295	2,375	4,450	3,577.49	4'262,089.4	1'202.49	2'469,937.3
1981	2'100,525	6'301,575	3,000	6,650	5,327.56	7'666,916.3	2'327.56	4'889,098.0
1982	2'188,165	7'855,117	3,590	8,850	8,614.84	11'509,798.0	5'024.84	10'995,179.0
1983	2'362,031	16'571,783	7,016	10,200	17,118.77	7'520,706.7	10'102.77	28'863,056.0

FUENTE: Elaborado con CONASUPO en cifras 1975 - 1984 del Grupo de Estadísticas CONASUPO, de la Dirección de Planeación y Finanzas.

La aseveración anterior se contradice con el cuadro precedente ya que en el año de 1975, las compras de maíz nacionales fueron inferiores a las de importación por tonelada fue de \$ 1,706.18, en el año en mención no hubo subsidio, sino muy por el contrario existió ganancia en el programa en los años venideros, esta fórmula no fue suficiente*, 40/ los volúmenes vendidos por CONASUPO a los molineros aumentaron, el precio de garantía creció año con año, y el precio de importación aumentó en términos de pesos. Esto provocó que como se observa en el cuadro anterior el subsidio por tonelada creciera a una tasa superior al volumen. De 1975 a 1980 la tasa media de crecimiento fue de 68.86% y de 1980 a 1983 fue de 103.29%. De tal manera que el subsidio vía precio ha crecido desorbitadamente, provocando que esta erogación del Estado adquiera peso preponderantemente en el gasto público. Por lo que respecta a el subsidio vía precio a la Industria Harinera de Maíz tiene un comportamiento similar al de la industria Molinera de Nixtamal en el mismo período.

40/ En 1976 se devaluó la moneda y en consecuencia el precio de importación en pesos aumentó.

VENTAS A LA INDUSTRIA HARINERA DE MAIZ Y SUBSIDIO OTORGADO POR DIFERENCIA EN EL PRECIO
(Toneladas y Miles de Pesos)

	INDUSTRIA HARINERA DE MAIZ	PRECIO PROM. PONDERADO DE VENTA	PRECIO DE GARANTIA	PRECIO PONDERADO DE COMPRA DE CONASUPO PESOS/TON	SUBSIDIO APARENTE MILES DE \$	SUBSIDIO PESOS/TON	SUBSIDIO REAL MILES DE	
	VOLUMEN	IMPORTE	\$/TON	\$/TON				
1975	615,079	1'137,896	1,850	1,900	1,731.80	30,753.95	(118,20)	(72,702.3)
1976	382,785	708,152	1,850	1,900	1,997.88	19,139.25	147.88	56,606.2
1977	648,600	1'540,425	2,375	2,900	2,647.14	340,515.0	272.14	176,510.0
1978	819,585	1'946,514	2,375	3,400	2,829.23	840,074.6	454.23	372,280.0
1979	769,335	1'827,171	2,375	3,450	3,260.44	827,035.1	885.44	681,199.9
1980	1'044,300	3'654,528	3,500	4,450	3,577.49	992,085.	77.49	80,922.8
1981	777,470	3'595,021	4,624	6,650	5,327.56	1'575,154.2	703.56	546,996.7
1982	1'069,306	6'915,903	6,468	8,850	8,614.84	2'547,086.9	2,146.84	2'295,628.9
1983	1'235,432	12'981,704	10,508	10,200	17,118.77	(380,513.0)	6,610.77	8'167,156.8

FUENTE: Elaborado con el CONASUPO EN CIFRAS - 1980, 1981, 1982, 1983 e Importaciones por Puerto y Frontera de entrada de CONASUPO.

Hasta 1979 el subsidio vía precio a la Industria Harinera era igual al otorgado a la Industria Molinera de Nixtamal pero con cantidades de maíz inferiores.

En 1980 la Industria Harinera de Maíz suscribió un convenio con efectos a partir del 1o. de abril con CONASUPO, donde se modifica el precio de venta del maíz destinado a las fábricas de harina. Este convenio determinó el otorgamiento del subsidio a la producción con base a la diferencia mensual contra del ingreso bruto por ventas, a los precios máximos autorizados, y la suma del costo de operación incurrido con un margen de utilidad razonable, que se reconozca. Este mecanismo permitió un mayor control, en la producción y ventas, y la posibilidad de incentivar el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, si el margen de utilidad se correlaciona con ella.

Un propósito de este mecanismo fue disminuir el subsidio por el abatimiento de costos. Otro propósito fue el obligar a la industria el surtimiento fluido y oportuno de harina destinada a la elaboración comercial de tortilla, con lo cual este bien final recibió más subsidio.

En otras palabras la Industria Harinera de Maíz recibiría subsidio indirecto y directo. Por una parte, aunque el precio fuera mayor, recibiría la dotación de maíz a un precio cercano al de garantía, asimismo recibiría el subsidio por tonelada producida y vendida. Este mecanismo cambió en mucho modificándose, como veremos más adelante en el subcapítulo 11.2.3.

A consecuencia del convenio mencionado la Industria Harinera tuvo un subsidio vía precio inferior a la Industria Molinera, pero obtuvo un subsidio directo por producto producido y vendido, que obviamente aumenta si hay mayor producción con un menor costo.

Es necesario tener en cuenta que la mayor parte de la producción de harina de maíz se destina a la elaboración comercial de la tortilla y que el precio de compra de la harina está subsidiado, por lo tanto, este subsidio a la Industria Harinera en realidad es un subsidio indirecto a la Industria Molinera de Nixtamal.

II.2.2 SUBSIDIO VIA PRECIO A OTRAS INDUSTRIAS QUE UTILIZAN COMO INSUMO EL MAIZ.

La CONASUPO otorgó de 1960 a 1985 un precio específico de venta de maíz a cada industria que utilizara al Maíz como materia prima por tal motivo existió un subsidio diferencial vía precio⁴¹. En virtud de lo cual el subsidio al maíz fue indiscriminando.

Las Industrias que se les otorgó el subsidio son: Productos de Maíz, Aranguren y Cia., Glucosa y Féculas de México, Almidones Mexicanos, Industrializadora de Maíz y Cereales Industrializados. Algunas de estas empresas producen almidones que sirven como insumo a otras industrias y otros como Productos de Maíz, producen hojuelas y frituras consideradas alimentos chatarra. Las compras de maíz tuvieron una tasa media de crecimiento entre 1982 y 1983 de 30.31%, además, en relación al monto total de ventas de maíz de CONASUPO, se detecta un crecimiento moderado.

Este comportamiento se debe sin lugar a dudas a la facilidad y comodidades que le permite adquirir el maíz a CONASUPO. Por otro lado el precio con el que vende el maíz, con relación al precio de garantía y el medio rural le es muy atractiva debido al subsidio inmerso en el mismo y la facilidad de la operación.

^{41/} Las cifras de precio de venta de 1973 a 1981 por sector no estaban disponibles.

SUBSIDIO A FABRICANTES VIA PRECIO

Fabricantes de Almidones	PRECIOS DE VENTA DE CONASUPO		SUBSIDIO		T. M. C. 82/83
	Pesos/Ton. (Promedio)		Pesos/Ton.		
	1982	1983	1982 <u>a/</u>	1983 <u>b/</u>	
Productos de Maíz	6,939.80	13,170	1,675.04	3,948.77	136%
Aranguren y Cia.	6,784.10	10,220	1,830.74	6,898.77	276%
Glucosa y Féculas de México	6,459.85	10,200	2,154.99	6,918.77	221%
Almidones Mexicanos	7,326.87	10,200	1,287.97	6,918.77	437%
Industrializadora de Maíz	6,488.25	10,200	2,125.99	6,918.77	225%
Cereales Industrializados	7,161.02	16,000	1,453.82	1,118.77	(23)%

a/ Precio ponderado de compra de CONASUPO en 1982 \$ 8,614.84 por toneladas

b/ Precio ponderado de compra de CONASUPO en 1983 \$ 17,118.77 por tonelada

FUENTE: Grupo de Información Estadística de CONASUPO

Como se observa en cuadro anterior, el subsidio a estas industrias existe, pero no se encuentra una racionalidad lógica en su otorgamiento como tampoco una razón política por qué se les otorga el subsidio.

Sin embargo existe una razón económica y es evidente que la única explicación es que estas industrias inciden sus precios en los costos de otras industrias, pero determinar la medida es imposible ya que sus productos no tienen precio fijado por las autoridades. Por otra parte el subsidio a los alimentos chatarra fue inconcebible ya que y de acuerdo a un documento sobre las frituras del Departamento de Captación, Análisis y Diagnóstico de Información de CONASUPO las enormes ganancias que con el maíz acapararon las empresas fabricantes de frituras; Sabrita, S.A. de C.V. y Productos Nubor, S.A. entre 1979 y 1982 acumularon 26,874 millones de pesos, la existencia de dichas ganancias explican por la brecha enorme de rentabilidad entre el Kilogramo de tortilla y el kilogramo de fritura.

PRODUCTO	PESO POR BOLSITA	PRECIO POR BOLSITA (\$)	PRECIO POR KILO (\$)
Tortilla			21.00 ^{1/}
Churrumais (S)	40 g.	30.00	750.00
Palomitas (S)	20 g.	30.00	1,500.00
Fritos (S)	40 g.	30.00	750.00
Doritos (S)	30 g.	30.00	1,000.00
Cheetos (S)	25 g.	30.00	1,200.00
Pizzerolas (s)	30 g.	30.00	1,000.00
Palomitas (B)	15 g.	30.00	2,000.00
Quechitos (B)	25 g.	30.00	1,200.00
Churritos (B)	40 g.	30.00	750.00
Totopitos (B)	30 g.	30.00	1,000.00
Rines (B)	30 g.	30.00	1,000.00

^{1/} Junio de 1984

FUENTE: Comunicación Social, CONASUPO

Por lo que respecta al subsidio otorgado en las ventas al menudeo y el rubro otros guarda una explicación más lógica, debido a que es venta directa al público y pequeños productores. Al igual que a los Industriales Almidoneros en estas ventas existe un precio diferencial y por consiguiente un subsidio diferencial.

Las ventas al menudeo como se observa en el cuadro anexo ocupan el tercer lugar en importancia en volumen de CONASUPO. Y el rubro otros es el último lugar en importancia de ventas.

Las ventas al menudeo son a: DICONSA, BORUCONSA, INI, COPLAMAR, IMPECSA y Fideicomiso Promotora CONASUPO. Obviamente estas ventas al menudeo son para las clases populares, rurales y urbanas, y por tal motivo tuvieron un subsidio.

	PRECIO PROMEDIO POR TONELADA		SUBSIDIO PESOS POR TONELADA	
	1982	1983	1982 <u>b/</u>	1983 <u>c/</u>
	DICONSA	6,226.51	10,770	2,388.33
BURUONSA	7,672.75	14,000	942.09	3,118.77
I.N.I.	- <u>a/</u>	- <u>a/</u>	- <u>a/</u>	- <u>a/</u>
COPLAMAR	6,272.84	12,220	2,342.00	4,898.77
IMPECSA	7,400.00	8,100	1,214.84	9,018.77
FID.COM.PROM. CONASUPO	- <u>a/</u>	10,907	- <u>a/</u>	6,211.77
OTROS	7,487.87	15,939	1,126.97	1,179.77

a/ No hubo ventas

b/ Precio pond. de venta CONASUPO 1982 fue 8,614.84 por tonelada

c/ Precio pond. de venta CONASUPO 1983 fue 17,118.77 por tonelada

FUENTE: Elaborado con cifras Grupo de Información Estadística CONASUPO y el CONASUPO en cifras 82 Y '83.

En general toda tonelada de maíz vendida por CONASUPO tenía un precio que no se acercaba al real, ni al de adquisición, y por tal motivo es un precio subsidiado. Por otro lado, se observa un desequilibrio entre los distintos subsidios de tal manera, que es difícil decir cual fue la política de subsidios al maíz en todo el periodo de 1960 a 1986.

II.2.3. SUBSIDIO EN EFECTIVO A INDUSTRIAS HARINIZADORAS

Como se mencionó anteriormente, en abril de 1980 la industria harinera del maíz se le otorgó un subsidio directo a través del convenio suscrito por SECOM, CONAIM, CONASUPO e Industriales. Las bases precisas para el cálculo del subsidio en efectivo por kilo producido tanto de la llamada utilidad razonable como de los subsidios no fueron definidos, por tal motivo, se aplicaron dos criterios a la industria; El primero fue para MICONSA, la cual recibía el subsidio por tonelada vendida de harina y posteriormente se complementó con el pago de pérdidas de operación en base a sus costos de producción y estados de resultados; El otro mecanismo se le aplicó a la empresa MASECA, la cual se le otorgó el subsidio a través del descuento de las facturas del maíz comprado a CONASUPO, los montos que han considerado le correspondieron por concepto de subsidio, para cubrir todas su pérdidas de operación, el pago de impuestos, la participación de los trabajadores en las utilidades y un margen de utilidad neta equivalente al 2% del valor de sus activos fijos revaluados periódicamente. Además a esta empresa se le incluyeron un renglón de gastos financieros que presentó en su declaración anual.

Durante cinco años los industriales recibieron el subsidio de la manera señalada (más el subsidio vía precio) sin una definición clara por parte de SECOFI. Hasta mayo de 1984 la SECOFI solicitó a CONASUPO un informe que permitiera a la cabeza de Sector; sancionar la operación de los subsidios y anticipos otorgados; regularizar la operación de los subsidios a la industria; y normar para subsidiar en el futuro exclusivamente el producto final, cancelando cualquier subsidio intermedio. Esta disposición oficial se realizó porque no se contaba con ningún documento que autorizara la forma del cálculo. De tal manera que fue un subsidio oficial pero sin autorización del Estado.

Por otro lado, los subsidios no fueron sancionados por la autoridad competente, como consecuencia de que sus bases de operación son genéricas y su reglamentación incompleta e imprecisa. Así las harinizadoras recibieron de utilidades directas y libres de impuestos los anticipos (llamémosles así) pagados a

MICONSA, durante esos años, le originaron utilidades mismas que se convirtieron en pérdidas netas al aplicarle CONASUPO - al cierre de cada ejercicio anual- un sobre precio al maíz suministrado como dotación. De tal manera que el subsidio indirecto desapareció para la empresa MICONSA.

ANTICIPOS OTORGADOS A CUENTA DE SUBSIDIOS DIRECTOS A LA INDUSTRIA HARINERA

(Pesos por tonelada de harina vendida)

<u>EMPRESAS</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>Enero-Mayo 1984</u>
1 MASECA	2,755	2,805	3,802	5,120	9,677
2 MICONSA	2,846	2,342	3,046	4,581	5,536
Diferencia por centual favorable a MASECA	(3.2)	19.8	24.8	11.8	74.8

FUENTE: Dirección de Planeación y Finanzas: CONASUPO

La comparación anterior de los subsidios así aplicados a MASECA y MICONSA mostró que MASECA obtuvo mayores transferencias por unidad de producto, debido al mecanismo por cual se le otorgaron los mismos.

En el informe sobre los subsidios canalizados a la harina de maíz en el período 1980-1984, gestionado por SECOFI, se determinó que las empresas mencionadas reembolsaran el subsidio anticipado sobre las bases señaladas anteriormente. La industria harinera de maíz resultará con saldos a su cargo como sigue:

**SALDOS DE LA INDUSTRIA HARINERA A FAVOR DE CONASUPO POR
CONCEPTO DE DIFERENCIA ENTRE ANTICIPOS Y SUBSIDIOS A AUTORIZAR**
(Millones de Pesos)

<u>CONCEPTO</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>Enero-Mayo 1984</u>	<u>TOTAL</u>
1 Anticipos pagados a cta. de subsidios	1,827	2,005	3,194	5,225	3,933	16,184
MICONSA	613	688	979	1,735	923	4,938
MASECA	1,214	1,317	2,215	3,490	3,010	11,246
2 Subsidios a Autorizar	1,582	1,426	2,227	3,394	2,167	10,796
MICONSA	495	493	695	1,110	756	3,549
MASECA	1,087	933	1,532	2,284	1,411	7,247
3 Saldos a favor de CONASUPO	245	579	967	1,831	1,766	5,388
MICONSA	118	195	284	625	167	1,389
MASECA	127	384	683	1,206	1,599	3,999

FUENTE: Dirección de Planeación y Finanzas: CONASUPO.

Por otra parte, respecto a la filial de CONASUPO, MICONSA, al final de cada ejercicio anual, la compañía aplicó un sobreprecio (como se señaló anteriormente) al maíz y se registró un pasivo capitalizable de MICONSA, como se muestra a continuación:

(Millones de Pesos)

<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>Enero-Mayo 1984</u>	<u>TOTAL</u>
224	354	533	1,732	834	3,677

FUENTE: Dirección de Planeación y Finanzas: CONASUPO

De esta manera, al comparar los anticipos pagados a MICONSA y los pasivos capitalizables de MICONSA, se obtiene un saldo de 2.288 millones de pesos a favor de MICONSA.

Por lo que respecta a la empresa MASECA hasta la fecha ^{42/} no se ha determinado la forma de pago.

A partir de mayo de 1984 se suspendió el subsidio a la harina de maíz en paquete de un kilogramo por lo cual la filial de CONASUPO, DICONSA solicitó a las industrias harineras le vendieran harina de maíz subsidiada (granel) para distribuirla a la población del campo (kiliada) que paradójicamente es la que produce el maíz y la que come la tortilla más cara.

II.2.4 ANALISIS DEL SUBSIDIO GLOBAL EN EL PERIODO 1975-1983.

Lo que sin duda comenzó con la intención de subsidiar la tortilla para la población de bajos recursos en las urbes se convirtió en realidad en un subsidio general e indiscriminado al maíz en las ciudades. Sin embargo la población de escasos recursos en el medio rural consumió y consume el maíz más caro -debido a la diferencia de el precio de garantía o medio rural con el precio por tonelada del maíz en las ciudades- desvirtuando al subsidio en el período (ver anexo estadístico).

Paradójicamente al aumento natural de la población urbana y la proletarianización de la población rural la participación de la industria intermedia fue motivando un aumento de los volúmenes comercializados por el Estado a través de CONASUPO y el subsidio en términos reales se precipitó al alza.

En virtud de que la comercialización del maíz se incrementó con el sexenio Lopez Portillista el Estado determinó aumentar las importaciones -motivado por un precio internacional de la gramínea inferior al precio de garantía- con el fin de aminorar el subsidio al maíz, pretextando una reducción insuficiente en el país de la gramínea, siendo que ni siquiera en las instituciones oficiales tenían determinada la cantidad exacta a importar ni el consumo nacional apareante real; como muestra basta mencionar que en 1981, año en que la producción nacional de maíz fue la más alta históricamente con 14.7 millones de toneladas, se importó 2.4 millones de toneladas de maíz grado 1 y 2 y 238 mil toneladas de grado 3, también de las importaciones más elevadas históricamente, en este mismo contexto y observando el índice de correlación entre la producción nacional y las importaciones se alejan en mucho de 1, es decir, nada tiene que ver uno con otro (ver Anexo Estadístico y documento Balance Físico Oferta-Demanda de maíz INEGI-SPP, SARH y SECOFI) 43/

Aunado al comentario anterior es pertinente resaltar que a nivel nacional la competencia por los cereales entre el consumo humano y el consumo animal es muy significativo e incluso se ha considerado que la venta de tortilla tan barata en el medio urbano propicia el consumo animal de tortilla en vez de

43/ México tiene el consumo per cápita más alto de América Latina con 168.39 c/per cápita anual. Kh/Hab. Anuario Estadístico Exterior, FAO 1982

maíz en las zonas conurbanas, distorcionando con ésto el consumo nacional aparente. Esta aseveración nos permite concluir que la elasticidad precio de la tortilla sobre el maíz en grano sea preponderante, en otras palabras mientras más barato, con respecto al salario mínimo, sea la tortilla con respecto al maíz más grande es el consumo anual por el ganado de traspatio de este bien.

Durante el período que se analiza nos encontramos que durante el desarrollo estabilizador el precio de garantía permaneció constante, exceptuando en 1963 que varió de 800 a 940 pesos la tonelada de maíz y continuó hasta 1973, cuando varió a 1200 tonelada de maíz, lo singulariza estos años como un período de estabilidad de precios del campo, para los mismos años el comportamiento de el precio por kilogramo de tortilla es idéntico, mas sin embargo el salario mínimo varió levemente pero al alza, lo que significó una mejoría adquisitiva de la tortilla con respecto al ingreso familiar sin afectar de manera contundente al subsidio por tonelada e incluso reduciéndose paulatinamente, de 125 pesos por tonelada en 1965 a 33 pesos por tonelada en 1972. En el año de 1973 la relación o el equilibrio en los factores se rompió, el aumento del precio de garantía fue el primer síntoma, difícilmente puede decirse a este respecto cual fue el detonador del desequilibrio y existen distintas teorías al respecto. Lo que sin duda se puede afirmar es que el monto y el volumen del subsidio se proyectó exponencialmente generalizándose a toda la industria del maíz contribuyendo ésto a desatinar cualquier cálculo o impacto real del mismo.

A este respecto es idóneo decir que el maíz es una importante materia prima o insumo para la elaboración de más de 300 artículos 44/ entre los cuales se destaca; hilo quirúrgico, plásticos, antibióticos, aspirina, cosméticos, drogas y productos farmacéuticos, explosivos, papel, cerveza, jarabes, vinagres, refrescos embotellados, jabón, edulcorantes, acabado y estampado de textiles, etc. De tal manera que además de sus propiedades alimenticias ha sido catalizador de la industria en general para el decenio (1973-1983) el análisis del monto del subsidio se puede dividir en tres: subsidio aparente, subsidio oficial y subsidio real.

44/ Ver Anexo Estadístico'

El subsidio aparente es el resultado del cálculo de la diferencia del precio de garantía del maíz y su precio promedio de venta. En realidad el resultado del cálculo de este subsidio es creciente en términos reales. En cuanto al subsidio oficial el Estado lo clasifica como transferencias corrientes y de acuerdo al Segundo Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid tuvieron una tendencia al alza muy moderada.

Por lo que respecta al subsidio real es el más importante dentro de nuestro análisis y es el resultado de la diferencia de un promedio ponderado del precio de garantía y el internacional y el promedio ponderado de venta de CONASUPO Multiplicado por el volumen de lo vendido anualmente a cada sector. Este subsidio lo hemos considerado real porque da un peso al impacto de las compras de maíz y a las ventas de maíz.

El subsidio real en 1975 fue como se mencionó anteriormente, una falacia, y en realidad existió una utilidad en el programa. Para 1976 el subsidio en el programa maíz resurgió pero en ese año la devaluación del peso frente al dólar repercutió en el precio promedio ponderado de compra afectando la estrategia económica política anunciada anteriormente.

Para el sexenio del Lic. José López Portillo el subsidio a la tortilla se convierte totalmente en un subsidio al maíz y se empieza a distribuir indiscriminadamente sin una política determinada e incluso con autorización oficial verbal a los encargados de otorgarlo.

Finalmente, los créditos al cultivo del maíz en el sexenio de 1976-1982 fueron los más dinámicos de la época (ver anexo estadístico). Y los subsidios indirectos de la industria eléctrica a los molinos de nixtamal y tortillerías también fueron significativos.

Podemos afirmar que durante el desarrollo estabilizador y hasta 1973 el precio bajo (nivel de 3% de salario mínimo) de la tortilla fue sustentado por la existencia de un precio de garantía del maíz congelado y en consecuencia un subsidio moderado. En el siguiente período la caída en la producción nacional de maíz suscitó aumentos en el precio de garantía con el fin de fortalecer la

siembra de este alimento y recuperar su tendencia histórica, sin embargo para las ciudades fue "necesario" mantener el precio de la tortilla aletargado provocando el aumento del subsidio bajo un nuevo esquema incrementado la carga fiscal y comiendo tortilla de importación, literal y financieramente.

II.3 PROBLEMÁTICA DEL SUBSIDIO EN EL PERIODO 1984-1986

Al inicio de su mandato presidencial, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado delineó su política económica en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); en este documento se señaló la necesidad de racionalizar los subsidios encaminados a evitar desviaciones de los recursos fiscales, y a la vez, ofrecerlos a la población que realmente los necesita, de la manera más transparente. Al agudizarse la crisis financiera del Gobierno Federal, se inició el retiro paulatino de algunos subsidios (al huevo, de plato y aceites) y se "seleccionó" los mecanismos más "transparentes" para la aplicación de los otros.

En este contexto, los cambios que recibía el precio de garantía del maíz suscitaron movimientos en el precio de la tortilla en forma más directa, menos desfasada, consecuencia de una "nueva" política de subsidio a la tortilla.

Precios de Garantía y de Tortilla de Maíz

	<u>Precio de Garantía Pesos por Ton.</u>	<u>Precio de la Tortilla Pesos por Kilo</u>	<u>Salario Mínimo DF y Zona Metropolit. Pesos Diario</u>
P-V 82 (marzo)	8,950		292.50
O-I 82-83 (sep)	16,000		292.50
P-V 83	19,200		455.00
O-I 83-84	25,300	15.50	
P-V 84	33,450	21.00	7 Jun.
O-I 84-85	43,500	32.00	14 Dic'84
P-V	53,300	32.00	
O-I 85-86	75,000	45.00	31 Dic' 85
P-V 86	96,000	80.00	22 Mayo'86
		130.00	22 Ago'86
		la fecha.	

FUENTE: Elaborado con: Revista Sistema, órgano de difusión del Sistema CONASUPO, Sep. 1986, Varios Diarios Oficiales, Y la Economía Mexicana en cifras, NAFINSA, 1988

La aseveración anterior se ratifica en el cuadro precedente, donde observamos que mientras el precio de la tortilla subió de 80 a 130 pesos el kilogramo el día 22 de agosto de 1986, y el precio de garantía del maíz subió de 75,000 a 96,000 pesos por tonelada al día siguiente, el 23 de agosto de 1986.

Asimismo, el precio de la harina de maíz dependió de los rendimientos de maíz a harina y el precio de garantía, calculando un costo aproximado con subsidio. ^{45/}

Precios de Harina de Maíz Nixtamalado (Pesos por Kg.)

<u>Período</u>	<u>Paquete de 1 Kg. al Consumidor</u>	<u>Granel a Mol. y Tor.</u>	<u>Granel sin Subsidio</u>
13-IX-85/30-XII-85	104.00	28.59	88.00
31-XII-85/17-II-86	129.00	37.60	88.00
18-II-86/19-III-86	131.00	37.60	88.00
20-III-86/21-V-86	138.00	37.60	117.75
22-V-86		79.00	
18-VI-86/23-VII-86	144.00		124.60
24-VII-86/8-X-86	175.00		124.60
9-X-86	179.00		134.00

FUENTE: Diario Oficial.

La industria harinera en general durante 1984 y 1985 comenzó a participar en la compra de maíz en el mercado nacional, pero debido a la falta de infraestructura y logística, CONASUPO les siguió abasteciendo la gramínea, lo que significó cantidades importantes de subsidio vía precio. En el documento Informe de Actividades del Sistema CONASUPO 1985 de la Dirección de Planeación y Finanzas de CONASUPO se señala un subsidio vía precio al maíz por 73,355 millones de pesos en 1984 y por 70,184 millones de pesos en 1985. En este rubro no se señala si en ambos años se haya excluido a los industriales almidoneros, ventas al menudeo, etc.

^{45/} De acuerdo a la información periodística, los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Chihuahua, fueron entidades excluidas de la venta de Harina de maíz subsidiado a molineros. EL NACIONAL, 30 de agosto de 1985.

En el mismo documento aparecen las siguientes cifras:

SUBSIDIOS A ICONSA Y MICONSA

(Millones de Pesos)

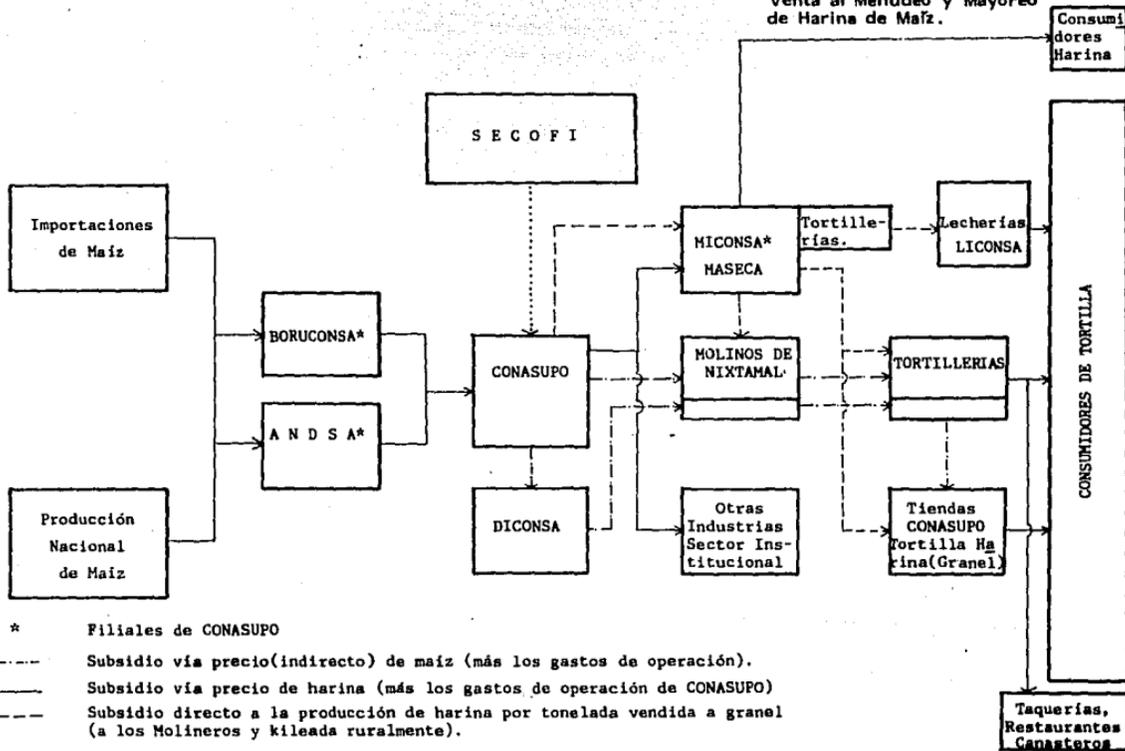
<u>Empresa</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
ICONSA	435.2	1,755.6
MICONSA	4,349.0	15,642.0
TOTAL:	4,784.2	17,397.6

FUENTE: Informe de Actividades del Sistema CONASUPO 1985. Dirección de Planeación y Finanzas.

A raíz del cambio de precio del kilogramo de tortilla de \$15.50 a \$21.00 el 7 de junio de 1984, la SECOFI implementó un programa para que las tiendas de CONASUPO y otras del sector público y social, siguieran vendiendo la tortilla a precio vigente hasta antes de autorizar el aumento.

Esta decisión provocó la triplicación del subsidio como lo podemos observar en el siguiente flujograma:

Venta al Menudeo y Mayoreo
de Harina de Maíz.



* Filiales de CONASUPO

- - - - Subsidio vía precio (indirecto) de maíz (más los gastos de operación).

— Subsidio vía precio de harina (más los gastos de operación de CONASUPO)

- - - Subsidio directo a la producción de harina por tonelada vendida a granel (a los Molineros y kileada ruralmente).

..... Otorga y dicta normas, sobre el subsidio al maíz.

Julio, 30 1985

El flujo del subsidio al maíz de 1984 y 1985, precedente, nos da una idea de lo complicado de la operación, seguimiento y control del mismo.

En los años de 1984 y 1985 la mecánica operativa del subsidio a la tortilla de maíz fue la siguiente: la CONASUPO adquirió el cereal en el mercado internacional y el nacional, -el precio no igual en ambos casos y lo vendió a menudeo, a industriales almidoneros, al sector institucional, a la industria harinera, molinos y tortillerías. El precio obviamente fue diferente y los gastos del programa maíz no se les cobró-.

Los molinos-tortillerías y tortillerías recibieron el subsidio de CONASUPO vía precio, además de que los molinos y tortillerías compraban a la industria harinera, harina de maíz a un precio subsidiado, para mezclarlo con la molienda y obtener las tortillas con mayor ganancia y venderlas al precio oficial vigente.

MICONSA producía tortilla con (el programa CIMHA) harina y la distribuía a través de las lecherías de LICONSA a precio oficial histórico. Es conveniente mencionar que este programa se inició en julio de 1984 y surgió a efecto de apoyar los objetivos delineados en el PRONAL, a través de la integración del sistema maíz-tortilla. Este programa operó en la Ciudad de México y en la Ciudad de Guadalajara. 46/

46/ De acuerdo a información proporcionada por la empresa LICONSA, el programa se canceló los días 13 de marzo de 1984 en la Ciudad de México, y el 21 de marzo de 1984 en la Ciudad de Guadalajara, en el año de 1986.

Paralelamente, a partir del 1o. de julio de 1984, DICONSA distribuyó tortillas de maíz (calientes) a un precio inferior al precio oficial de las tortillerías. Este precio se obtuvo por el convenio DICONSA-Molineros en el cual los Molineros-Tortilleros estaban comprometidos a entregar a DICONSA las tortillas equivalentes a la dotación de maíz entregado por CONASUPO; a un precio inferior al de la venta de los demás molineros. 47/

En el diagrama de flujo del subsidio al maíz procedente se observan algunos desvíos del maíz subsidiado y de la harina subsidiada.

(En 1984 los molinos le pagaron a CONASUPO a \$16,000.00 la tonelada del cereal y se les vendió a \$17,000.00 48/ la tonelada de harina).

Según la revista Sistema No. 28, de diciembre de 1984, el costo de cada kilogramo de maíz se calculó en \$44.50, mismo que CONASUPO vendió a la industria de la masa y la tortilla a \$16.50, para que la tortilla ya procesada pudiera venderse a \$32.00 el kilogramo. De tal manera que el subsidio por kilogramo de tortilla (en esas fechas) fue de \$25.00. Y como hemos venido mencionado, el diferencial entre el costo de compra y los gastos de operación del programa puestos contra el precio de venta del maíz, lo absorbió CONASUPO.

El otro subsidio es el que directamente se le dió a la industria harinera, hasta junio de 1984, el subsidio a la harina de maíz fue general pero a partir de esa fecha el subsidio (directo) fue unicamente a la harina vendida a granel a molineros, estableciéndose el siguiente criterio de precios de venta de la harina.

47/ De acuerdo a los documentos Perspectivas de Cambio Estructural DICONSA enero 1986 (por Estados), DICONSA inició este programa en junio de 1984 con el propósito de incidir en el mercado mediante la venta de tortillas a precio subsidiado en sus canales de venta urbana. Durante el período junio-diciembre de 1984, se vendieron 72 mil toneladas de tortillas en todo el país y para el período enero-agosto de 1985 se distribuyeron 411,844 toneladas.

48/ Diario Oficial del 1o. de junio de 1984

PRECIOS DE VENTA

<u>Paquete de 1 Kg.</u>	<u>Pesos por Tonelada</u>	
	<u>A/</u>	<u>B/</u>
a) Mercado Institucional (L.A.B. Planta)		
DICONSA	59,000.00	88,900.00
IMPECSA		
LICONSA		
Otros (L.A.B. Fábrica)	60,500.00	92,200.00
D.D.F.		
S.S.A.		
I...S.S.S.T.E.		
Etc.		
b) Mercado Libre 9L.A.B. fábrica)	60,500.00	92,200.00
<u>Granel (Sacos de 40 Kg.)</u>		
a) Mercado Institucional		
DICONSA (para su venta en tiendas rurales)		
(L.A.B. Destino)	33,900.00	28,500.00
Otros	43,000.00	43,000.00
b) Mercado Libre (L.A.B. Fábrica)	60,550.00	88,000.00

FUENTE: Subgerencia de Planeación de MICONSA.

PRECIOS MAXIMOS DE VENTA

<u>En paquete de 1 Kg.</u>		
(L.A.B. Fábrica)	60.50 <u>1/</u>	92.20 <u>2/</u>
al público consumidor	69.10 <u>1/</u>	104.00

A/ Vigentes hasta el 13 de septiembre de 1985B/ Vigentes hasta el 30 de diciembre de 19851/ 14 de diciembre de 19842/ 14 de septiembre de 1985A GranelPara Molinos y Tortillerías 33.90 3/ 28.50 4/

(L.A.B. Planta)

FUENTE: Diario Oficial

3/ 14 de diciembre de 19844/ Por instrucciones de la Dirección Gral. de Fomento a Productos Básicos de la SECOFI, a partir del 23 de agosto se otorga una bonificación de \$5.45 por Kg.

Por lo que respecta al mecanismo de subsidio directo en 1984 y 1985, la Industria Harinera se contabilizó con referencia a los costos de producción de las empresas del Sector Paraestatal (MICONSA e ICONSA)* 49/ para cubrir tanto los déficit de operación en que incurra así como los márgenes de utilidad razonable 50/. Además de la revisión del subsidio a la harina, se hará en cada ocasión en que se modifique el precio de la tortilla y/o el subsidio a la Industria de Nixtamal, conservando el equilibrio en los mercados de la tortilla de maíz, la masa nixtamalizada y la harina de maíz destinada a la fabricación de tortilla.

En el caso de plantas filiales de CONASUPO se determinó que no deberán aplicarse en lo sucesivo, las prácticas contables de sobreprecios, para que se conozca la productividad industrial y el destino de los subsidios. Por otra parte, estas empresas instauraron procedimientos de revaluación de activos que permitan actualizar los estudios Costo-Precio-Utilidad que se pretendía sirviera para las futuras determinaciones del subsidio.

49/ Para agosto de 1985 se suspendió este parámetro.

50/ Para el período comprendido entre el 1o. de abril de 1980 y el 31 de mayo de 1984, las utilidades netas razonables se definieron como un porcentaje de rendimiento sobre las aportaciones reales de capital realizadas a las empresas, igual a la tasa básica más alta que haya estado vigente durante el período considerado.

"El 21 de enero de 1985 la SECOFI expidió el Acuerdo que establece las reglas generales para el abasto de Granos y Oleaginosas: En este documento se señala que la operación de los procesos de abasto se harán en forma participativa entre CONASUPO y la industria privada, por lo cual se integran organismos de Consulta denominados "Comités Participativos de Comercialización".

Después del 15 de agosto de 1985 el cálculo para el subsidio directo a las harinizadoras fue determinado en base al resultado de restar al costo de adquisición de maíz el precio vigente de venta de maíz CONASUPO a la industria molinera tradicional, expresada en términos de harina o, en otras palabras, la cuota de subsidio se determinó restando al precio de venta de maíz de CONASUPO a las harineras el precio al que CONASUPO vende maíz a la industria molinera tradicional, expresada en términos de harina. En virtud de que 1 Kg. de maíz se transforma en 0.938 Kg. de harina, se consideró como factor de conversión de maíz-harina a esta última cifra.

Para la aplicación del subsidio -vía precio- a los molineros, tortilleros, la SECOFI cuenta con un Padrón de Molineros que especifica la dotación correspondiente a cada uno, considerando la cantidad de tortilla que puede producir. La CONASUPO cuenta con el Padrón para otorgar en toda la República las dotaciones correspondientes. (Ver Anexo Estadístico).

En 1984, el número de dotaciones atendidas fueron 10,918, cubriendo el territorio nacional. Los molinos de nixtamal son tan numerosos, que muchos no están registrados, lo que dificulta su ubicación y control.

En 1985 el subsidio estimado a la tortilla sería de 88.5 mil millones de pesos 51/ a través de los mecanismos señalados, y en 1986, será de 110 mil millones de pesos. 52/

En la gráfica siguiente se detecta que el 59% de la producción total de tortilla en 1984 (regulada por CONASUPO) se elaboró con maíz en grano y el restante, harina nixtamalizada de maíz.

Por lo que respecta al control del subsidio a la tortilla de maíz (Revista Sistema No. 28 CONASUPO), se circunscribió a la revisión periódica y para controlar los subsidios que se pagaron en efectivo a las harinizadoras, CONASUPO revisó las declaraciones mensuales de los beneficiarios y la Contraloría de la SECOFI ejerció una supervisión previa al pago. También la Contraloría de CONASUPO supervisa a las empresas y sólo casos excepcionales se realizan auditorías directas en algunas de las industrias. De tal manera que el control mismo depende de la "buena fe". Por otro lado, diez de las dieciséis plantas responden a intereses privados y algunas veces existen cuestionamientos como por ejemplo, el día 31 de julio de 1985 en el periódico Excelsior, se publicó una noticia que decía: "Unas 400 tortillerías localizadas en el noreste de la República, se vieron obligadas a suspender hoy sus actividades, porque la empresa productora de harina de maíz MASECA, se negó a surtir la materia prima"...

51/ El Nacional. Domingo 14 de abril de 1985

52/ El Nacional. Viernes 13 de diciembre de 1985

En cuanto al control para el subsidio en los precios, las Contralorías de SECOFI y CONASUPO, efectúan pruebas selectivas con auditorías a los molinos de nixtamal.

Por lo que respecta a los otros compradores de maíz a CONASUPO no se le vigila ni controla

En resumen de 1983 a 1986 el subsidio integrado pasó de 73,635.5 millones de pesos a 166,184.6 millones de pesos siendo preponderante el subsidio por gastos indirectos, que pasó de 27,164.4 a 74,322.3 millones de pesos, y el subsidio directo que se multiplicó más que desaparecer, como se lo habían propuesto con el sexenio de Miguel de la Madrid, pasando de 8,501.4 a 53,500 millones de pesos.

Por otro lado, DICONSA distribuyó a nivel nacional 72 mil toneladas de tortilla en 1984 y 411,844 toneladas de tortilla en 1985.^{53/}

En 1986 se comenzó a eliminar el volumen de harina de maíz subsidiado a los molineros-tortilleros; asimismo, el precio de venta de maíz a los molineros tortilleros comenzó a reflejar incrementos, como impacto de la disminución del subsidio. Paralelamente, se eliminó el programa de distribución de tortilla empaquetada en tiendas y lecherías del Sistema CONASUPO y producidos por MICONSA.

^{53/} Perspectivas del Cambio Estructural, Sistema de Distribuidoras CONASUPO, Enero de 1986.

ESQUEMA DE LA DISTRIBUCION DEL MAIZ REGULADO
DE CONASUPO CON DESTINO A LA PRODUCCION DE
TORTILLAS EN 1 9 8 4

<u>DESTINO DEL MAIZ</u>		<u>PRODUCCION INTERMEDIA</u>	<u>PRODUCCION DE TOR TILLA COMERCIAL</u> (TORTILLERIAS)		<u>PRODUCCION DE TORTILLA T O T A L</u>	
MOLINOS DE NIXTAMAL 2'517,683 (11,782) Establecimientos)	59%	MASA DE NIXT. 4'405,945	3'305,718	70%	3'305,718	59%
FABRICAS DE HARINA 1'313,600 (16 Establecimintos)	31%	HARINA DE MAIZ GRANEL 853,054 PAQUETE <u>365,594</u> <u>1'218,648</u>	1'386,213	30%	<u>1'980,303</u> 1'386,213 594,090	<u>35%</u> 25% 10%
- MICONSA 434,800 (10%)		<u>380,597</u> -GRANEL 252,730 -PAQUETE <u>127,867</u>	410,686 (30%)		<u>618,470</u> 410,686 <u>207,784</u>	<u>11%</u>
MERCADO DE MENUDEO 60% S/ 452,203 <u>271,322</u> 4'283,486	100%		4'691,931	100%	<u>356,246</u> 5'642,267	<u>6%</u> 100%

FUENTE: Subdirección de Planeación de MICONSA.

El antecedente del programa de tortibonos fue la distribución de tortilla caliente en las Tiendas de DICONSA, con muy malos resultados. En diciembre de 1985, la CTM hizo llegar al C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial la petición del establecimiento de un sistema de subsidios directos al consumo de los trabajadores. En respuesta a esta petición, la SECOFI diseñó el establecimiento de un sistema de distribución de formas valoradas (bonos) para subsidiar directamente al consumo de tortilla.

En este "conjunto" de medidas, se inició un programa de Distribución de Bonos para la compra de tortilla subsidiada y teniendo como finalidad trasladar el subsidio al producto final e lugar de a la materia prima. Sobre este particular, el capítulo siguiente de este trabajo, se abocará a la descripción y análisis del mismo.

En otro contexto a los industriales almidoneros se les suspendió paulatinamente la venta del cereal y se les autortizó la importación de la gramínea. En el cuadro siguiente, se observa las empresas que fueron autorizadas y los volúmenes que programaron e importaron hasta octubre de 1986. Es pertinente mencionar que la autorización de importaciones de maíz en el extranjero constituye una manera de subsidiar, y provoca una caída de la demanda interna del cereal, en perjuicio de la Producción Nacional de Maíz ³⁴/ A nivel nacional, se comenzó a establecer distintos precios de venta de la gramínea, con un alto riesgo de desabastecimiento de maíz en algunos Estados y mercado negro; en otros, como el caso de Durango, donde el Municipio de Gómez Palacio tuvo un precio de venta distinto durante cinco meses -de mayo a noviembre- al resto del Estado, en el año de 1986. Asimismo, la industria harinizadora de maíz, ha reflejado incremento en sus costos de materia prima, ocasionando un precio superior frente al maíz en grano, lo que sin duda constituye un riesgo en la venta de harina de maíz, en perjuicio de la integración del Sistema Agroindustrial Maíz-Tortilla y una planta industrial totalmente nacional.

³⁴/ Pese a que la autorización para importar maíz esté condicionada a compras nacionales, no garantiza la compra nacional como se observa en el cuadro siguiente.

**MAIZ: IMPORTACIONES AUTORIZADAS Y EJERCIDAS POR LA INDUSTRIA
ALMIDONERA DURANTE 1986**

	<u>A U T O R I Z A D O</u>			<u>E J E R C I D O</u>		
	ABRIL-JUNIO	SEP-OCT.	TOTAL	ABRIL-JUNIO	SEP-OCT.	TOTAL
Almidoneros Mexicanos	10 000	20 000	30 000	21 000	10 490	31 490
Aranal	850	900	1 750	850	900	1 750
Arancia Almidones y Derivados	11 500	23 000	34 500	11 630	24 500	36 130
Arancia Glucosa y Féculas	13 500	27 000	40 500	9 270	29 500	38 770
Industrializadora de Maíz	4 000	6 000	10 000	4 000	6 000	10 000
Productos de Maíz	20 000	16 000	36 000	-	16 000	16 000
TOTAL	59 850	92 900	152 750	46 750	87 390	134 140

FUENTE: Dirección General de Fomento a Productos Básicos SECOFI.

Diciembre 1o. de 1986

INDUSTRIA ALMIDONERA: COMPRAS NACIONALES E IMPORTADAS DE MAÍZ
(Toneladas)

	<u>COMPRAS NACIONALES</u>			<u>IMPORTACIONES</u>	
	<u>CERTIFICADAS <u>A/</u></u>	<u>PROGRAMADAS <u>B/</u></u>	<u>TOTAL</u>	<u>SOLICITADAS</u>	<u>RECOMENDADAS <u>C/</u></u>
Almidonez Mexicanos, S.A.	55 500	35 000	90 500	30 000	30 000
Aranal, S.A. DE C.V.	-	-	-	1 750 <u>D_/</u>	1 750
Arancia Almidones y Derivados, S.A.	53 450	50 050	103 500	34 500	34 500
Arancia Glucosa y Féculas, S.A.	95 539	25 961	121 500	40 500	40 500
Industrializadora de Maíz, S.A.	27 653	10 000 <u>E/</u>	37 653	10 000	10 000
Productos de Maíz, S.A.	73 598	34 402	108 000	43 000 <u>F/</u>	36 000
TOTAL	305 740	155 413	461 153	159 750	152 750

A/ Según certificación auditada presentada a la SECOFI.

B/ Se refiere al Programa de Compra de la Cosecha de Tamaulipas, Presentado a la SECOFI.

C/ Equivalentes al 25% del consumo anual total, incluidas las importaciones, salvo en el caso de Industrializadora de Maíz, que únicamente solicitó 10,000 toneladas.

D/ Corresponde a Maíz Alta Amilosa para fabricación de adhesivos, del cual no existe producción nacional.

E/ La empresa programó compras nacionales por 10,000 tons. para la cosecha 0-1 85-86, sin embargo, sólo necesita certificar 2,347 tons. para totalizar 30,000 tons. de compras nacionales y tener derecho a importar 10,000 tons.

F/ Cantidad estimada por la empresa, considerando 27,622 tons. de sorgo, compradas durante la cosecha PV- 1985-85

FUENTE: ELABORADO POR LA DIRECCION GENERAL DE FOMENTO A PRODUCTOS BASICOS. SECOFI
AGOSTO 10, 1986

"El camino del infierno está empedrado de buenas intenciones, y con el mismo fundamento podría abrigar la intención de hacer dinero sin producir."

KARL MARX

El Capital, Tomo I.

CAPITULO III

EL TORTIBONO

III.1 JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

La justificación y objetivos que a continuación se enmarcan, se encuentran íntimamente ligados con la racionalización del gasto público y la evolución reciente del subsidio al maíz.

Justificación:

Durante más de dos décadas, el precio de la tortilla se ha mantenido indexado al salario mínimo y en términos reales, la relación ha sido a favor del salario. De tal manera que, el consumo de este bien se ha mantenido, e incluso incrementado, debido a la importancia estratégica en la alimentación del mexicano. Sin embargo, el subsidio en mención, se ha dispersado. El monto del subsidio ha crecido más que proporcionalmente a la inflación; el costo del subsidio ha aumentado; la industria almidonera no concurre a comprar al campo y desvía esfuerzos; la venta al menudeo en el campo conlleva a desincentivar la producción nacional de maíz; existe un mercado negro del cereal; los molineros-tortilleros reciben subsidio anualmente, casi igualando (e incluso superando) al monto total de sus activos fijos; las compañías harineras se subsidian indiscriminadamente con recursos transferidos sin una población objetivo clara, y anualmente, a partir de mayo de 1980, se le duplicó el subsidio; vía precio del cereal en efectivo; y por último, la población en general se ha beneficiado con este subsidio indirecto, sin observarse que población con ingresos superiores a tres veces el salario mínimo, no necesita esta erogación debido a lo diversificado de su dieta, y en contrapartida, la población rural ingesta maíz no subsidiado,

Por otro lado, las acciones como: la evaluación de los efectos de esta política; la valoración de los beneficios en la aplicación; la identificación de los beneficiarios; la cuantificación de costos en que incurre el sector público -así como el peso en el presupuesto- al otorgar esta ayuda, y los efectos adversos que acarrear en el ámbito económico. nunca se han investigado de manera oficial, y por el contrario, el subsidio al maíz se ha convertido en algo arcano.

El impacto real del subsidio fue mantener el precio oficial (urbano) de los productos del maíz 55/ (especialmente la tortilla y masa), por debajo del incremento del salario mínimo, a fin de atenuar el crecimiento en precio de la canasta básica de consumo alimenticio. De tal manera que, los salarios mínimos urbanos se relegaron frente al incremento de las utilidades totales, aumentando la tasa de ganancia e induciendo en el país la acumulación y reproducción de capital. Asimismo, el efecto directo del subsidio al maíz a los productores harineros y almidoneros es propiamente una reducción de los costos de producción y evidentemente en un descenso en el precio del producto. Estos bienes en la mayoría de las veces sirve de insumo en la fabricación de otros productos, multiplicando el efecto económico del subsidio, hecho que se ha cuestionado recientemente por el incremento en los precios de los insumos y la cantidad de producción.

En el caso de la harina de maíz, además de utilizarse en la elaboración industrial de la tortilla, se aprovecha para la fabricación de frituras, botanas y demás alimentos chatarra, que evidentemente no deberían haber sido sujetos de subsidio, por lo que podríamos señalar que es una desviación de esta erogación.

Respecto a la industria almidonera, es una rama que elabora productos que en su mayoría son insumos para otras industrias como la química, farmacéutica, cervecera y otras que no tienen un control de precio en sus bienes finales, por tal motivo, los subsidios indirectos se convirtieron en ganancias para las empresas.

55/

El subsidio a productos primarios básicos, no sólo se circunscribió al maíz, sino también se hizo extensivo a frijol, arroz, trigo, sorgo (para producción de huevos de pato), oleaginosas y caña de azúcar.

Otro desvío del subsidio al maíz, es el referente al consumo de taquerías, fondas, restaurantes que compran la tortilla elaborada, a un precio oficial y la comercialización sin un control de precio, obteniendo una alta retribución.

Con el objeto de rectificar el camino tomado en el subsidio al maíz, aunado a la situación de escasa disponibilidad de recursos el Sector Público en el año de 1986 se inició la eliminación del subsidio al maíz, como hasta entonces lo conocíamos 56/

La experiencia que se obtuvo en la operación de la venta directa de tortillas, en las tiendas CONASUPO sobre-subsidios, funcionó para que los primeros meses de 1986 se iniciara un nuevo programa denominado "Bonos Obreros" o general "Tortibonos".

Este inusitado programa, tuvo a su apoyo en el seno oficial, señalando la necesidad de "Racionalizar los Recursos Fiscales destinados al programa Maíz-Tortilla".

Públicamente se conoce que en diciembre de 1985, el Congreso del Trabajo 57/ hizo una petición a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para el establecimiento de un Sistema de Subsidios Directos al Consumo de los Trabajadores. De inmediato y en respuesta a la solicitud, la SECOFI, conjuntamente con el Congreso del Trabajo, diseñó el Sistema de Distribución de Formas Valorizadas, para subsidiar directamente el consumo de tortilla de los grupos y organizaciones de trabajadores. Adicionalmente la SECOFI juzgó conveniente hacer extensivos los beneficios de este programa a la población de zonas marginadas urbanas.

56/ Cabe recordar que el Congreso del Trabajo solicitó un subsidio al huevo, aceite, frijol y arroz. "El Universal" 30 de marzo de 1986.

57/ El 18 de marzo de 1986 el Director General de Fomento a Productos Básicos de SECOFI, remitió oficio al Gerente Comercial de maíz, frijol y arroz de CONASUPO, indicándole que de acuerdo a los nuevos lineamientos del Programa, la SECOFI ha decidido cancelar los contratos de suministro adicional de maíz que venían celebrando los industriales molineros y CONASUPO, en cada una de las entidades federativas del país, señalando que estas cancelaciones se deberán realizar simultáneamente a las cancelaciones de los contratos de compra-venta de tortillas, celebrados entre DICONSA y los industriales tortilleros.

Oficialmente DICONSA expresó su justificación donde señalaba que "Las condiciones económicas que afectan al país, provocan como efecto inmediato y determinante el necesario ajuste al gasto público, importando sensiblemente los subsidios canalizados a la producción y el consumo de los bienes para el consumo alimentario de la población, fundamentalmente de aquella que depende única y exclusivamente de un salario mínimo fijo o peor aún el que determina la Ley del subempleo con las grandes concentraciones urbanas"⁵⁸. En este mismo documento cuestiona y se disculpa antes de instrumentar el mencionado mecanismo "Una tarea tan complicada ha sido objetivo de no pocas instituciones con resultados que distan aún de lograr objetivos completamente favorables". 58/

Los objetivos de este programa son:

- . Subsidiar el consumo de tortilla de los trabajadores de más bajos ingresos y de los habitantes de zonas populares urbanas.
- . Garantizar que el subsidio destinado a la tortilla sea selectivo, transparente y temporal.
- . Coadyuvar a la racionalización del gasto público en materia de subsidios.

III.2 MECANICA DE OPERACION DEL PROGRAMA:

En los mecanismos de distribución de los bonos se proponía hacer llegar en el menor tiempo posible los "beneficios" a la familia objetivo, para lo cual se diseñaron dos mecanismos de distribución que operan descentralizadamente. 59/

El primero consiste en establecer la demanda de tortillas que a través de las organizaciones sindicales se establezca a partir de convenios que se suscriban entre los sindicatos de trabajadores y DICONSA.

^{58/} Sistema de Distribuidoras CONASUPO, Coordinación General de Comunicación Social. Procedimiento para la distribución de Bonos para tortilla subsidiada a través de centros populares y lecherías CONASUPO.

^{59/} Ambos mecanismos están diseñados para ser selectivos.

Este mecanismo establece un procedimiento general para su instrumentación y los pasos a seguir son los que a continuación se reseñan:

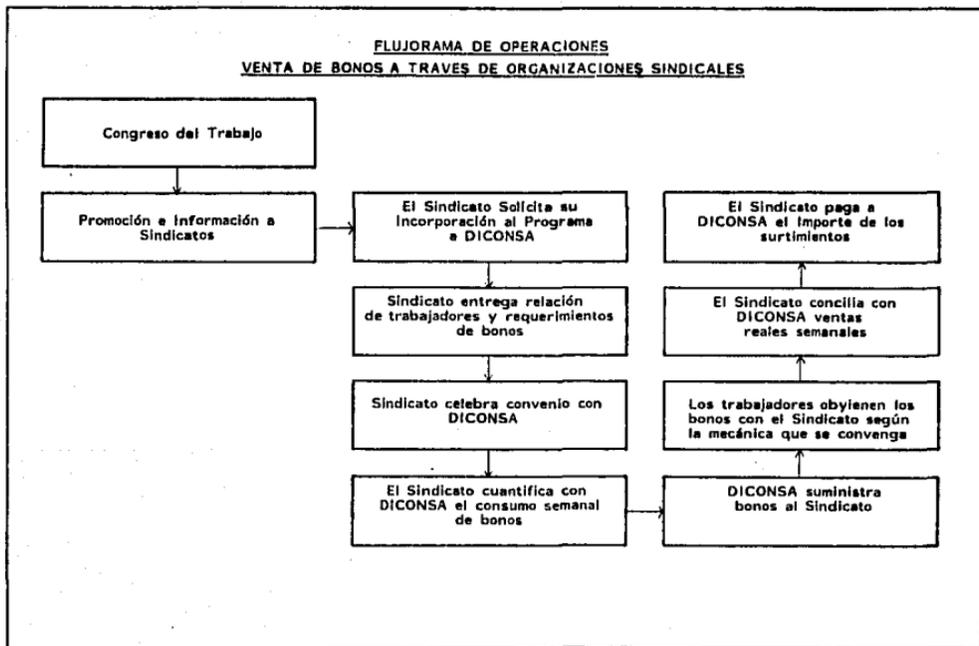
- a) El Congreso del Trabajo promocionará el Programa a la Dirigencia Sindical.
- b) Los Sindicatos solicitarán su incorporación al Programa con DICONSA, entregando la relación de los trabajadores beneficiados.
- c) Se celebrarán convenios entre los sindicatos y DICONSA.
- d) Los sindicatos cuantificarán con DICONSA el consumo semanal y/o quincenal de bonos.
- e) La Dirigencia Sindical recibirá dotación de bonos de DICONSA.
- f) Cada Sindicato venderá los bonos a trabajadores beneficiarios.
- g) Se conciliarán las ventas reales con DICONSA, para ajustar los siguientes surtimientos.
- h) Se liquidará a DICONSA el importe de los bonos vendidos y solicitará nueva dotación a través de un fondo revolvente.

Obviamente el procedimiento descrito no es limitativo, y como alternativa este mecanismo se puede ajustar.

Entre las posibilidades para agilizar el procedimiento podríamos mencionar que:

1. El Sindicato puede nombrar una comisión encargada de recibir y distribuir los bonos a los trabajadores y recomendar el pago de los mismos y liquidar a DICONSA.

2. El Sindicato puede negociar con la empresa para habilitar la recepción y venta de bonos por conducto de la administración del Centro de Trabajo.
3. Estableciendo un sistema de compras en común, de acuerdo con uno o varios Sindicatos, habilitando el sistema de distribución necesario.



FUENTE: PROCEDIMIENTO PARA LA DISTRIBUCION DE BONOS PARA TORTILLA SUBSIDIADA, DICONSA.

La segunda forma de distribución corresponde al conducto por medio del cual la población 60/ se le distribuirán los tortibonos y se efectuará a través de las tiendas del Sector Público y Social, reconociendo la demanda real que establezcan las familias de menores recursos en las tiendas; aplicando un mecanismo de solicitud, investigación y emisión de tarjetas de consumo preferente.

Los canales de distribución de los tortibonos en esta forma prevee el uso de los Centros Populares de Abasto CONASUPO (CEPAC), el Sistema de Lecherías de LICONSA (Leche Industrializada CONASUPO . S. A de C.V.), Tiendas CONASUPO; concesionadas y asociados, y otros del Sector Público.

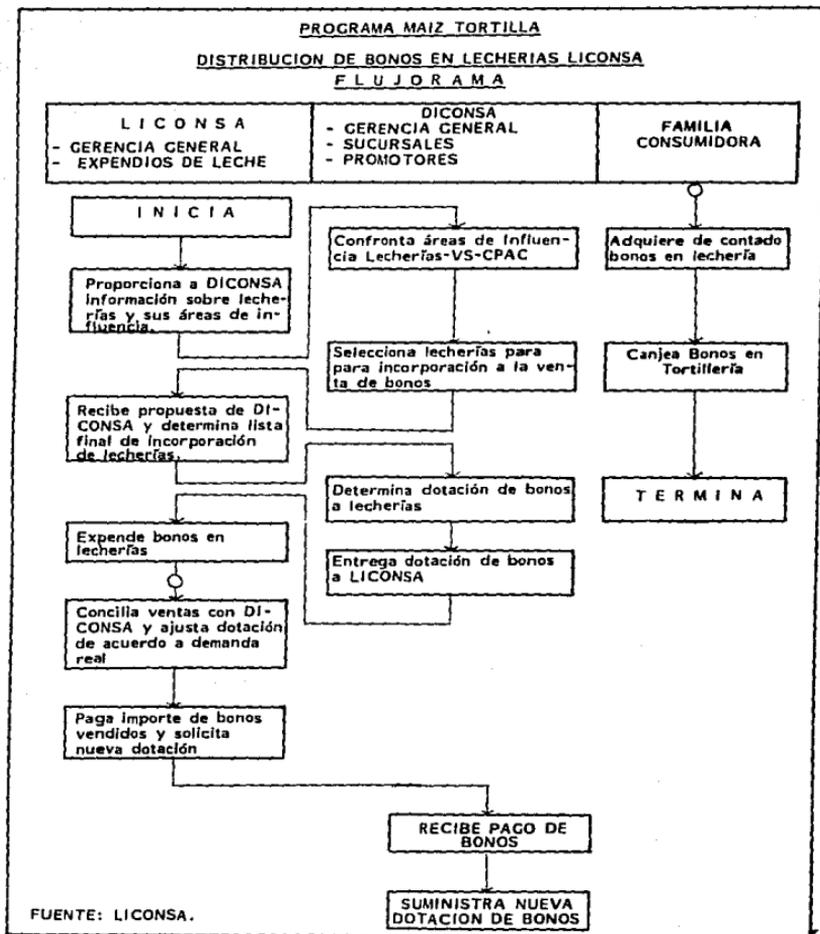
Los CEPAC realizarán el siguiente procedimiento para otorgar los tortibonos; en un principio realizarán asambleas, donde se elaborarán los listados de las familias que cubran los requisitos necesarios para hacerse beneficiarios de la venta de bonos; enseguida la sucursal de DICONSA dotará los bonos semanales o quincenales. Es conveniente mencionar que en un principio se les dotó a los CEPAC un número de X bonos y se previó que según se vayan recibiendo más solicitudes, se irá incrementando semanalmente el número de tortibonos 61/ Enseguida el encargado de la tienda será el responsable de vender y cobrar los bonos a las familias registradas, finalmente el encargado es el responsable de pagar los bonos a DICONSA.

La lecherías de LICONSA surtirán los tortibonos, aprovechando su amplia experiencia en la distribución de leche rehidratada, y para ser más ilustrativo, nos permitimos mostrar enseguida el flujograma LICONSA-TORTIBONOS. 62/

60/ En el punto 3.3 atenderemos esta cuestión

61/ Se estableció que las ciudades susceptibles de recibir los tortibonos, serán de más de 15.000 habitantes y que cuenten con CEPACS.

62/ LICONSA confronta sus áreas de influencia con los de los CEPACS, seleccionando las lecherías susceptibles para incorporarla a la venta de bonos- misma que se realiza cuando su población objetivo (Programa Leche Rehidratada) lo solicite.



Las tiendas CONASUPO concesionadas o asociadas, otorgarán los tortibonos de manera similar al flujograma anterior, vigilando siempre que se cumpla con la población objetivo que lo solicite.

Finalmente las tiendas del sector público y social solicitaron a SECOFI la incorporación al Sistema de Bonos, firmando un convenio.

Hasta aquí hemos relatado el procedimiento mediante el cual los trabajadores adquieren los bonos, ahora bien, los molinos y tortillerías como lo administran. A esta interrogante y brevemente nos permitimos mencionar el procedimiento 63/

Las tortillerías recibirán las formas valoradas a la población beneficiada, convirtiéndose en el pago total o parcial de la masa de nixtamal que le sea abastecida por el molino, el cual podrá hacer efectivas las formas valoradas en las sucursales bancarias (donde tradicionalmente realizan sus liquidaciones de maíz que les entrega CONASUPO) pagando total o parcialmente con estas fichas bancarias respectivamente.

Estos mecanismos son tan complicados (burocrático) que propició el establecimiento de una estrategia para implantarlo, e incluso conllevó a una reunión nacional de las instituciones que tendrían que colaborar permanentemente en este nuevo programa.

Dentro de todo el procedimiento de este nuevo esquema del subsidio, se previó la organización y realización de encuestas familiares para la asignación de tarjetas familiares de consumo preferente, es aquí donde precisamente radica la selectividad del subsidio.

Estas tarjetas de consumo preferente se otorgarán a la población que haya solicitado este beneficio y haya sido entrevistada por el promotor de DICONSA, auxiliados por voluntarios del Comité de Abasto Comunitario.

63/ Se analizará más con detalle en la descripción del flujograma.

Una vez levantada la encuesta a cada familia solicitante, los promotores se avocarán a la tarea de sistematizar y seleccionar aquellas familias que cubran los criterios determinados (población objetivo del programa), realizando de ser necesario, una visita de verificación de datos. En seguida los promotores y voluntarios procederán a entregar los resultados de la sucursal,

a su vez emitirá las tarjetas familiares, enviándolas a CEPAC, a través de los promotores quienes con el Comité de Abasto entregarán las tarjetas a cada familia beneficiada. Es conveniente resaltar el hecho que de una vez entregadas las tarjetas en cada CEPAC, no se venderán bonos a quien no la presente.

III.3 POBLACION ATENDIDA

En el programa de subsidio anterior (dotación adicional DICONSA) así como las primeras fases de subsidio al maíz, la población no estaba bien determinada o localizada, con este programa se ha determinado a la población a atender definiéndola como "el conjunto de familias o personas que por su bajo nivel de ingresos, resulta más vulnerable en su condición alimentaria y nutricional".

Por lo que respecta a su localización, se ha establecido por principio de cuenta a la población urbana, siendo las ciudades más susceptibles las que poseen más de 15 mil habitantes y que cuenten con CEPAC.

Por otra parte, los promulgadores del programa afirman que en las zonas urbanas existe una población prioritaria a atender que alcanza hasta 15 millones de personas.

Asimismo, han considerado un tipo de familia constituida por cinco personas asignándoles un consumo per cápita de 400 gramos diarios, es decir un consumo diario por familia de dos kilogramos.

En cuanto a la determinación del nivel de ingreso que será susceptible de recibir este beneficio, es la familia de hasta 1.5 veces el salario mínimo. Siendo la población objetivo la que perciba hasta 2 veces el salario mínimo general.

Es conveniente destacar que se ha tomado como criterio importante la canalización del subsidio de la tortilla a la población organizada para el abasto, en torno a las tiendas CONASUPO y asociados al sector social, así como las organizaciones comunitarias.

Por otra parte, el destino del subsidio se orientará preferentemente a las familias de los trabajadores sindicalizados.

" Finalmente, las normas a que están sujetos los consumidores son: "

- a) Proporcionar datos verídicos en el registro en la tienda.
- b) No comprar bonos equivalentes a más de 3 Kg. por familia por día.
- c) No prestar la tarjeta de consumo
- d) Canjear el bono en la tortillería por el total especificado en tortilla.
- e) Denunciar en la tienda a las tortillerías que surtan tortilla de mala calidad y peso 64/

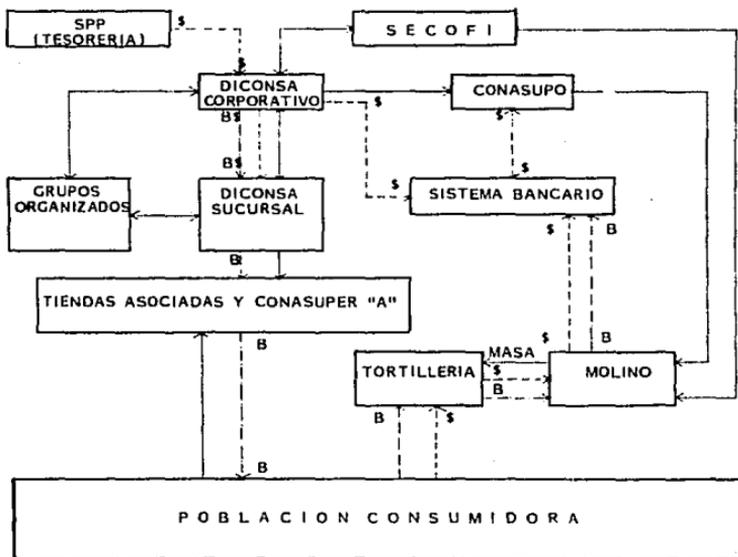
Es conveniente mencionar que de los 15 millones de personas en las zonas urbanas calculados para 1986, 6 millones son familias de trabajadores sindicalizados y el programa preveía distribuir durante 1986 alrededor de 632 mil toneladas de tortilla supersubsidiada es decir, 70 mil toneladas al mes. De tal manera que, suponiendo un consumo de 1 Kg. de tortilla por familia, sólo se beneficiaría a 2.3 millones de familias diariamente (11.6 millones de personas) pero si el consumo diario fuera de 3 Kgs. saldrían beneficiadas alrededor de 780 mil familias (3.9 millones de personas). Si consideramos que el PRONAL recomienda un consumo de 130 Kgs. anuales de maíz por persona, es decir unos 175.4 Kgs. de tortilla anual por persona (1 Kg. de tortilla igual a 0.741 Kgs. de maíz), y este programa

64/ Manual de Normas, Políticas, funciones y procedimientos. Programa Maíz-Tortilla, Sistema de Bonos-DICONSA.

sólo considera un consumo de 87.6 Kgs. de tortilla anual por persona y ofrece 70 mil toneladas de tortilla al mes, sólo se beneficiará una parte de la población objetivo con un consumo satisfactorio, o bien se podría abastecer a toda la población, pero con un consumo inferior al recomendado.

III.4

FLUJORAMA
PROGRAMA MAIZ-TORTILLA
SISTEMA DE BONOS



Para ser un poco más explícitos nos permitimos exponer la descripción de funciones tomadas del documento programa Maíz-Tortilla, sistema de bonos.

SECOFI, TIENE COMO FUNCION:

- **DICTAR POLITICAS**
- **FIJAR EL PRECIO OFICIAL Y SUBSIDIADO DEL MAIZ Y LA TORTILLA**
- **GESTIONAR LOS RECURSOS DE SUBSIDIO PARA DICONSA Y CONASUPO**
- **REGISTRA A TORTILLERIAS Y MOLINOS**
- **ENTREGA AL SISTEMA BANCARIO EL PADRON DE INDUSTRIALES MOLINEROS**
- **ORDENA EMISION DE BONOS DE ACUERDO A PROGRAMAS ESTATALES**
- **EMITE CERTIFICADO O PAGO CON BONOS A MOLINEROS PARA QUE ESTOS LIQUIDEN SUS DOTACIONES DE MAIZ EN EL SISTEMA BANCARIO**
- **EVALUA RESULTADOS**

SPP (TESORERIA)

- **MINISTRA A DICONSA RECURSOS PARA EMISION Y DISTRIBUCION DE BONOS**

DICONSA CORPORATIVO

- **CONCERTA Y FIRMA CONVENIOS DE ADHESION CON ORGANIZACION**
- **SOLICITA A SECOFI RECURSOS PARA EMISION Y DISTRIBUCION DE BONOS.**
- **PROGRAMA LA EMISION DE BONOS DE ACUERDO A LAS INSTRUCCIONES DE SECOFI**
- **EMITE BONOS**
- **ESTABLECE CUENTA UNICA NACIONAL PARA EL MANEJO DEL PROGRAMA**
- **DEPOSITA LAS VENTAS EN CUENTA BANCARIA DE CONASUPO DESCONTANDO LOS GASTOS DE OPERACION AUTORIZADOS**

DICONSA SUCURSAL

- **CONSOLIDA SUS NECESIDADES DE BONOS**
- **DISTRIBUYE BONOS EN SUS TIENDAS Y ORGANIZACIONES ASOCIADAS**
- **REGISTRA Y CONSOLIDA REPORTES DE VENTAS PERIODICAMENTE**
- **INFORMA DE OPERACIONES FINANCIERAS A CORPORATIVO**

- PAGA COMISION A CENTROS POPULARES DE ABASTO (CEPAC) Y TIENDAS CONCESIONADAS
- ENVIA A CORPORATIVO REPORTE DE REEMBOLSO DE GASTOS EROGADOS
- CANALIZA A CORPORATIVO CONSOLIDADOS E INFORME DE OPERACION
- COORDINA Y CONSOLIDA LAS ENCUESTAS LEVANTADAS EN TIENDAS
- IDENTIFICA A LA POBLACION OBJETIVO PREFERENTE COMO SUJETO DE BENEFICIO DEL SUBSIDIO PARA LA TARJETA DE CONSUMO

TIENDA DICONSA

- LEVANTA HOJA DE REGISTRO POR FAMILIA PARA LA TARJETA DE CONSUMO Y TRANSPARENCIA DEL SUBSIDIO
- CUANTIFICA SUS NECESIDADES DE BONOS Y LOS SOLICITA A LA SUCURSAL
- VENDE BONOS A LA POBLACION CONSUMIDORA
- REGISTRA VENTA DIARIA DE BONOS
- DEPOSITA EN CUENTA UNICA DE SUCURSAL EL IMPORTE DE VENTA DIARIA DE BONOS
- REALIZA CAMPAÑAS DE DIFUSION DE PROGRAMAS

SISTEMA BANCARIO

- ESTABLECE CUENTA UNICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE BONOS CON CONASUPO
- VERIFICA EL REGISTRO DE INDUSTRIALES AL CANJE DE CERTIFICADOS QUE AMPARA PAGOS CON BONOS
- CANJEA POR FICHA BANCARIA DE MAIZ CONASUPO
- CONCILIA OPERACIONES DIARIAS Y MENSUALES CON CONASUPO, ESTABLECIENDO LOS CONTROLES PERTINENTES
- ENVIA INFORME A CONASUPO Y DICONSA

CONASUPO

- ACEPTA BONOS COMO PAGOS DE DOTACIONES DE MAIZ, MEDIANTE CERTIFICADOS EXPEDIDO POR SECOFI
- CONCILIA INFORMACION BANCARIA DE LAS VENTAS DE DOTACIONES DE MAIZ, YA SEA EN EFECTIVO O LAS EFECTUADAS CON CERTIFICADOS QUE AMPARAN BONOS

- INFORMA A SPP, SECOFI Y DICONSA DE OPERACIONES REALIZADAS

TIENDAS ASOCIADAS

- SOLICITA A SECOFI INCORPORACION AL SISTEMA DE BONOS
- FIRMA CONVENIO CON SECOFI Y DICONSA
- CUANTIFICA SUS NECESIDADES Y COMUNICA A SU ORGANISMO CENTRAL Y/O LA SUCURSAL
- COMPRA BONOS A SUCURSAL DICONSA
- VENDE BONOS A LA POBLACION CONSUMIDORA

TORTILLERIA

- SE REGISTRA ANTE SECOFI
- CANJEA BONOS POR TORTILLA AL CONSUMIDOR
- CANJEA BONOS POR MASA AL MOLINO REGISTRADO CON SECOFI Y CONASUPO

MOLINO

- SE REGISTRA ANTE SECOFI
- CANJEA MASA POR BONO AL TORTILLERO
- PAGA CON BONO SU DOTACION DE MAIZ CONASUPO. ACUDIENDO A CERTIFICAR, PREVIAMENTE, LOS BONOS RECIBIDOS EN LAS OFICINAS CENTRALES DE SECOFI, PARA EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL Y AREA METROPOLITANA O EN LAS DELEGACIONES FEDERALES CORRESPONDIENTES.

POBLACION CONSUMIDORA

- DETERMINA NECESIDADES Y COMUNICA A ORGANIZACIONES
- SE REGISTRA EN TIENDA PARA VERIFICAR SUS NECESIDADES
- COMPRA BONOS EN TIENDA DICONSA Y ASOCIADA
- CANJEA BONOS POR TORTILLA EN TORTILLERIAS AUTORIZADAS
- VIGILA LA CALIDAD Y PESO DE LA TORTILLA

III.5 COSTO

Ahora bien cuál es el costo de este programa. La manera de esclarecer este punto es comenzando por recordar las instituciones y empresas que intervienen: por principio de cuentas se encuentra la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; el Sistema Bancario; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el Sistema de Distribuidoras Conasupo Corporativo y Sucursal; Tiendas Asociadas al Programa de tiendas Conasupo "A"; Molineros y Tortillerías.

En este grupo de participantes todos incurren en gastos que van desde el sueldo de un empleado hasta la compra de maíz en el campo mexicano o en el mercado internacional de la gramínea.

La SPP y la SECOFI asistirán a este programa con horas hombre, que seguramente estarán a cargo de su burocracia ya existente.

El sistema bancario llevará a cabo el cobro, seguimiento y consolidación del total de formas valoradas que reciban de los molineros, es conveniente recordar que en los primeros meses de 1986 públicamente la banca manifestó la necesidad de cobrar por la operación de cada cheque la cantidad de 500 pesos, así como más recientemente a partir de 1987 se cobrará el 1.4% de las compras promedio mensuales por el uso de la tarjeta de crédito.

Estos hechos manifiesta que una operación sencilla ocasiona gastos que la banca no está dispuesta a donar.

CONASUPO quien tradicionalmente ha manejado el subsidio al maíz, ahora tiene que surtir el cereal al molinero a un precio que acumule su costo de acopio, transportación y almacenamiento (con su respectivo costo financiero). Es conveniente recordar en este punto que el día 22 de noviembre de 1986 en el Diario "El Universal" se encontraron importantes declaraciones del Director General de Precios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial quien además la noticia del incremento del precio de la tortilla a

ESTA TESIS
SALIR DE LA
NO DEBE
BIBLIOTECA

130 pesos kilogramo manifestó "incluso, aseguró que el precio de la tortilla aún es inferior al real -que alcanzaría los 190 pesos, pero que se continuará subsidiando a una tarifa inferior, para evitar mayores daños a la economía popular". Por si fuera poco el precio de la tortilla no está liberado (tampoco el precio de garantía tiene incrementos sustanciales) y existe un desfase entre la fijación del precio de la tortilla y los cambios en el precio de garantía". Aunado a esto los bancos le abonan a la cuenta de CONASUPO, como se observa en el flujograma, con un descuento de DICONSA por bono pagado.

DICONSA corporativo opera el programa recibiendo los recursos de la tesorería (SPP) y cobra su costo operativo descontándolo al abono a CONASUPO. (Sin incluir la comisión a las tiendas por la venta de los bonos).

DICONSA SUCURSAL recupera su costo operativo al cobrarle a DICONSA CORPORATIVO.

Las tiendas asociadas al programa y las tiendas CONASUPO recibirán paradójicamente una comisión por la venta de los tortibonos, con lo cual recuperan su pequeño costo operativo.

Los molineros y tortilleros reciben por su parte como dinero líquido el bono por pago de tortilla. En resumen el costo real de este programa es muy complicado y sólo se pueden contabilizar los recursos que la SPP transfiere y el gasto que normalmente cobra DICONSA. En esta problemática se cuestiona la transparencia de este subsidio y la eliminación de la manera tradicional.

III.6 COMENTARIOS

Un análisis de la instrumentación y operación del programa nos lleva a considerar elementos necesarios para poder evaluar la eficacia y efectos paralelos del Tortibono.

Durante 1984 y 1985 la empresa filial de CONASUPO, Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. DE C.V. produjo - además de su producto tradicional, Harina de Maíz- tortilla de maíz en sus plantas de Guadalajara y Tlalnepantla, a través del Programa CIMHA (Centro de Investigación del Manejo de la Harina de Maíz), y lo distribuía en las lecherías de LICONSA, donde se realizaba la venta a la población objetivo de esta empresa, este hecho, constituía sin lugar a dudas un importante paso en la modernización e integración del Sistema Agroindustrial Maíz. Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. recuperaba el importe de las ventas conforme a los precios vigentes para el producto en el mercado normal (Precio máximo al consumidor autorizado por SECOFI). La diferencia entre el precio de venta de lechería y el precio de compra de la tortilla, es decir, el subsidio, se negociaba su recuperación a través de DICONSA (situación que se dificultó en su operación por lo que en el Convenio DICONSA-Molineros, no está considerando las lecherías). En el nuevo Programa Tortibono, las lecherías no venden tortillas, sólo distribuyen bonos, de tal manera que la empresa MICONSA quedó excluida del Programa, cancelándose la producción de tortillas en el CIMHA.

Esta situación ha provocado que frente a la diferencia de precios del maíz en grano y la harina, las ventas de harina hayan disminuido, e incluso se busque el desplazamiento comercial para usos de consumo suntuario (frituras) o animal. En realidad la única manera de que la harina iguale circunstancias, sería habilitando a las harinizadoras de maíz, (MICONSA y MASECA) como molineros, y pagar con Tortibonos sus dotaciones de maíz, pero las cantidades de maíz necesarias y utilizadas por esta industria y lo limitativo de la cobertura del programa cuestiona en mucho esta solución.

Como se mencionó en los subcapítulos anteriores, el Tortibono es un Programa de carácter urbano, y en este sentido se mantiene el desequilibrio campo-ciudad, donde la población de bajos ingresos del campo que comúnmente

son productores-consumidores ^{65/} y que en ocasiones se ven obligados a comprar el grano en las condiciones y precio del mercado regional, generalmente a precios superiores a los que fijan las autoridades. Al respecto, nos permitimos comentar que DICONSA distribuía harina de maíz de su cofilial MICONSA, en presentación de un kilogramo, hasta antes de mayo de 1984, cuando se suspendió el subsidio en esta presentación; posteriormente y a razón de la medida, DICONSA inició un Programa de venta de harina de maíz en granel -kiliada- en sus tiendas rurales a precio subsidiado para abastecer al sector rural campesino, cuando por condiciones climáticas catastróficas o el agotamiento temporal de su cosecha lo demandara.

La capacitación, a nivel nacional, del personal para el seguimiento del programa, así como la localización de la población objetivo preferente a su constante actualización, se convierte en una verdadera labor titánica, ya que el promotor oficial o el personal que cumple su servicio social tendrá que tener una amplia conciencia social para evitar corrupción en el otorgamiento de la tarjeta permanente.

Las impresionantes filas para obtener el preciado bien en las tortillerías no van a ser suficientes para la población beneficiada, ya que tendrá que asistir primero a las tiendas asociadas o DICONSA (después de haber concluido sus trámites respectivos) a adquirir el ahora preciado bono.

Se calcula -según Dirección de Planeación y Finanzas de CONASUPO- que el costo inicial de cada bono aproximado fue de \$2.00 y si consideramos la inflación de estas épocas, nos preguntamos ¿cuánto se irá incrementando el precio del mencionado bono, más aún la tarjeta permanente? y si esto fuera poco, se podrá evitar su falsificación con el fin de pagar a menor precio el maíz a CONASUPO.

^{65/} Según el documento Balanza Oferta-Demanda del Maíz en México, SPP, SECOFI, y SARH, el 40% de la producción nacional de maíz es autoconsumo.

Por otra parte, los instrumentadores del programa habrán previsto la recuperación de los recursos por un desfase de pagos en el programa, aunado al costo financiero en que se incurra o lo más grave, la falta de liquidez en DICONSA o CONASUPO.

Los Molinos o Tortillerías son empresas y como tales su principal objetivo es obtener utilidades, en este programa (Tortibono), no se encontró motivo lógico para incentivar a esta industria en la intervención en este programa. La población consumidora es en su mayoría cautiva de esta industria por diversos factores; en los que se incluye que el bien sustituto es imperfecto y cada vez más caro; la tortilla se está convirtiendo en un bien inelástico y en el caso de que el productor de tortilla intervenga, que seguridad existe para que con los bonos recibidos en el día, y ya cubierta buena parte o el total del importe de la masa que requiere para la producción de tortilla del día siguiente, siga recibiendo bonos. Es previsible que no acepte más formas valoradas, y cuando ésto suceda, no existirá ningún elemento para exigirle que acepte los bonos en pago de tortillas, ya que puede argumentar que incurre en otros gastos como la luz, agua, sueldos, etc..., que no pueden ser pagados con bonos. Nos permitimos creer que esta situación se repetirá en la medida de que la brecha del precio original del bien y el valor del bono se amplíe.

Asimismo, los molineros no tendrán ningún estímulo para aceptar el pago total de la masa, ya que también incurren en otros gastos, en donde no le aceptan las formas valoradas. Por otra parte, se presenta el hecho de que liquidar su maíz con tortibonos, es prácticamente un pago en efectivo, hecho que no le permite negociar con CONASUPO, privilegios que anteriormente poseería como el pago desfasado de su maíz, lo que prácticamente se constituye como un crédito que le permitía liquidez para sus gastos e incluso ganancias financieras.

Una observación oportuna es que un kilogramo de tortillas equivalen a mil seiscientos tres gramos de masa, los mismos que equivalen a ochocientos noventa gramos de maíz ^{66/}. Es aquí una cuestión algebraica que no se puede resolver, debido a que estos coeficientes pueden variar por rendimientos. La pregunta

^{66/} La Industria de la Harina de Maíz. NAFINSA 1982. Cuadro II.

es: ¿cuál es el precio a que la banca recibirá los bonos a los molineros y de cuánto será el descuento que DICONSA hará por bono?.

Si recordamos este programa se inició a petición del Congreso del Trabajo y era uno del paquete que se solicitaba para fortalecer la canasta básica de los trabajadores. Si hacemos más memoria, en esta petición no se mencionó a un sector de los trabajadores. Sin embargo, este subsidio se destina únicamente a grupos organizados que su ingreso familiar sea de menos de una y media veces el salario mínimo.

En el convenio que poseemos para el otorgamiento de subsidios se cita por un lado a la SECOFI, CONASUPO y DICONSA, y por otro al Partido Revolucionario Institucional. ¿cuál es la finalidad?, en este mismo sentido el día 8 de noviembre de 1986 en el periódico "El Universal" en la segunda parte de la primera edición se lee una nota que dice: "Nezahualcoyotl, Méx... La CONASUPO especula con el hambre del pueblo al dar largas a la entrega de solicitudes para tortibonos a los pobladores de este municipio quienes desde principios de este año demandan los cupones de tortillas subsidiadas, debido a que sus bajos ingresos les impiden adquirirla al precio oficial.

Mícaela Rodríguez y Josefina Navarro Ruíz, de la Unión de Vecinos de la Colonia Las Águilas, afirmaron lo anterior y señalaron que el alcalde José Lucio Ramírez Ornelas se retractó en la donación de un terreno para que se estableciera una tienda CONASUPO.

Indicaron que el gerente de la Distribuidora Rural de la CONASUPO, Héctor Zamudio, les informó que no existían obstáculos para que se abriera la tienda administrada por los colonos, quienes de esta manera harían la entrega de tortibonos a las familias necesitadas.

Denunciaron que en la Gerencia local no reconocieron este acuerdo, ya que "No hay ningún compromiso por escrito".

En la actualidad los tortibonos son utilizados con fines políticos, toda vez que los comités distritales del PRI los entregan a familias que estén afiliadas a ese partido, aseguran".

En otro orden de ideas y para finalizar este subcapítulo, nos permitimos recordar que el propósito es eliminar el subsidio que tradicionalmente se venía otorgando a la población general y que por desviación del mismo se planteó su cancelación, al respecto el día 22 de noviembre de 1986 en el diario "El Universal" se publicó una declaración del Director General de precios de SECOFI, Lic. Efrén Ocampo López que dice: "Incluso, aseguró que el precio de la tortilla es inferior al real -que alcanzaría los 190 pesos- pero que se continuará subsidiando una tarifa inferior, para evitar mayores daños a la economía popular", en esta misma declaración se oficializó el cambio de precio del pan blanco y la tortilla; de 19 a 24 pesos la pieza de pan blanco y de \$80.00 a 130.00 el kilo de tortilla. La diferencia de 130 a 190 pesos por kilo de tortilla constituye sin duda un subsidio de 60 pesos. Por lo que el subsidio tradicional subsiste y seguirá, según la declaración oficial. Por lo anterior es un hecho que no se eliminó el subsidio, sólo se triplicó.

CAPITULO IV.

CONCLUSION Y RECOMENDACION

IV.1 CONCLUSION

1. El subsidio es una categoría histórica por estar vinculado a un modo de producción y más que a eso a una etapa del modo de producción capitalista; el hecho de que el subsidio esté vinculado a la categoría valor que regula el funcionamiento de todo modo de producción basado en el intercambio de mercancías, lo convierte en una expresión ideal, abstracta, de las relaciones de producción existentes en un tiempo determinado, que sirven de expresión en un momento histórico y, por lo tanto, transitorio.

2. El subsidio a la tortilla se convirtió en un subsidio indiscriminado al maíz, transformándolo de un subsidio directo al consumo humano urbano, en un subsidio a una mercancía; la configuración de esta transferencia lo convirtió en un programa eminentemente urbano, que modificó las relaciones campo-ciudad y acentuó la transferencia de valor a las actividades urbanas. En un primer momento, la producción de maíz en el campo se comercializó hasta la realización de la formación de valor, propiciando una transferencia de plusvalor generado; en un segundo momento y con la intervención estatal, el subsidio a la gramínea aparece amplificando la transferencia de plusvalor, ahora del estado al resto de la economía.

3. El subsidio al consumo de la tortilla, principal fuente de energía de la fuerza de trabajo del mexicano promedio, se estableció alrededor del 3 por ciento del salario mínimo diario en el período analizado, provocando una real

reducción del tiempo socialmente necesario para su producción. Esto condujo al incremento de la plusvalía relativa, acelerando la tasa de plusvalía, que multiplicada por el número total de trabajadores, creó una enorme masa de plusvalía gratuita en el sistema. Esta masa necesariamente se convirtió en rédito-consumo de capitalistas- o en plusvalía reinvertida, es decir, acumulación de capital.

4. El tiempo de existencia del subsidio se transformó en perjudicial. Durante su período de maduración, logró la acumulación acelerada. Al prolongarse este tiempo, la obtención de plusvalía relativa gratuita, frenó el desarrollo de las condiciones técnicas y sociales del proceso de trabajo; en otras palabras, fue un elemento más en la descoyuntuización estructural del país. Por otra parte, en esta misma idea, la prolongación del subsidio al maíz colapsó la integración y modernización del sistema agroindustrial maíz.

5. En la evolución cuantitativa y cualitativa del subsidio al maíz, se distingue una relación de los períodos con los sexenios presidenciales, que lejos de disentir entre ellos, parece operar con tendencia a diversificarse y amplificarse; sin ser una política exprofeso, llega incluso a convertirse en un fenómeno arcano. Los períodos que se distinguen son cuatro: el primero, de 1960 a 1973, fase en la cual el subsidio al maíz es un subsidio a la tortilla, presentándose moderado gracias al congelamiento del precio de garantía, política seguida durante el desarrollo estabilizador de los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, y -más por inercia- en el principio del sexenio de Luis Echeverría; en el segundo período, 1974 a 1976, nombrado por el propio presidente Echeverría como "desarrollo compartido", se produjo una fase que se caracteriza por ser el parteaguas en la conducción, organización y control del subsidio a la tortilla, por decirlo así, es éste el momento donde el subsidio al maíz aparece, modificándose todo el equilibrio entre el precio de garantía de la gramínea, el precio de la tortilla y el salario mínimo; el tercer período de 1977 a 1982, es una verdadera cascada de subsidios a maíz, justificándose como un subsidio a la tortilla, asimismo, en ese momento el gobierno del Lic. José López Portillo, tratando de maximizar esfuerzos, pondera el subsidio, importando maíz "barato" y comercializándolo a través de CONASUPO; finalmente, en el último período, de 1982 a 1988 -Lic. Miguel de la Madrid-

que se inicia con el manifiesto oficial de una profunda crisis financiera del Estado y una crisis estructural del sistema económico, se promulga la racionalización del subsidio al maíz, pero lejos de efectuarla lo sintetiza y amplifica en términos reales, perdiendo por completo el control del mismo.

6. Después del que podríamos llamar el "subsidio estabilizador", el subsidio a la tortilla se multiplicó en monto y volumen, generalizándose a toda la industria del maíz, contribuyendo a desatinar cualquier cálculo e impacto.

7. El tortibono apareció como un programa de carácter urbano y que, en ese sentido, mantiene el desequilibrio campo-ciudad. Por otra parte, la infinidad de problemas como la capacitación en la instrumentación, la digitación para evitar falsificación del tortibono, el desfase en la recuperación de los recursos, la falta de aceptación de los bonos por los molineros-tortilleros por el total de su mercancía y el costo del programa, solamente se justifica con un fin político, ya que con la aparición de este no eliminó la maraña de subsidios existentes y sí exponenció su monto.

IV.2 RECOMENDACION

En resumen se recomienda, en base a la conclusión y comentarios del trabajo que el subsidio al maíz desaparezca en todas sus modalidades e inclusive el llamado tortibonq, pero, está extinción debe realizarse de una manera aseada y transparente, tratando de romper con los intereses creados y los problemas generados, e intentando de integrar el sistema agroindustrial maíz.

Por otra parte la extinción del subsidio al maíz no implica la desaparición del de la tortilla, es decir, si las cuestiones del bajo ingreso de la clase trabajadora es un problema estructural de distribución del ingreso que no se puede resolver con una decisión espontánea y tan sólo la eliminación del subsidio a la tortilla significaría la epidermis de la problemática.

La base por la cual el subsidio a la tortilla puede llegar a desaparecer, es el esquema que integre el sistema agroindustrial maíz con la intervención estatal.

La filial industrial de CONASUPO, MICONSA, es el ente vertebrador de este proyecto. EL producto principal de MICONSA es la harina de maíz, que es nada menos que la deshidratación de la masa de nixtamal a gran escala. Es conveniente resaltar que en la elaboración de la harina se realiza con tecnología 100% mexicana, y posee ventajas que van mas allá de los costos.

Hasta antes del tortibono, MICONSA pretendió integrarse estableciendo plantas en zonas productoras como en Atlacomulco, Edo. de México, en Huamantla, Tlaxcala y Tlaxcoapa, Hidalgo, de las cuales serían co-propietarios los productores regionales, Maíz Industrializado CONASUPO (MICONSA) y los industriales molineros-tortilleros de la región, asimismo y como parte de este programa MICONSA investigó sobre la técnica y equipo más apropiado para la elaboración y empaquetado de la tortilla en grandes volúmenes, para distribuirse en tiendas de autoservicio.

Con la integración de este plan nos encontramos con la modernización del sistema agroindustrial maíz beneficiando a los productores primarios, a los industriales, fomentando la producción nacional del cereal, rompiendo la brecha ciudad-campo y ofreciendo una tortilla higiénicamente preparada a bajo costo. En este contexto la transparencia del subsidio es incuestionable llegando e incluso a disminuir hasta desaparecer mediante la eficientización del proceso y la operación de economías de escala.

BIBLIOGRAFIA

- CONASUPO. Documento Agropecuario, preliminar de apoyo, Vol. II Gerencia de Planeación, México, 1980
- CONASUPO. En cifras 1965-1981. Dirección de Planeación de Finanzas.
- CONASUPO. Importaciones por Puerto y Frontera de Entrada. Varios. Dirección de Operaciones
- CONASUPO. La Tortilla y la Botana. Coordinación de Comunicación Social. Junio de 1984.
- CONASUPO. Manual de Información Estadística 1960-1972. Dirección de Planeación y Finanzas.
- CONASUPO. Problemática de la Tortilla. Coordinación de Comunicación Social. Junio de 1984.
- CONGRESO NACIONAL DE ECONOMISTAS, 3er. Acumulación de Capital Distribución del Ingreso y Empleo. Memoria 1979. Colegio Nacional de Economistas.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. Sector Comercio y Fomento Industrial.
- DICONSA. Documentos Perspectivas el Cambio Estructural. Enero, 1986.
- DICONSA. Procedimiento para la Distribución de Bonos para Tortilla a través de los Centros de Abasto Popular (CEPAC) y Lecherías CONASUPO.
- ESTEVA, GUSTAVO. La Batalla por el México Rural. Edit. Siglo XXI.
- FRIEDMAN, MILTON. Dependencias y Desarrollo en Debate. Instituto Libertad y Democracia.
- GUILLEN ROMO, ARTURO. Imperialismo y Ley del Valor. Seminario de Teoría del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR. La compra de tortilla en las tiendas CONASUPO y Tortillerías de la Ciudad de México. Mayo de 1985.
- JAMES R. FOSTSON. El maíz. Papeles No. 15. Editorial Impresora y Editora Cocoyoc, S.A.
- KEYNES, JOHN MAYNARD. Teoría General de la ocupación, el Interés y el Dinero. Edit. Fondo de Cultura Económica.
- MARGULIS, MARIO. Contradicciones en la Estructura Agraria y Transferencia del Valor. Jornadas 90, Colegio de México.
- MARX, CARLOS. El Capital, Tomo I, VOI. 1,2,3, Tomo II. Vol. 5 y 6, Edit. Siglo XXI.

- MICONSA. Documentos de Entrega 1976-1982. Gerencia General.
- NAFINSA. La Industria de la Harina de Maíz. México, 1982
- RETCHKIMAN, BENJAMIN. La Política Fiscal Mexicana, Edít. UNAM.
- REVISTA SISTEMA. Organó de Difusión del Sistema CONASUPO. Noviembre de 1983, Mayo de 1985 y Septiembre de 1986.
- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Acuerdo que establece las reglas generales para el abasto de granos y oleaginosas. 1984.
- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL-CONASUPO. Situación Actual del Sistema Maíz - Tortilla. México, 1980.
- SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM), Producción, Transformación del Sistema Agroindustrial Maíz.
- SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM) Sistema Agroindustrial Maíz.
- SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM) Subsidios a la Agricultura, México, 1982.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. El Desarrollo Agroindustrial y los Sistemas Alimentarios Básicos. No. 11 El Maíz. México, 1982.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. El Maíz Fundamento de la Cultura Popular Mexicana, Museo Nacional de las Culturas Populares.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática "Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 1977". Primera Observación.
- SPP, SARH, SECOFI, Balance físico de la Oferta y la Demanda de Maíz" Enero de 1984.
- SPP PROGRAMAS SOCIALES. Secretariado Técnico de Alimentación y Proyectos Especiales. Abril de 1987.
- VILLARREAL R. La Contrarrevolución Monetaria. Editorial Océano, S.A.

PERIODICOS

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 1. de Junio de 1984
- EL NACIONAL 14 de abril de 1983, 13 de diciembre de 1985 y 30 de agosto de 1985.
- EL UNIVERSAL. 8 de noviembre de 1985 y 30 de marzo de 1986 y 22 de noviembre de 1986.

**PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MINIMO EN
RELACION AL PRECIO DE LA TORTILLA DE MAIZ**

AÑO	SALARIO MINIMO	PRECIO DE VENTA	KGS. DE TORTILLA ADQUIRIDOS
1965	21.50	1.0	18.7
1970	32.00	0.9	27.8
1975	63.40	2.60	24.4
1976	96.70	3.10	31.2
1977	106.40	3.60	29.6
1978	120.00	3.60	33.3
1979	138.00	4.20	32.9
1980	163.00	4.20	38.8
1981	210.00	5.50	38.2
1982	364.00	11.00	33.1
1983	523	11.00	47.5
1984	816.00	32.00	25.5
1985	1,250.80	45.00	27.8
1986	2,480.00	130.00	19.1
1987	3,050.00	130.00	23.7 ^{1/}

NOTA: CIFRAS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO, EN EL AREA METROPOLITANA DEL D.F.

^{1/} EL 19 DE FEBRERO DE 1987.

FUENTE: ELABORADO EN BASE AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE MICONSA Y LOS INDICADORES DEL BANCO DE MEXICO (BANXICO).

**PADRON DE MAIZ DE LA INDUSTRIA MOLINERA
AL 25 DE MAYO DE 1961**

ESTADOS	MOLINOS		TORTILLERIAS		TORTILLERIAS		TOTAL	
	No.	KGS.	No.	KGS.	No.	KGS.	No.	KGS.
ABASCALIENTES	7	91700	187	358150	0	0	194	649850
BAA CALIF. NTE.	0	0	434	1195	0	0	434	1195
BAA CALIF. SUR.	0	0	19	105100	5	31700	24	136800
CAMPESHE	17	13339	242	351833	18	17380	277	382572
CHAMULA	1	1520	328	1055760	2	3525	331	1060805
COLIMA	26	61425	122	395000	0	0	148	456425
CHIHUAHUA	1	4950	314	1027750	69	155010	384	1187710
CHIHUAHUA	2	1400	222	522885	3	5800	227	530085
D.F.	1105	13000750	329	3910750	0	0	1434	16911500
DURANGO	2	5200	344	955327	8	19500	374	980227
GUERRERO	0	0	504	2042	0	0	504	2042
GUERRERO	60	226475	307	1323321	0	0	367	1549796
HIDALGO	16	48300	174	593730	13	21000	205	663030
JALISCO	51	345175	714	4922825	0	0	765	5264000
MEXICO	5	6600	212	470475	0	0	217	677075
NICHUACAN	59	418300	486	1632975	0	0	545	2051275
NORFOLK	34	287850	224	984944	0	0	260	1274794
MAYABIT	24	70000	59	154977	5	11425	88	238402
NUEVO LEON	31	47350	312	1782225	1	225	344	1830000
OAXACA	3	23500	63	179400	6	18000	72	220900
PUEBLA	122	616650	224	827425	0	0	348	1454275
QUERETARO	0	0	114	448725	0	0	114	448725
QUINTANA ROO	0	0	61	123545	0	0	61	123545
SAN LUIS POTOSI	22	24650	174	754130	0	0	198	780180
SINALOA	2	31000	154	528140	0	0	158	559140
SONORA	0	0	137	550380	0	0	137	550380
TABASCO	8	11800	22	53500	1	2504	31	69800
TAMULIANG	25	223820	408	1335310	0	0	433	1559130
TLAXCALA	13	29550	65	116475	52	94225	130	272450
VERACRUZ	530	949472	448	1605988	18	16840	996	2622310
YUCATAN	31	16770	787	1252290	13	15700	831	1284760
ZACATECAS	0	0	279	726100	0	0	279	726100
TOTAL	2199	16579146	8505	29501302	219	442830	10918	46523278

NOTAS: 8 ROTACION SEMANAL.

FUENTE: DIRECCION DE DELEGACIONES DE COMASUPO

CONSUMO NACIONAL APARENTE DE MAIZ
EN MEXICO
(1965-1986)
(MILES DE TONELADAS)

AÑO	PRODUCCION	BALANCE COMERCIAL		CONSUMO NACIONAL APARENTE
		IMPORTACION	EXPORTACION	

1965	8736.4	1860.9	1409.3	9388
1966	9271.5	1811.9	878.8	10204.6
1967	8607.3	1911.4	1191.7	9323.3
1968	9061.8	1776.9	907.2	9931.5
1969	8410.9	1463.1	779.2	9094.8
1970	8879.4	1194.2	0	10073.6
1971	9785.7	1535.7	256.5	11044.9
1972	9222.8	1437.5	428.6	10231.7
1973	8609.1	804.4	19.5	9394
1974	7847.8	779.2	0	8627
1975	8448.7	344.9	0	8793.6
1976	8017.3	968.1	0	8985.4
1977	10173.9	1430.4	0	11604.3
1978	10930.1	1808.7	0	12738.8
1979	8458.8	1952.1	0	10410.9
1980	12383.2	4328.3	0	16711.5
1981	14761.8	2346.9	0	17108.7
1982	10147.2	104.3	0	10251.5
1983	13061.2	4128.8	0	17190
1984	12890.4	2392.5	0	15282.9
1985	13768.4	1725.7	0	15494.1
1986	11721.5	1203.2	0	12924.7

NOTA: INDICE DE CORRELACION ENTRE LA PRODUCCION NACIONAL Y LAS IMPORTACIONES ES $r=0.57$

FUENTE: ELABORADO EN BASE A CONAGUPO EN CIFRAS 1965-1981 Y LOS GRANOS BASICOS EN EL MUNDO Y EN MEXICO 1980-1987.

SECTOR ELECTRICO NACIONAL
EVOLUCION DEL SUBSIDIO REAL POR SECTOR
(Millones de pesos de 1988)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 1/	INCA X
RESIDENCIAL (1,1A,1B y 1C)	1,650,780	1,853,488	1,753,764	1,803,524	2,133,855	2,291,286	1,969,039	2.98
COMERCIAL (2 y 3)	533,869	612,986	511,015	449,075	484,183	427,089	174,563	-17.00
MOLINOS DE NIXTAMAL (4)	40,010	49,240	47,666	44,913	51,430	47,831	39,709	- 0.13
SERVICIOS (5 y 6)	243,908	214,989	212,474	178,940	215,644	192,509	101,839	-13.55
AGRICOLA (9)	396,686	416,703	397,841	385,128	507,425	534,687	454,150	2.28
INDUSTRIAL (8,11 y 12)	310,283	253,729	190,298	(76,008)	125,626	83,821	(519,490)	
TOTAL	3,175,536	3,041,134	3,113,058	2,785,590	3,518,162	3,577,223	2,218,311	-5.80
DEFLACTORES	0.02052	0.04143	0.06854	0.10812	0.20136	0.46683	1.00000	

1/ CIFRAS OBTENIDAS DE LAS ESTIMACIONES DE PRODUCTOS Y COSTOS

FUENTE: COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.