

60
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS
SUBSIDIOS AL CONSUMO: El caso del Subsidio
a la Cadena Maiz-Tortilla 1988-1995.**

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

PATRICIA MENDEZ GONZALEZ

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a Dios que me ha dado tanto en la vida, como una linda familia y la oportunidad de ingresar a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO digna casa de estudios y sobre todo el poder cursar una carrera en la FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, sitio en el que he pasado los momentos inolvidables de mi existencia.

A MIS PADRES:

DR. EPIFANIO MENDEZ GUTIERREZ

+ VELIA GONZALEZ DE MENDEZ

gracias por darme la vida y
enseñarme la rectitud del
camino.

A MI ESPOSO:

LIC. ISMAEL CARBAJAL RUIZ

por su apoyo infinito, sus
sabios consejos y por su
amor.

A MIS HIJOS:

CARLOS ALBERTO Y ANA PATRICIA

a los que les quité horas de atención para
poder realizar este trabajo, mi más sincero
agradecimiento y con el deseo de que les
sirva de estímulo a su superación personal.

A MI HERMANO:
C.P.A. SERGIO MENDEZ GLEZ.

con cariño y respeto.

A MIS SUEGROS:
+ GUILLERMO CARBAJAL CH.
GLORIA RUIZ DE CARBAJAL

por su cariño y aprecio
muchas gracias.

Gracias al excelente grupo de
trabajo y amigos de la DIRECCION
DE ANALISIS Y EVALUACION de
la SECOFI por su valiosa ayuda.

A LA LIC. RINA AGUILERA H.

mi sincero agradecimiento
por la dirección de este
trabajo y por su amistad.

A LA LIC. SANTA GALVEZ

por el gran apoyo brindado
en las diferentes etapas de
esta investigación.

A MIS SINODALES:

LIC. M^a DE LA LUZ MIGUELES TENORIO
MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA
LIC. RICARDO NAVARRO REYNA
MTRO. VALENTIN YAÑEZ CAMPERO

por el interés y dedicación que prestaron
a la revisión de esta tesina, muchas
gracias.

CONTENIDO

PROEMIO

I. MISION DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD MODERNA

- A. Política social y procura existencial 1
- B. El Estado mexicano y su política de bienestar social 4
- C. El papel que desempeña la Administración Pública..... 6

II. LOS SUBSIDIOS AL CONSUMO Y SU RAZON DE SER

- A. La política de subsidios como elemento redistributivo a cargo del Estado..... 9
- B. La cadena maíz-tortilla como la principal receptora de los subsidios al consumo de alimentos básicos..... 11

III. CARACTERISTICAS DE LA CADENA MAIZ-TORTILLA

- A. Producción primaria o del campo..... 13
- B. Transformación industrial del maíz a materia prima para la preparación de tortillas..... 15
 - Industria molinera de nixtamal..... 16
 - Industria harinera de maíz..... 17
- C. Elaboración y comercialización de la tortilla 19

IV. POLITICAS Y MECANISMOS UTILIZADOS EN EL OTORGAMIENTO	
DE SUBSIDIOS A LA CADENA MAIZ-TORTILLA EN EL PERIODO	
DICIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1995	
A. Sustento legal de la intervención estatal	21
B. Políticas y mecanismos utilizados para atender la problemática de	
la cadena maíz-tortilla	25
* Vertiente operativa	27
* Vertiente económica	29
* Vertiente social	31
C. El subsidio a la cadena maíz-tortilla	32
* Subsidio generalizado	33
* Subsidio semidirigido	35
* Subsidio dirigido	35
CONCLUSIONES.....	39

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

PROEMIO

Como una de las actividades primordiales del Estado, se encuentra la de proporcionar a la sociedad las condiciones necesarias para que ésta logre su desarrollo y subsistencia. Sin olvidar garantizar una convivencia armónica y pacífica, fundamentada en un marco jurídico debidamente estructurado.

A lo largo del presente trabajo, se hace referencia a la relación existente entre el Estado y la manifestación de un aspecto importante del interés general de la sociedad, que es la alimentación; ejemplificándola con un producto cuyo consumo se ha considerado como prioritario en la dieta de la población mexicana, " la tortilla de maíz ". Por ello, es de suma importancia conocer el interés que el Estado manifiesta para garantizar su abasto mediante la aplicación de políticas y mecanismos para desarrollar a la cadena maíz-tortilla y otorgar subsidios en sus diferentes eslabones.

Se ha considerado conveniente dividir la investigación en cuatro apartados; partiendo en el primero de ellos de la importancia que representa la relación inseparable entre Estado y sociedad; ya que cada vez que la sociedad sufre una transformación, correlativamente el Estado la adopta como la organización política que se encarga de adaptarse y modernizarse estructuralmente con el progreso, desarrollo y bienestar social.

En el segundo apartado se aborda la política que adopta el Estado mexicano para proporcionar bienestar social; y perteneciendo a este rubro la alimentación, es que la cadena maíz-tortilla se hace acreedora a ser la

principal receptora de subsidios alimenticios básicos, otorgados estos en cualquiera de sus eslabones. A partir del tercer apartado, se señalan las características de la cadena maíz-tortilla, las fases que la integran, su transformación industrial, así como la elaboración y comercialización de la tortilla.

En el cuarto, se describen las políticas y mecanismos utilizados en el otorgamiento de subsidios a dicha cadena de diciembre de 1988 a diciembre de 1995; así como su sustento legal y la intervención del Estado a través de la Administración Pública buscando fomentar y desarrollar la cadena maíz-tortilla en tres vertientes: operativa, económica y social, las cuales se encuentran estrechamente relacionadas con los recursos fiscales que el Estado otorga en cada uno de los eslabones; destacándose la forma en que se le subsidia a la cadena de manera dirigida, semidirigida y generalizada; así como el papel que juega CONASUPO como brazo ejecutor de la política de subsidios.

Y finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas de la investigación efectuada.

I. MISION DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD MODERNA

A. Política social y procura existencial

El Estado y la sociedad a través de los años, han experimentado transformaciones que los obligan a adaptarse a las condiciones históricas prevalecientes en un momento dado. De esta manera, a partir del último tercio del siglo XIX aparece en los países adelantados una política denominada social, cuya finalidad inmediata es encontrarle remedio a las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población, llevando a cabo las medidas necesarias que aseguren a los individuos su subsistencia, sin embargo, esta política que en principio se pensaba temporal mientras la sociedad lograba su equilibrio, se ha convertido en permanente, ya que el Estado social, se interesa por el bienestar y por los problemas generales del sistema estatal de nuestro tiempo.

El Estado social, en términos generales significa "... el intento de adaptación del Estado tradicional a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos."¹

¹ Manuel García Pelayo, Las transformaciones del Estado contemporáneo, p. 18.

El Estado " ... ha sido y seguirá siendo, un instrumento de dominación de clases, pero es no menos una institución que, bajo la presión de los partidos y de las organizaciones obreras, puede ir consiguiendo constantes mejoras para las clases trabajadoras, las cuales, por tanto, tienen interés en un Estado fuerte, eficaz y socialmente orientado; su significación para la generalidad de la sociedad y para el cumplimiento de las funciones sociales crece a medida que se avanza hacia la modernidad ... "2

La actual política social de los países industrializados y postindustrializados, extiende sus efectos más allá de la menesterosidad económica, llegando a la promoción del bienestar social de manera general³, correspondiendo al Estado brindarlo como una de sus principales misiones, equilibrando el desarrollo de la existencia de la sociedad misma, a lo que García Pelayo denomina Procura Existencial " ... es decir, lleva a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo ..."4; convirtiéndose en "...la institución que posibilita las condiciones de vida de la sociedad." 5 y no solamente es constituida para los estratos inferiores de ésta, sino que se extiende directa o indirectamente a todas sus capas.

Es sumamente importante que el Estado equilibre la ayuda proporcionada a la sociedad; ya que si se diera en exceso, sería una obstaculización para ella misma, ocasionándose una degeneración de la procura existencial,

² Ibid., p. 16.

³ Son todas aquellas actividades que el Estado brinda a la sociedad para que ésta cuente con lo necesario para su desarrollo como: salud, vivienda, alimentación, educación, etc.

⁴ Manuel García Pelayo, Op. cit., p. 28.

⁵ Rina Aguilera Hintelholzer, Apuntes clase de metodología, Programa de titulación por tesina, 7ª generación.

puesto que su objetivo es "... crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre ... " ⁶

En este sentido, el Estado es útil y necesario con relación al servicio que presta a la sociedad moderna y al bien común que otorga a la misma; siendo misión de éste protegerla por medio de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional; manifestando su presencia a través del subsidio estatal a las actividades que conviene desarrollar o apoyar por razones de interés nacional.

El Estado y la sociedad moderna, deben vincularse estrechamente tanto en la toma de decisiones como en su desarrollo. Ello, debido a que el poder político que encarna el Estado frente a una sociedad organizada, busca procurar la convivencia pacífica de los que la integran y se ubican en un territorio determinado.

El Estado actual, " ... absorbe una parte considerable del producto nacional bruto en forma de impuestos, cotizaciones sociales y otros ingresos, que procede a asignar a distintos objetivos, entre los que se encuentran los de la procura existencial, sea que ésta se refiera a la sociedad en general, sea que se especifique en prestaciones para neutralizar la situación de ciertos grupos y estratos sociales a quienes los mecanismos puramente económicos colocan en situación de deficiencia existencial que ha de ser corregida por

⁶ Manuel García Pelayo, Op. cit., p. 28.

la acción estatal. " ⁷ A este grupo pertenecen las prestaciones sociales, tales como los servicios médicos, las guarderías, los seguros, etc. ; mismas que son financiadas en parte por las cotizaciones sociales y en parte por los impuestos.

La sociedad actual busca ser escuchada y atendida por el poder político para cubrir sus necesidades básicas, entre ellas las relacionadas con su bienestar social y colectivo; en este sentido, podemos considerar al Estado como " ... un sistema democráticamente articulado, es decir como un sistema en el que la sociedad no sólo participa pasivamente como beneficiaria de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales. " ⁸

B. El Estado mexicano y su política de bienestar social

En el Estado moderno, los valores políticos se asientan en el respeto a los derechos de los individuos bajo reglas constitucionales, claras y legítimas, que al ser aplicadas logren un ambiente de confianza plena que permita el ejercicio del poder; puesto que, el Estado es la institución creada por el hombre para garantizar y apoyar el interés de la mayoría; y requiere para ello de un poder político que garantice la convivencia pacífica de la sociedad, por lo que es necesaria su existencia como " ... la organización

⁷ Ibid. , pp. 33-34.

⁸ Ibid. , p. 48.

política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población".⁹

El bienestar social de la población de un país se encuentra estrechamente relacionado con las demandas que ésta plantea como parte del interés general, a través de organizaciones específicas (sindicatos, partidos políticos, asociaciones civiles, organizaciones empresariales, etc.).

Las demandas que la sociedad civil plantea en el caso del Estado mexicano, se manifiestan de manera legal a partir de la etapa posterior a la revolución y se plasman en la Constitución Política de nuestro país. Dan cuenta de ello, entre otros, el artículo 25, en donde se señala que "... El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades ... " ¹⁰

De esta manera, para poder ofrecer el bienestar social, el Ejecutivo Federal, quien se encuentra facultado por la ley, instrumenta políticas y mecanismos creadores de las condiciones necesarias para que el interés general de la sociedad llegue efectivamente a ésta y se puedan atender, entre otros aspectos, los referentes al empleo, educación, salud, vivienda y alimentación.

Dentro de los objetivos primordiales de nuestro Estado, en lo referente al bienestar social, se encuentra facilitar el acceso y, en su caso, hacer llegar

⁹ Enciclopedia Hispánica, *Macropedia Tomo VI*, p. 97.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 21.

a todos los habitantes del país, los productos alimenticios básicos que le permitan la subsistencia; sin importar, en ocasiones, los obstáculos que se tengan que afrontar, como es la agricultura estancada y el gran problema de la población creciente que cada día demanda mayor cantidad de productos alimenticios; no obstante, que el Estado pueda contar o no con los recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas de la población; convirtiéndose con ello "... en el administrador y distribuidor de sus riquezas, proporcionando dentro de sus capacidades, protección y bienestar a la sociedad ..." ¹¹

La disponibilidad de alimentos básicos, en las mejores condiciones de calidad, cantidad y precio, se constituye en un aspecto importante del bienestar social; entre los que demanda la población del país de manera prioritaria, se encuentra la tortilla de maíz, la cual forma parte de una compleja cadena productiva, identificada como maíz-tortilla.

C. El papel que desempeña la Administración Pública

Desde el instante mismo en que el hombre nace, le surge la necesidad de relacionarse con otros y por lo tanto en formar grupos de acuerdo a sus intereses, buscando con esto su conservación.

Para que estas relaciones se establezcan de manera adecuada, es necesario que se encuentren reguladas por leyes y coordinadas por una

¹¹ Rina Aguilera Hintelholzer, Op. cit..

Administración que sea "... el resorte que deba hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno ..."¹²

Es por ello, que " La Administración es una consecuencia natural del Estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social hay Administración ..."¹³

Algunas de las características de la Administración son: que está hecha para todos, por lo tanto es Pública; que no le importa época, Estado o legislación, demostrando con ello su calidad y su forma de "... adaptarse y modernizarse de frente a los requerimientos que surgen cuando la sociedad civil es madura, participativa, protagónica y apta para adoptar diversas formas de autorganización. " ¹⁴

Así pues, el carácter social de la Administración Pública moderna "... está comprometido estructuralmente con el progreso, bienestar, conservación y desarrollo de la sociedad..."¹⁵. De esta manera, el Estado moderno, a través de la Administración Pública, conforme a las facultades que le son otorgadas por las normas jurídicas, tiene la capacidad y compromiso de retomar las demandas sociales, entre ellas las relacionadas con el bienestar social de la población y que le son planteadas por la sociedad civil de manera

¹² C.J.B. Bonnin, Principios de la Administración, p. 86.

¹³ Ibid., pp. 83-84.

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones, "La calidad de la Administración Pública moderna ", en Revista Estudios Políticos N° 2, p. 102.

¹⁵ Rina Aguilera Hintelholer, Op. cit.

explícita o como resultado de los diagnósticos o estudios sobre la realidad política, económica y social del país, por medio de la implantación de políticas en materia de: empleo, educación, salud, vivienda y alimentación.

Al respecto Bonnin nos dice que la Administración Pública es "... una potencia que arregla, corrige, mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetivos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla..."¹⁶

Siendo la Administración Pública la actividad que desarrolla el Estado con el propósito de satisfacer los requerimientos de la sociedad le corresponde lograr que "... la comunidad de un Estado sea vigorosa y plena; por eso las políticas de gobierno tienen que diseñarse y ejecutarse tomando en cuenta necesidades, aspiraciones y el cumplimiento de las mismas."¹⁷

La Administración es así un medio de conservación social y, por lo tanto, debe estar en manos de los ciudadanos, ya que es la ejecución de la voluntad pública respaldada siempre por las leyes.

¹⁶ C.J.B. Bonnin, Op. cit., p.93.

¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, "El nuevo papel del servicio público", en Revista Enlace N° 38, p.9.

II. LOS SUBSIDIOS AL CONSUMO Y SU RAZON DE SER

A. La política de subsidios como elemento redistributivo a cargo del Estado

La sociedad mexicana, como muchas otras, se caracteriza por presentar marcadas diferencias entre sus estratos sociales y, siendo el bienestar social un objetivo del Estado, requiere el diseño de políticas y mecanismos que permitan la distribución de la riqueza nacional de manera equilibrada.

En el caso de la política alimentaria mexicana, se han manejado como ejes principales el control de precios y el otorgamiento de subsidios a la producción y al consumo de alimentos de primera necesidad, por ello, a lo largo de nuestra historia encontramos diversos programas de apoyo que de alguna manera, han servido para justificar la intervención del Estado como benefactor social.

Los subsidios son considerados básicamente por el Sistema de Cuentas Nacionales como "...las dotaciones o transferencias que reciben las empresas y organismos estatales, por parte de la Administración Pública sin contra prestación alguna; así como también las donaciones corrientes que la Administración Pública proporciona a las empresas privadas, incrementando los ingresos que perciben estas unidades económicas por su producción."¹⁸

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, "El ABC de las Cuentas Nacionales", Revista gobierno, p. 20.

La política de subsidios es un componente fundamental para apoyar particularmente a la política social, a la de precios y por lo tanto a la política económica general del país, misma que el Estado adopta e instrumenta como proyecto nacional a seguir dentro de su estrategia de desarrollo.

Nuestra Constitución prevé en el artículo 28,¹⁹ las políticas de precios y los casos en que se podrán otorgar los subsidios.

Recientemente, en el Diario Oficial de la Federación publicado el 21 de septiembre de 1995, se establece un apartado que comprende, entre otros conceptos, al subsidio y dice que son: "asignaciones que el gobierno federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones; mantener los niveles de precios: apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios, se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales".²⁰

19 "...se podrán otorgar subsidios en actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de éstas", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.33.

20 "Oficio circular relativo a la clasificación por objeto del gasto que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996". Diario Oficial de la Federación, La clasificación por objeto del gasto, México 21 de septiembre de 1995, p. 13.

Para el caso de los productos alimenticios básicos, los subsidios se clasifican de acuerdo con dos propósitos: i) como fomento a la producción tanto agrícola como industrial, ii) para favorecer su distribución y consumo a toda la población.

Entre los renglones a través de los cuales se canalizan los subsidios tenemos: a) la producción de bienes agropecuarios básicos: servicios de apoyo a la producción, como semillas mejoradas, fertilizantes, etc., crédito y seguro agropecuario, estímulos fiscales a la inversión y energía eléctrica en cuanto a tarifa especial para riego por bombeo; b) para la distribución y consumo de bienes finales: abasto subsidiado de materia prima, compensación de pérdidas de operación y costos administrativos, entre otros.

Las dependencias y entidades públicas que participan tanto en la instrumentación y aplicación de los subsidios a la producción como en el consumo de alimentos, también son diversas, tal es el caso de: la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y sus filiales, sólo por mencionar aquéllas que se relacionan con nuestro tema de investigación.

B. La cadena maíz-tortilla como la principal receptora de los subsidios al consumo de alimentos básicos

En nuestro país el desarrollo y crecimiento de la agricultura no se ha desenvuelto a la par del urbano y del industrial. Para equilibrar estas

diferencias, el Estado, de acuerdo con sus tareas de beneficio social, se ve precisado a procurar que existan alimentos básicos en todo el país, no importando que en ocasiones se tenga que llegar a la importación o a subsidiar la producción y/o el consumo de dichos productos, tal como ocurre en el caso del maíz y la tortilla.

Siendo la tortilla el alimento esencial de la mayoría de la población mexicana, a efecto de garantizar su abasto y poder mantener su precio accesible al público, la cadena maíz-tortilla se ha constituido en la principal receptora de los subsidios al consumo de alimentos básicos otorgados en los últimos años por el gobierno mexicano.

El alcance de la ayuda proporcionada a la cadena maíz-tortilla, puede ser definido por el interés manifiesto de beneficio para uno o varios grupos; así pues, podemos identificar en nuestro país la existencia de tres tipos de subsidios al consumo, denominados de la siguiente manera:

GENERALIZADOS, mismos que se otorgan en cualquier eslabón de una cadena productiva, y no cuentan con una población-objetivo definida, por lo cual sus apoyos y beneficios llegan a sectores de la población que no está necesitada de ellos y descuida, en ocasiones, a otros para los cuales le son indispensables.

SEMIDIRIGIDOS, se otorgan a la población establecida en zonas rurales o marginadas buscando que sus beneficiarios sean las personas en extrema pobreza, para lo cual se les hacen llegar productos a precios inferiores a sus costos reales de adquisición o de producción.

DIRIGIDOS, son los que se enfocan a segmentos de la población claramente definidos y, por ende, son altamente selectivos, ya que se otorgan mediante los programas sociales de distribución, los cuales cuentan con padrones de beneficiarios; tal es el caso del programa de abasto social de leche y del programa de tortilla sin costo, cuyos beneficiarios son familias de escasos recursos económicos.

III. CARACTERISTICAS DE LA CADENA MAIZ-TORTILLA

Dada la importancia alimenticia, los aspectos culturales y los hábitos de consumo de la población mexicana, el gobierno federal ha establecido como prioritaria la protección y fomento de la cadena maíz-tortilla, apoyando mediante diversos mecanismos las fases de su proceso productivo.

Para efectos de la presente investigación, se identifican como eslabones o fases que integran a la cadena maíz-tortilla los siguientes: A) producción primaria o del campo; B) transformación industrial del maíz a materia prima para la preparación de tortilla; C) elaboración y comercialización de la tortilla.

A. Producción primaria o del campo

La cadena productiva tiene su origen en el campo, con el maíz que es un producto sumamente noble, que igual se encuentra en zonas cálidas que en

regiones montañosas y al mismo tiempo puede ser producido en tierras de temporal o por medio de riego.

En México se tienen dos ciclos de maíz al año; el de mayor importancia es en invierno, el cual se siembra durante el mes de julio y se recolecta en octubre; destacan por su participación los estados de Jalisco, Chiapas, Chihuahua, Michoacán y Guanajuato. El otro es el de verano, que se cultiva en enero y febrero y se cosecha en mayo y junio, siendo las más importantes las de Tamaulipas y Sinaloa.

El maíz como se ha venido apuntando a lo largo del presente trabajo, es por excelencia el alimento base en la dieta de los mexicanos; dentro de los tipos de maíz existen: el de color blanco que es el tradicional para el consumo humano, y el de color amarillo que tiene mayor uso como alimento para animales.

La producción de maíz durante los últimos 8 años, no siempre ha cubierto la demanda nacional de este grano (consumo humano, industrial y pecuario), que actualmente es superior a 20 millones de toneladas, por lo cual ha sido necesario recurrir a las importaciones para complementar el abasto. Anexo 1

Es a partir de 1992, que el país logra producir maíz suficiente para su consumo; sin embargo, esta autosuficiencia no ha sido permanente. Anexo 2

Dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México acuerda con Estados Unidos y con Canadá establecer, a partir

de 1994, aranceles-cupo²¹ de importación de maíz por 2.5 millones de toneladas y 1000 toneladas, respectivamente, con arancel 0%; Ambos volúmenes se incrementarán 3% anualmente hasta el año 2008, fecha en que se eliminarán para dar paso al libre comercio de este producto. Anexo 3.

Es relevante señalar lo anterior, ya que México adquiere este compromiso, que lo obliga a no obstaculizar el ingreso de dichos volúmenes de maíz al territorio nacional, a menos que justifique la inconveniencia de ello por razones de precio o por afectación a la economía del país.

B. Transformación industrial del maíz a materia prima para la preparación de tortillas

La industria del maíz, cubre una gran variedad de actividades, incluyendo producción de masa, harina, tortillas, alimento para animales, almidón, cereales, alimentos infantiles, botanas, concentrados, jarabes, colorantes, etc. Las industrias que nos interesan para efectos de esta investigación son: la molinera de nixtamal y la harinera de maíz, mismas que representan el 63% del total de la cadena del maíz.

A partir del maíz se elabora la tortilla, misma que se prepara de dos formas: por nixtamalización y por medio de la harina de maíz.

²¹ Es el volúmen de mercancía que se autoriza para ingresar o salir del país con la característica de que su arancel es 0%.

Industria molinera de nixtamal

El proceso tradicional, conocido como nixtamalización, es en el que se elabora la tortilla directamente de la masa fresca de nixtamal; debido a su corta vida de anaquel, ésta se produce normalmente en las zonas urbanas en pequeños molinos de la localidad, pues permite una rápida distribución a los usuarios finales; o bien en molinos-tortillerías integrados y de esta manera es todavía más rápida su transformación a tortilla; no sucede así en las zonas rurales, en donde no siempre se cuenta con molino y tortillerías, debido a ello, el ama de casa se ve en la necesidad de moler diariamente el nixtamal para hacer su masa y poder elaborar sus tortillas.

La industria del nixtamal está integrada por cerca de 9,600 molinos que operan con bajas escalas de producción, tecnología rudimentaria y deficiencias productivas. Con similares características, existen también alrededor de 30 mil tortillerías que procesan cada una un promedio diario de 555 kilogramos de maíz.²² Anexo 4

CONASUPO vende a esta industria molinera de nixtamal maíz subsidiado (es lo que se conoce como dotaciones de maíz), cuyo propósito es asegurar al público el abasto de tortillas a los precios oficiales autorizados.

Actualmente, dichas dotaciones se han reducido debido a las depuraciones que efectúa el gobierno federal, en donde encuentra indicios de que no todo el maíz de éstas se utiliza para producir tortillas, o bien porque se ha

²² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1995.

incrementado la utilización de la harina de maíz en dicho proceso de producción.

Industria harinera de maíz

Esta industria se inicia para facilitar la elaboración de la tortilla tanto en zonas urbanas como rurales; y consiste en el secado y triturado del nixtamal hasta convertirlo en polvo; éste es la harina que, reconstituida con agua se convierte en masa, misma que es manejada y cocinada en la forma habitual.

Esta tecnología gana considerable terreno al método tradicional, ya que: facilita la elaboración de tortillas, tiene una duración aproximada de vida de anaquel de un año, es fácilmente almacenada y transportada, permitiendo la fabricación de un producto final higiénico y de calidad, además, de reducir la cantidad de equipo y espacio requerido por un productor a pequeña escala.

Hasta 1990, la industria harinera de maíz estaba integrada sólo por las 11 plantas del Grupo Industrial MASECA (GIMSA) perteneciente a la industria privada, por 6 plantas de Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V. (MICONSA) y 1 de Industrias CONASUPO, S.A. de C.V (ICONSA), que eran empresas paraestatales filiales de CONASUPO.

MICONSA, al crearse en marzo de 1950, se instituyó con la finalidad de producir harina de maíz nixtamalizado y fomentar el consumo de dicho producto para la elaboración de tortilla. Y es en octubre de 1991, cuando se inicia el proceso de su desincorporación, mismo que concluye en 1993, como parte de las medidas de privatización del gobierno federal con el

propósito de alentar la competencia en el mercado de la harina mediante la incorporación de un nuevo grupo de inversionistas.

Entre los años de 1988-1994, se registra un incremento en la capacidad instalada de la industria harinera de maíz, aumentando su producción al pasar de 1,730 mil toneladas en 1988, a 2,380 mil toneladas para 1994, y actualmente con la adición de varias plantas como: cinco del grupo industrial MASECA; dos de Archer Daniels Midland (ADM); una del grupo MINSA; y una de Agroindustrias Integradas del Norte, S.A. de C.V. (Agroinsa) -planta harinera que adquirió de ICONSA- se espera aumentar más la producción.²³

Anexo 4.

Actualmente, las cuatro empresas que integran la industria harinera - MASECA, MINSA, AGROINSA y Harinera de Maíz de Atlacomulco, S.A. de C.V. (HAMASA) - cuentan con una capacidad de producción cercana a los 2.5 millones de toneladas de maíz al año que representa cerca del 57% mayor de la que tenían en 1990. El consumo de harina de maíz a granel de la industria de masa y la tortilla aumenta en 30% en el mismo período.²⁴

El apoyo que el gobierno federal le otorga a la industria de la harina de maíz se origina fundamentalmente en los aspectos económicos y ecológicos que representa, ya que se tiene : mayor rendimiento de tortilla, menor contaminación ambiental, facilidad en el manejo del producto, y mejores condiciones de higiene.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

C. Elaboración y comercialización de la tortilla

Además de su elevado nivel de consumo en México, la tortilla tiene gran relevancia en términos de su valor nutritivo; ya que una porción promedio de tortilla aporta el 55% de las calorías y el 62% de las proteínas en la dieta del ser humano, aparte de contribuir con una gran proporción de aminoácidos, minerales, vitaminas y calcio.²⁵

De ahí proviene precisamente la importancia que reviste la disponibilidad de tortilla entre toda la población, lo cual ha sido factor determinante para abastecerla a bajo precio .

El precio de la tortilla ha estado sujeto a control oficial durante las últimas décadas. En éste se incluyen los costos tanto de la materia prima (nixtamal o harina); como de transformación (mano de obra, agua, gas, energía eléctrica, transporte, etc.); y las utilidades tradicionalmente reconocidas a la industria.

El control del precio de la tortilla sirve paralelamente para equilibrar la ayuda generalizada que se otorga a ésta, ya que cada que se registra un incremento en su costo, se reduce el monto de los subsidios a la misma.

CONASUPO interviene como reguladora en los precios del maíz, con la función de asegurar a los agricultores la compra de su cosecha y, a la vez,

²⁵ S.O. Serna Saldivar y L.W. Rooney, Technology, Chemistry and Nutritional Value of Alkaline Cooked Corn Products, pp. 11-24.

C. Elaboración y comercialización de la tortilla

Además de su elevado nivel de consumo en México, la tortilla tiene gran relevancia en términos de su valor nutritivo; ya que una porción promedio de tortilla aporta el 55% de las calorías y el 62% de las proteínas en la dieta del ser humano, aparte de contribuir con una gran proporción de aminoácidos, minerales, vitaminas y calcio.²⁵

De ahí proviene precisamente la importancia que reviste la disponibilidad de tortilla entre toda la población, lo cual ha sido factor determinante para abastecerla a bajo precio .

El precio de la tortilla ha estado sujeto a control oficial durante las últimas décadas. En éste se incluyen los costos tanto de la materia prima (nixtamal o harina); como de transformación (mano de obra, agua, gas, energía eléctrica, transporte, etc.); y las utilidades tradicionalmente reconocidas a la industria.

El control del precio de la tortilla sirve paralelamente para equilibrar la ayuda generalizada que se otorga a ésta, ya que cada que se registra un incremento en su costo, se reduce el monto de los subsidios a la misma.

CONASUPO interviene como reguladora en los precios del maíz, con la función de asegurar a los agricultores la compra de su cosecha y, a la vez,

²⁵ S.O. Serna Saldívar y L.W. Rooney, Technology, Chemistry and Nutritional Value of Alkaline Cooked Corn Products, pp. 11-24.

distribuirla a los sectores industriales (molinero de nixtamal, harinero de maíz , pecuario) y al público, sobre todo en las áreas rurales a través de las distribuidoras DICONSA.

Adicionalmente, con el fin de buscar alternativas para hacer más eficientes las labores de acopio y distribución de maíz, desde 1980 se autoriza que la industria transformadora (almidoneros, aceiteros y fabricantes de harina) colabore con CONASUPO, dado que cuenta con infraestructura, además de gran capacidad técnica y organizativa.

Para el caso de los fabricantes de harina, se establece una normatividad en la cual se acuerda que la industria harinera debe apoyar en la comercialización y transformación de la producción agrícola, adquiriendo la materia prima directamente en su lugar de origen, al mismo precio que CONASUPO; pagándose la diferencia a través de esta última.

Es así como el consumo de tortilla se subsidia a través del gasto público, por medio de la entrega de dotaciones de maíz a precio bajo a la industria tradicional del nixtamal, y mediante el mecanismo que regula la normatividad para que el gobierno se apoye en la infraestructura de la industria harinera.

Para impedir que ocurran irregularidades en la venta y distribución de tortilla, así como verificar que se respeten los precios oficiales, existe la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), quien se encarga de realizar inspecciones permanentes, e imponer las sanciones del caso cuando se amerite.

Asimismo, tenemos que el precio de las tortillas frescas y de alta calidad está controlado, mientras que el precio de las empacadas ha sido desregulado. Esto da como resultado que el consumidor pague un precio más alto por un producto masivamente producido.

Del mismo modo observamos que durante el periodo de estudio (1988-1995), existe diferente precio para la venta de tortilla en el Distrito Federal y su zona metropolitana; que en el resto del país, lo cual quiere decir que el subsidio al consumo general de tortilla en el D.F. y su zona metropolitana es mayor que el de las demás entidades federativas.

IV. POLITICAS Y MECANISMOS UTILIZADOS EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A LA CADENA MAIZ-TORTILLA EN EL PERIODO DICIEMBRE DE 1988 A DICIEMBRE DE 1995

A. Sustento legal de la intervención estatal

Atendiendo a la complejidad de la cadena maíz-tortilla, el Estado mexicano ha tenido que diseñar e instrumentar políticas y mecanismos para dar respuesta a la problemática que se presenta en cada uno de sus eslabones; desde la producción, distribución y comercialización de maíz, hasta la elaboración y venta de tortillas.

Para enfrentar los obstáculos en las distintas fases de la cadena productiva, el Estado ha tenido que intervenir de distintas maneras en cada una de ellas, pero siempre buscado atender dos aspectos importantes del quehacer

gubernamental; el primero, ligado a su responsabilidad de proveer las condiciones que garanticen la disponibilidad de alimentos en las mejores condiciones de calidad, cantidad y precio para la población del país y, el segundo, relacionado con el incremento en la producción y productividad de las actividades que representan beneficios económicos y sociales para la población y para el gasto público.

La intervención del Estado en estas actividades; es decir, en la obligación que tiene para procurar el abasto suficiente y oportuno de bienes de consumo social y nacionalmente necesarios, se encuentra sustentada en los Artículos 28 (párrafos segundo, tercero y quinto) y 73 de la Constitución Política de nuestro país fracción XXIX-E, así como en el artículo 2o. de la Ley Federal de Competencia Económica.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también se incorporan facultades expresas a distintas dependencias relacionadas con el abasto de productos básicos a la población, particularmente, en los Artículos 32 (fracción XVI), 32 bis. (fracción XXXVIII), 34 (fracción IX) y 35 (fracción IX). En ellos se señala el ámbito de competencia para atender los asuntos que demandan los sectores productivos y la población en general. Las autorizaciones que específicamente determina la referida Ley, se incorporan como atribuciones concretas, conforme a los respectivos Reglamentos Internos que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Para dar claridad y vigencia a las normas jurídicas, el Estado mexicano a través del Ejecutivo Federal, con base en la Ley de Planeación ha definido su actuación con la instrumentación de Planes y Programas de Mediano

Plazo para atender las demandas de los sectores productivos y de la población en general. De esta manera, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se considera prioritario "...atender las demandas (...) del bienestar social, aquellas que afectan directamente el bienestar de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento."²⁶

En materia de alimentación y abasto, el referido Plan señala la necesidad de vincular las diferentes etapas del proceso para eliminar ineficiencias e insuficiencias que propician intermediarismos; por ello en materia de subsidios apunta que: "La política de subsidios se orientará fundamentalmente al consumo de alimentos de los grupos de bajos ingresos"²⁷

Sobre esta línea de política, el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994 (PRONAMACI) incorpora como uno de sus objetivos prioritarios, asignar subsidios en beneficio directo de la población de menores ingresos; como estrategia, la orientación de los subsidios a los consumidores de más bajos ingresos y; como línea de acción, la de subsidios dirigidos.

También puntualiza en su diagnóstico que: "La inadecuada cobertura de los programas de subsidios ha significado una carga onerosa para el gobierno

²⁶ Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 31 de mayo de 1989, p. 21.

²⁷ Ibid., p. 46.

Plazo para atender las demandas de los sectores productivos y de la población en general. De esta manera, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se considera prioritario "...atender las demandas (...) del bienestar social, aquellas que afectan directamente el bienestar de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento."²⁶

En materia de alimentación y abasto, el referido Plan señala la necesidad de vincular las diferentes etapas del proceso para eliminar ineficiencias e insuficiencias que propician intermediarismos; por ello en materia de subsidios apunta que: "La política de subsidios se orientará fundamentalmente al consumo de alimentos de los grupos de bajos ingresos"²⁷

Sobre esta línea de política, el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994 (PRONAMACI) incorpora como uno de sus objetivos prioritarios, asignar subsidios en beneficio directo de la población de menores ingresos; como estrategia, la orientación de los subsidios a los consumidores de más bajos ingresos y; como línea de acción, la de subsidios dirigidos.

También puntualiza en su diagnóstico que: "La inadecuada cobertura de los programas de subsidios ha significado una carga onerosa para el gobierno

²⁶ Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 31 de mayo de 1989, p. 21.

²⁷ Ibid., p. 46.

federal, y el costo no siempre se ha reflejado en un mayor bienestar de los consumidores de bajos ingresos. En la medida en que los subsidios son generalizados, se desperdician recursos, en detrimento del bienestar social."²⁸

Para atender la problemática detectada, el programa plantea la necesidad de reorientar los subsidios fincándolos en dos lineamientos estratégicos básicos:²⁹ i) Los programas deben ser efectivos en el sentido de llegar en su totalidad a la población objetivo. Por ello, es vital diseñar programas de subsidios dirigidos . ii) Los programas deben ser eficientes en el sentido de minimizar su costo al gobierno federal.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece dentro del apartado de Desarrollo Social que se privilegiará la atención a la población de mayor desventaja económica y social, así como superar la pobreza extrema. En cuanto al tema que nos ocupa, el Plan destaca "...la modificación del esquema de subsidios al consumo en maíz, harina, masa y tortilla, para que este se canalice efectivamente a la población de menores ingresos, mediante un sistema único. En especial, el subsidio se dirigirá a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos."³⁰

²⁸ Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994, 24 de enero de 1990, p. 21.

²⁹ Ibid., p. 33.

³⁰ Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 31 de mayo de 1995, p. 64.

B. Políticas y mecanismos utilizados para atender la problemática de la cadena maíz-tortilla

Con base en el sustento legal indicado y las prioridades señaladas en los planes y programas, durante el período 1988-1995, el Estado a través de la Administración Pública, ha intervenido buscando fomentar y desarrollar la cadena maíz-tortilla, en tres vertientes: Operativa, Económica y Social, las cuales se encuentran estrechamente relacionadas con los recursos fiscales (subsidios) que el Estado otorga en cada uno de los eslabones de la cadena.

Para abordar la problemática de la cadena productiva maíz-tortilla, es importante señalar, que del consumo nacional de maíz en un año calendario, aproximadamente el 27% corresponde a grano que se destina para uso pecuario, el 22% es de autoconsumo de los propios productores, el 32% se destina para la industria molinera, harinera y ventas del grano a través del sistema DICONSA y, el restante 19% para otros usos, tales como almidones, féculas, jarabes, etc. .³¹

La presente investigación se centra en el 32% del consumo nacional de maíz, el cual se utiliza en la fabricación de tortillas, porcentaje del consumo que es susceptible al subsidio que otorga el Estado, no obstante que, para

³¹ Esta aproximación se basa en estimaciones del consumo nacional anual de maíz para 1995, de alrededor de 20 millones de toneladas. Los requerimientos de maíz para la producción de tortilla es de 6.4 millones de toneladas; para el sector pecuario de 5.4 millones de toneladas y; el autoconsumo de 4.3 millones de toneladas. Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Balance de disponibilidad y consumo, 1995.

otros sectores demandantes que requieren del grano como materia prima, el beneficio se hace extensible.

Con base en el diagnóstico del PRONAMACI, podemos identificar que la situación de la cadena maíz-tortilla en 1988-89 estaba afectada por cinco problemas estructurales: i) déficit en la producción nacional de maíz; ii) regulación excesiva; iii) rezago tecnológico; iv) precios controlados y; v) subsidios generalizados.

Para atacar esta problemática, en julio de 1990, el Estado a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, conjuntamente con la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, adoptó cinco medidas de política orientadas a eliminar los obstáculos que impedían el desenvolvimiento de la cadena y a crear las condiciones para incorporarla a la dinámica del desarrollo del país; estas medidas fueron: i) fomento a la producción de maíz mediante el incremento de los precios de garantía; ii) revisión del marco regulatorio de la industria; iii) modernización de la industria de la masa y la tortilla; iv).establecimiento de esquemas de subsidios dirigidos y; v) eliminación de los subsidios generalizados con ajuste gradual a precios de la tortilla.³²

Estas medidas de política se instrumentan de manera gradual durante el período que nos ocupa, por ejemplo, en el caso de los precios de garantía del maíz, éstos se fijan atendiendo a la política agropecuaria diseñada en el

³² Estas medidas fueron propuestas por la SECOFI a la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y, planteadas posteriormente en el Gabinete Agropecuario. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1990.

Gabinete Agropecuario y ratificada a través de concertaciones con los sectores productivos en el seno de los "pactos".³³

Adicionalmente, para atender la problemática estructural de la cadena maíz-tortilla, como se señaló anteriormente, el gobierno federal instrumenta una serie de políticas y mecanismos en tres vertientes: operativa, económica y social.

* Vertiente operativa

Consiste en la desregulación de la industria de la masa y la tortilla, la cual se encontraba sujeta a regulaciones exclusivistas que impedían la competencia, obstaculizaban la instalación de nuevos establecimientos y limitaban la capacidad de producción de los molinos y las tortillerías.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación (6 de julio de 1990) del "Decreto por el que se abrogan los decretos relativos al maíz de fechas 26 de marzo de 1973; 23 de julio de 1973; 20 de mayo de 1974; y 12 de noviembre de 1982"³⁴, se eliminan las regulaciones a la industria, a fin de

³³ En las reuniones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de las distintas fases de los pactos (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico 1989-91; Pacto para la estabilidad la Competitividad y el Empleo 1992-94; Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento; Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica y su programa de acción para reforzarlo 1995-96) los sectores participantes concertan líneas de política para dar cumplimiento con los acuerdos estipulados en cada uno de ellos. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1995.

³⁴ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se abrogan los decretos relativos al maíz de fechas 26 de marzo de 1973; 23 de julio de 1973; 20 de mayo de 1974 y 12 de noviembre de 1982, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 6 de julio de 1990, pp. 7-8.

alentar la apertura de nuevos establecimientos, fomentar la competencia e inducir su modernización.

En apoyo a lo anterior, previo a la publicación del decreto desregulatorio, el gobierno federal obtiene la anuencia de los sectores involucrados mediante la suscripción de convenios específicos para inducir un programa de reestructuración integral de la cadena maíz-tortilla, el cual se aprueba por la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) en julio de 1990.

Otro aspecto importante dentro de esta vertiente es el Programa de Modernización de la Industria de la Masa y la Tortilla, el cual se estableció en 1991, promoviéndose su implementación en todas las entidades federativas, para propiciar el desarrollo de dicha industria mediante la adopción de nuevas tecnologías y formas de comercialización, que mejoren su rentabilidad, eleven la calidad de los productos que ofrecen y reduzcan la emisión de contaminantes.

También, se busca a través de la concertación (1990) con la industria harinera de maíz, un programa para ampliar la capacidad de producción, para sustituir gradualmente el maíz por harina de maíz, merced a las ventajas económicas, ecológicas e higiénicas que ello representa.

* Vertiente económica

Esta vertiente se encuentra estrechamente vinculada con las medidas adoptadas para: i) modernizar a la industria de la masa y la tortilla, así como, ii) la sustitución del uso de maíz por harina en la fabricación de tortilla.

En cuanto a la primera, se ha buscado reducir el rezago tecnológico, disminuir los costos de proceso e incrementar los márgenes de utilidad; al mismo tiempo, el gobierno federal induce la ampliación del giro de las tortillerías para que puedan expender otros productos básicos e incrementar sus ingresos con dichas ventas.

En tanto a las medidas para alentar el uso de harina de maíz, se debe principalmente a que ofrece las siguientes ventajas:³⁵

- Con el mismo volumen de maíz transformado en harina, se puede obtener mayor cantidad de tortilla, que en la nixtamalización, con un índice de rendimiento de entre el 18 y 20%.
- La movilización, el transporte y el almacenamiento de la harina es más fácil que el maíz, con su consecuente repercusión en costos.
- El establecimiento que fabrica tortilla no está sujeto a horarios ni volumen que le exija el molino que le vende la masa, lo cual le permite manejar su producción libremente.

³⁵ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1994.

- Las plantas harineras generan menor impacto ecológico que los molinos nixtamaleros, debido a sus sistemas de tratamiento de aguas residuales, su proceso requiere 50% menos de agua que el método de nixtamalización, así como menor consumo de combustible.

- Se reducen las mermas en el manejo del maíz; y se logra mayor higiene al sujetar el producto a un estricto control de calidad, pues la masa de harina de maíz, se elabora en la tortillería, ya que solamente requiere de agua para hidratarla y se consume enseguida, evitando el manipuleo excesivo del producto y su traslado, como ocurre con la masa de nixtamal; permitiéndose producir la tortilla con una materia prima más fresca y en mejores condiciones higiénicas.

Para el Estado, la sustitución de maíz por harina, representa también un ahorro importante al no tener que incrementar las dotaciones de maíz a la industria de la masa y la tortilla, en proporción directa a un mayor consumo por el incremento natural de la población.

El ahorro financiero del Estado no sólo se manifiesta en el valor real del grano, sino por los costos financieros de almacenamiento y distribución del mismo en los cuales interviene CONASUPO.

* Vertiente social

En esta vertiente se encuentran relacionadas las políticas tendientes al establecimiento de esquemas de subsidios dirigidos y, la eliminación de los subsidios generalizados con ajuste gradual de precios de la tortilla.

Es necesario acotar que a partir de 1986 y hasta noviembre de 1990, el programa de subsidio directo al consumo de tortilla para la población urbana consistía en la distribución y venta, a través de organizaciones sociales, sindicatos y entidades de asistencia social, de formas valoradas conocidas como "tortibonos". Mediante este mecanismo, la población beneficiaria adquiría los tortibonos a un precio inferior al precio oficial de la tortilla, la diferencia resultante era el subsidio que cubría el Estado.

El subsidio generalizado a la tortilla a través de tortibonos, opera hasta el 26 de noviembre de 1990, fecha en que se sustituye por un esquema de tarjetas magnéticas con el nombre del titular basado en un nuevo padrón de beneficiarios para tener acceso a un kilogramo de tortillas sin costo.

De esta manera, la cobertura pasa de 1'122 mil familias en 1989 en 17 ciudades del país incluido el Distrito Federal y Zona Metropolitana, a casi 2'300 mil familias en 1994, en 202 ciudades del interior del país incluyendo las 16 delegaciones políticas del D.F. y su Zona Metropolitana.³⁶ Anexo 5.

³⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989, p.21 y CONASUPO, Programa Operativo Anual 1995, p.11.

La sustitución de la forma valorada "tortibono" por la tarjeta magnética se debió principalmente, porque la primera carecía de un padrón de beneficiarios, lo cual impedía evaluar el impacto sobre el bienestar de las familias atendidas.

La tarjeta magnética con el nombre del titular busca incrementar la eficiencia y la transparencia en la aplicación del subsidio, mediante un padrón de beneficiarios seleccionados mediante mecanismos no discrecionales. Los criterios de inclusión y exclusión al programa consideran información de ingreso, gasto, condiciones de vivienda y de bienes de las familias.

La instrumentación de un programa de subsidio dirigido en sustitución del anterior esquema de transferencias generalizadas permite un mayor control de los recursos fiscales y elimina las distorsiones que el esquema generalizado tiene en el mercado.

La depuración del padrón de beneficiarios del programa de subsidios al consumo de tortilla y la cobertura alcanzada, permiten que en el futuro próximo se establezcan las condiciones para una posible liberalización del precio oficial de la tortilla, sin poner en riesgo a las familias económicamente más vulnerables.

C. El Subsidio a la cadena maíz-tortilla

Como se señaló en el segundo apartado de este trabajo, en México se identifican tres tipos de subsidios aplicados a esta cadena: los generalizados, los semidirigidos y los dirigidos. Su definición y

administración son responsabilidad del Estado a través de las instituciones de la Administración Pública Federal facultadas para ello.

*** Subsidio generalizado**

El Estado otorga un subsidio generalizado al consumo de tortilla, éste se canaliza a través de dos vías, mismas que se detallan a continuación:

Al maíz:

CONASUPO, organismo público descentralizado del gobierno federal. Cada año, conforme a su programa de compras nacionales de maíz, adquiere este grano en las distintas entidades federativas a un precio establecido³⁷ pagando inclusive bonificaciones por buena calidad.

El grano adquirido por CONASUPO -alrededor de 8 millones de toneladas- se almacena y conserva en bodegas o silos, que renta a ANDSA y BORUCONSA, (Almacenes nacionales de depósito S.A. y Bodegas rurales conasupo S.A.) empresas que cobran a CONASUPO por la guarda y custodia hasta que el grano es retirado para el consumo de la industria, lo cual implica un alto costo financiero, aunado al valor real del grano.

³⁷ Hasta marzo de 1995 los precios del maíz se denominaron "precios de garantía, los cuales eran determinados por el Gabinete Agropecuario; a partir del segundo trimestre del mismo año, CONASUPO fija ahora "precios de comercialización", los cuales pretenden alinearse gradualmente con los precios existentes en el mercado mundial. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Estudio del Subsector de procesamiento de maíz, pp. 2-7.

CONASUPO vende maíz -alrededor de 1'850 mil toneladas- a los molinos de nixtamal a un precio que es sumamente inferior al costo que le representa al organismo la adquisición del mismo grano

A la harina:

La industria harinera de maíz, adquiere grano de CONASUPO -alrededor de 850 mil toneladas- que representan el 42% de sus necesidades de procesamiento, el resto, poco más de 1'100 mil toneladas las adquiere del mercado libre.

La diferencia que resulta entre el costo integrado de adquisición de maíz que realizan en el mercado las empresas harineras y el precio al que CONASUPO vende el grano a los molinos, es el subsidio que el Estado cubre.

El criterio de política que prevalece para ambos casos es, que el subsidio cubierto por cada tonelada de maíz sea exactamente igual, ya que el objetivo es la estandarización del precio , tanto para los molinos de nixtamal como para las harineras.

El sentido social de esta política es: que el precio oficial de la tortilla que se expende en los establecimientos que la fabrican se mantenga en niveles que no deterioren el bienestar de la población en general.

*** Subsidio semidirigido**

Con el propósito de apoyar el consumo de tortilla en la población rural, CONASUPO distribuye a través del Programa de Apoyo Rural (PAR), conjuntamente con el Sistema DICONSA maíz -alrededor de 600 mil toneladas- a precio subsidiado y, harina de maíz a precio inferior al que rige en el mercado urbano.

*** Subsidio dirigido.**

El primer antecedente en la aplicación de apoyos directos al consumo de tortilla se registra en 1984, con la venta de tortilla a precio subsidiado a través de las tiendas del Sistema DICONSA.

Posteriormente, en 1986, como parte del Programa Maíz-Tortilla, se establecen los *tortibonos*, mismos que tienen vigencia hasta noviembre de 1990.

A través de este mecanismo, la población beneficiaria adquiere los *tortibonos* en denominaciones de 1 y 2 kilogramos a un precio menor que el oficial establecido; mismos que canjea en las tortillerías en donde opera el Programa.

Con el objeto de implantar un esquema de apoyos dirigidos a las familias de escasos recursos económicos, se inicia el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla (PSCT), cuya instrumentación se desarrolla en 2 etapas:

Etapa de tortivales, vigente de noviembre de 1990 a abril de 1991, y consiste en la entrega de cupones a familias beneficiarias con los que canjean un kilogramo de tortilla sin costo alguno.

Etapa automatizada, inicia el 1 de mayo de 1991 y consiste en el reparto de tarjetas plásticas con código de barras, que al igual que en el esquema anterior sirve para obtener un kilogramo de tortilla diaria sin costo alguno.

Durante 1992, se lleva a cabo un operativo de verificación del padrón de beneficiarios, así como de las tarjetas con código de barras, ya que se presentan anomalías en su uso al obtener más de un kilogramo de tortilla, utilizando diferentes establecimientos el mismo día.

Con base en los resultados obtenidos, en 1993, se elabora un nuevo padrón de beneficiarios, poniendo especial cuidado en que se dirija a familias que verdaderamente lo requieran por obtener ingresos de hasta 2 salarios mínimos.

Asimismo, se reemplazan las tarjetas, asignándoseles ahora una clave única por zona tanto a éstas, como al equipo lector en poder de las tortillerías afiliadas al Programa.

Con el objeto de continuar con las actividades del Programa permanente de depuración del padrón de beneficiarios, a partir de 1994, se establece como normatividad de éste el procedimiento de verificación, que consiste en

trimestralmente tomar una muestra al azar del padrón en cada una de las ciudades pertenecientes al Programa.

Para conocer la cobertura alcanzada por dicho Programa, en noviembre de 1991 inicia un marco cartográfico donde se asientan los beneficiarios de las 202 ciudades en las que opera el PSCT; y de este modo, observar las zonas en las que no hay cobertura para incorporarlas.

Con el objeto de contar con un apoyo en la planeación de programas sociales y en los operativos de campo, en mayo de 1993, inicia el Sistema de Información Geográfica de Programas Sociales (SIGPROS); el cual consiste en el desarrollo de cartografía digital y base de datos utilizables para localización de tortillerías afiliadas, población beneficiaria por entidad, colonia, delegación, elaboración de reportes, mapas, etc.

La población beneficiaria con el Programa, hasta octubre de 1994, era superior en 193% con respecto a la que se tenía con el Programa de tortibonos.³⁸

Desde el inicio del PSCT se determina separar el manejo de los recursos financieros de la operación del Programa y, por lo tanto, se contratan los servicios de BANAMEX, en principio, por medio de su filial Promotora de Comercialización Directa, S.A. de C.V. y posteriormente, Servicios por Cupones, S.A. de C.V..

³⁸ Alberto Moreno Lerma, "Programa de Subsidios al Consumo de Tortilla", Ponencia presentada en el Tercer Taller-Seminario. Evaluación y Perspectivas de los Programas Alimentarios y Nutricionales, Comisión Nacional de Alimentación, Acapulco, Gro., Octubre, 1994.

No obstante que en un principio se cumple adecuadamente con el servicio contratado, a principios de 1991, se presentan problemas, para garantizar la liquidación del subsidio en este programa y dar transparencia al uso de los recursos; por tal motivo, se crea el 30 de abril de 1992 el Fideicomiso para la Liquidación al Consumo de Tortilla (FIDELIST), institución que se ha encargado desde entonces de liquidar a las tortillerías el valor de tortilla que expenden a los beneficiarios en 202 ciudades del país.

CONCLUSIONES.

I

La sociedad y el Estado moderno no se pueden concebir aisladamente, ya que la actividad que desarrolla éste, se encuentra encaminada a satisfacer las necesidades de aquella; y del mismo modo, la sociedad, no podría actuar ordenada y pacíficamente, si no se encontrara coordinada y regulada jurídicamente por el Estado.

II

EL Estado a través de los tiempos, se ha visto en la necesidad de utilizar los subsidios como una política social; sin embargo, la aplicación de éstos en los últimos cinco años ha tenido cambios sustanciales, la generalización de ellos, ya no responde a una política social, pues en algunas ocasiones se ha llegado a beneficiar a la población que en la realidad no lo requiere y en otras, la sociedad más necesitada ha quedado al margen de dichos beneficios.

III

Respecto a la política que aplica el Estado para garantizar el abasto de tortilla a la población, su intervención se ha manifestado en prácticamente toda la cadena productiva, aunque, desde 1988 su participación se ha venido reduciendo, principalmente con la venta al sector privado de las plantas de harina de MICONSA e ICONSA y la eliminación del permiso previo para importar maíz.

IV

La implementación de las políticas de gobierno para desarrollar a la cadena maíz-tortilla, durante el período 1988-1995, se han llevado a cabo de manera gradual, primero logrando su modernización jurídica y de la planta productiva (a la que identificamos en la vertiente operativa); en un segundo momento, buscando a través de la concertación con los sectores productivos elevar la productividad y producción de los establecimientos industriales (vertiente económica) y, finalmente, dadas las dos condiciones anteriores, buscar la eliminación de los subsidios generalizados a lo largo de la cadena para direccionarlos hacia los sectores de la población que realmente los necesitan (vertiente social).

V

En cuanto a la cadena maíz-tortilla, son evidentes los cambios ocurridos en los últimos años, de un mercado excesivamente controlado mediante reglamentaciones exclusivistas, se cuenta ahora con las bases para desarrollar y modernizar la planta industrial. Sin embargo, aún persisten reglamentaciones que impiden su pleno desarrollo, tal es el caso de los subsidios generalizados y el precio oficial de la tortilla.

VI

No obstante, la acción estatal emprendida, la estrategia de política para direccionar los subsidios al consumo de tortilla de manera más directa a la población que realmente los necesita, existen todavía importantes recursos que el Estado canaliza a los subsidios generalizados.

VII

Para avanzar en la política de subsidios dirigidos será necesario ajustar los precios de la tortilla de manera gradual, o bien, con la determinación gubernamental y el consenso de los sectores involucrados liberalizar su mercado a fin de que el precio corresponda a su verdadero costo de producción.

VIII

La depuración del padrón de beneficiarios del programa de subsidios al consumo de tortilla y la cobertura alcanzada, permiten que en el futuro próximo se establezcan las condiciones para una posible liberalización del precio oficial de la tortilla, sin poner en riesgo a las familias económicamente más vulnerables.

IX

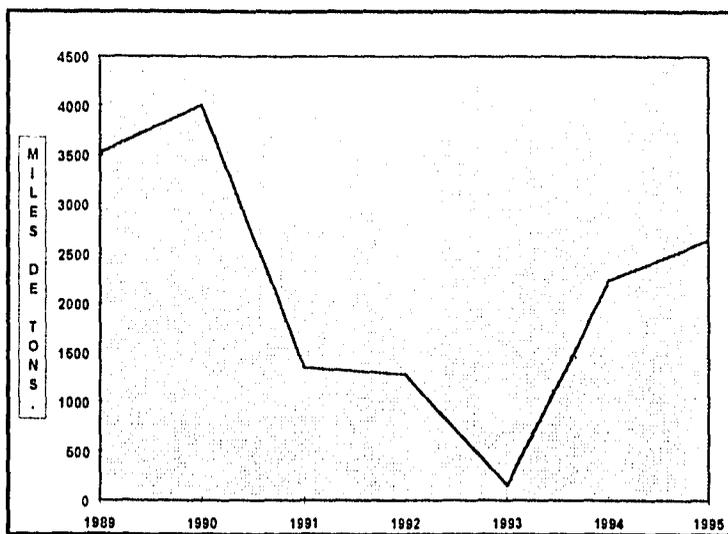
Dada la necesidad que determinados estratos de la sociedad tienen en cuanto a la existencia de apoyos o subsidios para poder acceder al consumo de productos básicos, como la tortilla, y la obligatoriedad del Estado al brindar las condiciones para lograrlo e incluso de proporcionarlos directamente a través de sus instituciones públicas, vuelven imperativo que los subsidios al consumo sean dirigidos, esto es, que su población-objetivo esté plenamente identificada y que el monto de los apoyos, en dinero o especie, se encuentren bien definidos. Así como también que sean temporales, es decir que se fije el lapso de duración que tendrán dichos apoyos para que los beneficiarios estén conscientes de que se trata de una ayuda coyuntural, en tanto se resuelve la problemática que los origina.

Si no se cumplen estos dos aspectos se pierden el objetivo y la eficiencia del subsidio, por lo cual, se puede decir que los subsidios o apoyos no son el problema en sí, lo que se cuestionaría sería el modelo económico utilizado para el desarrollo y la adecuada distribución de la riqueza nacional, que no resuelven las desigualdades regionales de los estratos sociales del país que más lo necesitan.

A N E X O S

ANEXO 1

IMPORTACIONES DE MAIZ, 1989 - 1995.
(MILES DE TONS.)



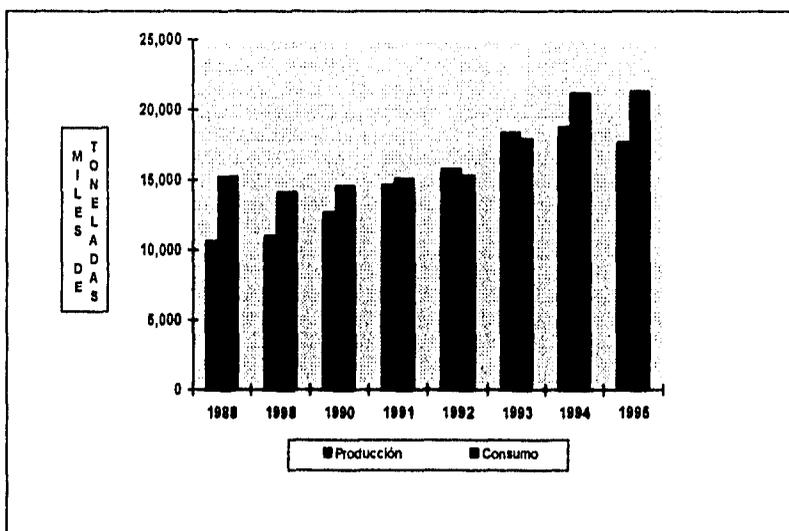
CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
MILES DE TONELADAS	3,525.6	4,004.9	1,347.1	1,275.2	152.1	2,225.7	2,634.4

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Sistema de Información Comercial (SICM), 1995.

ANEXO 2

Maíz: Producción y Consumo 1988-1995

(Miles de toneladas)



CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Producción	10,599	10,845	12,626	14,807	15,759	18,346	18,740	17,669
Consumo	15,204	14,113	14,553	15,058	15,264	17,899	21,166	21,314

Fuentes: Cifras de producción de SAGAR y de consumo calculadas por SECOFI.

ANEXO 3

DESGRAVACION ARANCELARIA DEL ARANCEL-CUPO
DE IMPORTACION DE MAIZ DEL TLCAN

AÑO	ARANCEL-CUPO (MILES DE TONS.) a/	DESGRAVACION ARANCELARIA (PORCENTAJE) b/
1994	2,501.0	206.4
1995	2,576.0	197.6
1996	2,653.3	189.2
1997	2,732.9	180.6
1998	2,814.9	172.0
1999	2,899.3	163.4
2000	2,986.3	145.2
2001	3,076.9	127.1
2002	3,168.2	108.9
2003	3,263.2	90.8
2004	3,361.1	72.6
2005	3,462.0	54.5
2006	3,566.8	36.3
2007	3,672.8	18.2
2008	3,783.0	0.0

a/ Su crecimiento es de 3% anual.

b/ Las importaciones que no cuentan con certificado de cupo pagarán el arancel que se indica de acuerdo con el año en que se efectuen.

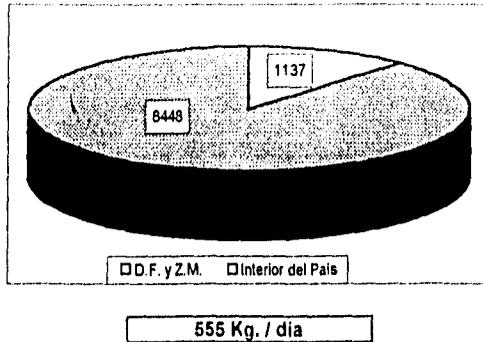
Fuente: Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación TLCAN-SECOFI., 1993.

ANEXO 4

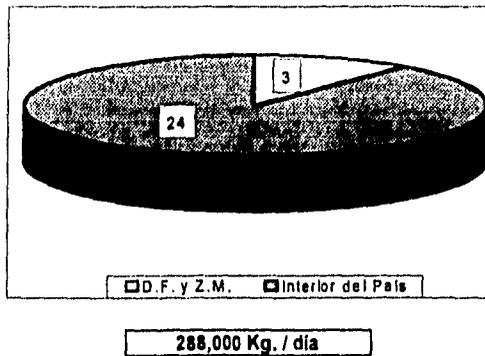
INDUSTRIA DEL MAIZ

PROCESAMIENTO PROMEDIO DIARIO DE MAIZ

SECTOR TRADICIONAL
(9,585 MOLINOS DE NIXTAMAL)



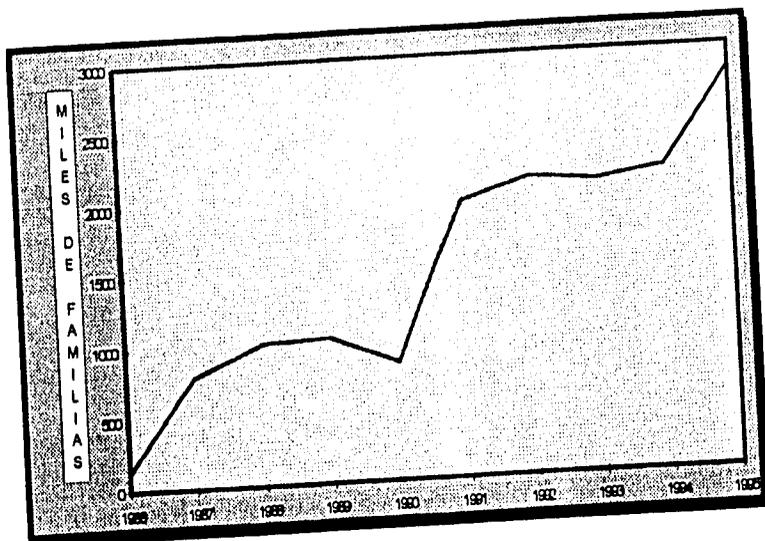
SECTOR MODERNO
(27 PLANTAS HARINERAS)



Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de Trabajo, 1995

ANEXO 5

FAMILIAS BENEFICIARIAS CON EL PROGRAMA DE
SUBSIDIO A LA TORTILLA
(MILES DE FAMILIAS)



AÑO	MILES DE FAMILIAS BENEFICIADAS
1986	137
1987	794
1988	1,011
1989	1,033
1990	840
1991	1,961
1992	2,111
1993	2,071
1994	2,150
1995	2,833

NOTA: partir de 1986 se inició el Programa de Distribución de Cupones de Tortilla Subsidada, y a partir de noviembre de 1990, se inició el Programa de Subsidio el Consumo de Tortilla, mediante el cual se distribuye en forma gratuita un kilogramo de tortilla diariamente.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de Trabajo, 1995

BIBLIOGRAFIA

Appendini, Kirsten, De la milpa a los tortibonos, México, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1992.

Bonnin, C.J.B., " Principios de la Administración ", Revista Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Enciclopedia Hispánica, Estado, Macropedia Tomo VI , México, 1990.

Encinas, Alejandro, De La Fuente, Juan y Mackinlay, Horacio, La disputa por los mercados TLC y sector agropecuario, México, Editorial Diana, 1992.

García Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza Editorial S.A. , 1977.

Rello, Fernando y Sodi, Demetrio, Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis , México, Editorial Nueva Imagen, 1989.

Serna Saldívar, S.O. y Rooney, L.W., Technology Chemistry and Nutritional Value of Alkaline Cooked Corn Products , USA., Laboratories ABBOTT, 1989.

DOCUMENTOS, HEMEROGRAFIA.

Aguilera Hintelholher, Rina, "Apuntes clase de metodología", Programa de Titulación por tesina. 7ª generación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, febrero-junio de 1996.

Bonilla Sánchez, Arturo, "El sistema de precios y el Estado", Revista Latinoamericana de Economía, Nº. 41 enero-abril, México, UNAM., Instituto de Investigaciones Económicas, 1980.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Programa Operativo Anual, México, CONASUPO, 1995.

CONASUPO, Memoria de Actividades 1990-1994, México, Dirección de Programas Sociales, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1995.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se abrojan los decretos relativos al maíz de fechas 26 de marzo de 1973; 23 de julio de 1973; 20 de mayo de 1974 y 12 de noviembre de 1982, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 6 de julio de 1990.

Diario Oficial de la Federación, La clasificación por objeto del gasto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 21 de septiembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 31 de mayo de 1989.

Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 31 de mayo de 1995.

Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior 1990-1994, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 24 de enero de 1990.

Lampell Adler, Julio, Abasto y comercialización de maíz. El papel de CONASUPO, Tesis de Maestría en Economía, México, Colegio de México, 1987.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Porrúa, S.A., 1979.

Martín del Campo, Antonio y Calderón, Rosendo, "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO", Revista Investigación Económica, N°. 194 octubre-diciembre, México, UNAM, Facultad de Economía, 1990.

Moreno Lerma, Alberto, " Programa de subsidios al consumo de tortilla ", Tercer Taller-Seminario, Evaluación y perspectivas de los Programas Alimentarios y Nutricionales, Acapulco, Gro., Comisión Nacional de Alimentación, 1994.

Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Balance de disponibilidad y consumo, 1995.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Estudio del Subsector de procesamiento de maíz, México, Subsecretaría de Planeación, 1995.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1990.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1994.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Documento de trabajo, 1995.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Fomento y desarrollo de la cadena maíz-tortilla ", Estudio socio-económico, Revista Gobierno, México, julio 1990.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Informe de Labores 1988-1989" , México, 1989.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Informe de Labores 1989-1990", México, 1990.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Informe de Labores 1990- 1991", México, 1991.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Informe de Labores 1991-1992", México, 1992.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Informe de Labores 1992-1993", México, 1993.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, México, 1989.

Secretaría de Programación y Presupuesto, " El ABC de las Cuentas Nacionales ", Revista Gobierno, México, 1985.

Uvalle Berrones, Ricardo, "La calidad de la Administración Pública moderna", Revista Estudios políticos, N°. 2 enero-marzo, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo, "El nuevo papel del servicio público", Revista Enlace N°. 36, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990.