



49
20
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ASPECTOS OPERACIONALES DEL TRANSPORTE
MARÍTIMO Y SU PAPEL EN LA LOGÍSTICA Y
COMERCIALIZACIÓN DE MAÍZ Y LECHE EN POLVO.
EL CASO CONASUPO.

TESINA PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A
MARCO ANTONIO GARCÍA GARCÍA

ASESORA: LIC. RINA AGUILERA HINTERHOLLER

MÉXICO, D. F.

1997.

**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.

DEDICATORIAS

A LA MEMORIA DE MIS PADRES JUAN Y ERNESTINA POR EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD QUE ME INCLCARON DURANTE TODA MI FORMACIÓN.

A MI ESPOSA MARÍA DEL CARMEN POR SU GRAN AMOR.

A MIS HIJAS CAROLINA Y GABRIELA POR SU GRAN CARIÑO, EL CUAL ME ESTIMULA A LA SUPERACIÓN CONSTANTE.

A MIS HERMANOS ARMINIO E ISABEL CONCEPCIÓN POR SU APOYO INCONDICIONAL Y CONSTANTE ESTIMULO.

A MI BROTHER ALEJANDRO RAMÍREZ A. POR SU COLABORACIÓN INCONDICIONAL.

A MI COMPADRE JOSÉ G. ESPINOSA ARNAUD POR SU VALIOSOS CONSEJOS Y ESTÍMULOS DE SUPERACIÓN.

AL LIC. JOSÉ VEGA ARRIAGA POR SUS INVALUABLES ENSEÑANZAS Y CONSEJOS.

ÍNDICE

PROEMIO

APARTADO I	LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ABASTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN MÉXICO.	1
	A. Epoca Precolonial (1400-1521).	1
	B. Epoca Colonial (1521-1810).	3
	C. Epoca Independiente (1810-1876).	5
	D. Periodo Pre- revolucionario (1876-1910).	6
	E. Periodo Post-revolucionario (1910-1937).	7
	F. Periodo Moderno (1937-1965).	9
APARTADO II	CONASUPO. REGULACIÓN. CRISIS AGRICOLA E IMPORTACIÓN DE GRANOS. (1965-1997).	14
	A. Regulación.	15
	B. Crisis Agrícola.	16
	C. Participación de Conasupo.	18
	D. Déficit e Importaciones.	27
	E. Importaciones de maíz por vía marítima.	28
APARTADO III	LOGÍSTICA EN LA IMPORTACIÓN DE MAÍZ. INCOTERMS Y ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES OPERATIVAS Y DEL TRANSPORTE DE LOS CONTRATOS DE FLETAMENTO Y DE COMPRAVENTA (CAF) DE MAÍZ DE IMPORTACIÓN EN LA MODALIDAD MARÍTIMA QUE MANEJA CONASUPO.	31

A. Modalidades de compra-venta.	34
B. Análisis de los elementos operativos y de transporte contenidos en los contratos "tipo" que utiliza Conasupo para fletamento marítimo y compra-venta de maíz.	36
APARTADO IV IMPORTACIONES DE LECHE EN POLVO, CONDICIONES OPERATIVAS Y DEL TRANSPORTE EN EL CONTRATO "TIPO" DE COMPRA- VENTA DE LECHE EN POLVO QUE MANEJA CONASUPO.	49
A. Producción e industrialización de leche en polvo.	49
B. Intervención del Estado en el mercado de leche en polvo.	51
C. Elementos a considerar en los embarques de leche en polvo.	53
D. Análisis de las condiciones operativas y de transporte que incluye el contrato de compra-venta "tipo" de Conasupo para la importación de leche en polvo.	55
E. Descripción de una operación de importación de leche en polvo por vía marítima.	58
CONCLUSIONES.	63
BIBLIOGRAFÍA.	67

PROEMIO

La presente Investigación presenta dos grandes objetivos: A) Describir la evolución histórica de la intervención Gubernamental a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en materia de abasto y regulación de productos agrícolas, desde sus más remotos antecedentes hasta la época actual, caracterizada por la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, déficit en la producción de alimentos e importación masiva de maíz y leche en polvo; y, B) Enunciar y examinar los principales conceptos operativos y de transporte que utiliza Conasupo en sus operaciones de importación de maíz y leche en polvo, asimismo, describir brevemente el cómo de dichas operaciones de importación.

En el apartado I se presentan, en forma breve, los antecedentes de la intervención Gubernamental en el abasto y regulación de productos agrícolas en México, señalando sus rasgos más sobresalientes en las épocas precolonial, colonial, independiente, prerrevolucionaria, postrevolucionaria y contemporánea, misma que abarca desde el inicio de la intervención directa del Gobierno en la fijación de precios a básicos en 1937, hasta la creación de Conasupo en 1965.

En el apartado II, se define el concepto de regulación y se describen las principales características que ha adoptado la intervención de Conasupo en los mercados de productos agrícolas en sus diferentes etapas, como son: a) El manejo de excedentes agrícolas hasta la década de los setentas; b) La crisis agrícola y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria; c) La espectacular expansión vertical y horizontal de Conasupo; d) El abasto y otorgamiento de subsidios; e) La crisis económica; f) La racionalización de subsidios y el adelgazamiento de la institución; g) Conasupo como institución importadora; h) Una introducción a las operaciones de importación de maíz por vía marítima.

El apartado III describe y analiza los elementos operativos y de transporte que tiene una operación de importación de maíz por vía marítima y el contrato tipo de Conasupo para fletamento marítimo. Inicialmente se analiza la aplicación del concepto de logística en importaciones; se revisan los principales términos de comercio internacional (INCOTERMS), así como las modalidades que utiliza Conasupo para la importación de maíz.

En el apartado IV se analizan de manera general las características del mercado de la leche en polvo en México; la participación del Gobierno a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y Leche Industrializada Conasupo, S.A. en la regulación de ese producto; se especifican las condiciones operativas y de transporte utilizadas en el contrato "tipo" de compra-venta que maneja Conasupo; y, se describe el cómo de una operación de importación de leche en polvo.

Por último, en el apartado de conclusiones se resumen las principales deducciones de la investigación.

APARTADO I

LA INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL EN EL ABASTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN MÉXICO

A. Época Precolonial. (1400-1521)

La intervención del Gobierno en el abasto de productos agrícolas en México tiene sus más remotos antecedentes en el Calpulli de los Aztecas, el cual constituía la célula alrededor de la cual giraba la administración tribal. El abasto de alimentos, principalmente el maíz, provenía de la producción agrícola del Calpulli que era una colectividad y a cuyos miembros correspondía cultivar y sembrar la tierra.

Aun cuando la producción de alimentos fuese buena, el sistema de distribución era desigual, pues gran parte del producto obtenido por los trabajadores pasaba a la nobleza en forma de tributos, o bien, se destinaba a la alimentación de trabajadores ocupados en la construcción de templos y de residencias de las clases altas y mercaderes. Así, la colectividad que constituía el Calpulli, sólo conservaba la cantidad de alimentos estrictamente indispensable para la supervivencia y manutención de su familia cuando la producción era buena. Sin embargo, cuando ésta era escasa por mala cosecha o fenómenos naturales la hambruna era colectiva.

El crecimiento del imperio Azteca exigió el incremento del abasto de alimentos, mismo que era satisfecho por un sistema de imposición de fuertes tributos a pueblos sujetos al vasallaje; dichos tributos se pagaban en especie (principalmente maíz), el cual era conservado y custodiado en locales o trojes que

funcionaban como depósitos de semillas, también, algunos templos cumplían con este fin.

Aun cuando la tendencia principal de los Gobernantes Aztecas en cuanto al abasto y distribución de alimentos estaba orientado a la manutención de gran número de ministros y magistrados encargados de las tareas del gobierno y la impartición de Justicia, las provisiones gubernamentales de alimentos también servían para satisfacer necesidades alimentarias de la población y solventar épocas de escasez, derivadas de prolongadas sequías y heladas intensas.

Debido a que el desarrollo agrícola y la **intervención Gubernamental**¹ en materia de abasto y distribución fueron insuficientes para evitar crisis alimentarias, éstas provocaron hambrunas, epidemias, enfermedades e importantes movimientos migratorios hacia lugares menos afectados por la carencia de alimentos. Algunas de las severas medidas adoptadas por las autoridades de los pueblos del Valle de México, consistieron en prohibir sacar maíz de la región "So pena de muerte", y a la vez mandaron traer este grano de otras provincias en que hubiera existencias suficientes; éste último elemento, permitió "la conformación de estructuras específicas en el mercado de productos básicos cuyas necesidades rebasaran la capacidad del Calpulli para satisfacerlas, por lo que el sistema de abastecimiento de alimentos para la ciudad dependió en gran medida del intercambio mercantil con las Ciudades-Estado cercanas donde podían producirse importantes excedentes agrícolas."² Dicho sistema de abasto e intercambio de alimentos y mercaderías se efectuaba por medio de canoas, mismo que desapareció con la conquista de México.

¹ **Intervención Gubernamental:** "Consiste en la acción directa o indirecta, coactiva o persuasiva, del Gobierno en la actividad económica nacional, a efecto de imponer una disciplina contrapuesta a la libre empresa, para evitar la situación anárquica que proviene del proceder autónomo de los diferentes elementos que integran la economía de un país." *Diccionario de Política y Administración Pública* Tomo II p. 323

² Compañía Nacional de Subsistencias Populares *COSASUPO El Deber de Informar* México. p. 45

B. Época Colonial (1521-1810)

Como consecuencia directa de la conquista, se presentaron serios problemas de desabasto en la ciudad de México y poblados cercanos, derivados del esquema de desarrollo adoptado por los conquistadores, el cual centró su atención en la explotación de zonas mineras, los puertos de salida de metales preciosos y la capital, por tanto, el sector agropecuario quedó subordinado a las necesidades de abasto de centros mineros y ciudades estratégicas de dominación colonial.

El desabasto propició intentos por regular precios de maíz y trigo por parte del Gobierno Colonial, como fueron: a) El mandato expedido en julio de 1525 destinado a regular el precio del maíz y el trigo, con el fin de conseguir el "precio justo"; b) La ordenanza que fijaba los precios máximos a los que debería venderse la arroba de maíz en la ciudad de México y en la ruta de Veracruz, estas medidas no funcionaron; es entonces cuando el Ayuntamiento y el Cabildo de la ciudad solicitan autorización al Rey, para constituir alhóndigas y pósitos con el fin de regular los precios en tiempo de escasez.

Las alhóndigas comenzaron a funcionar a partir de 1580, eran almacenes públicos para el depósito de productos agrícolas. Su finalidad, básica, consistía en normar el precio de los cereales y auxiliar a la población indígena, vendiéndole productos a "precios justos". Los pósitos eran almacenes instrumentados para prevenir la escasez y frenar la especulación; el capital del pósito de la ciudad de México estaba destinado a contener las injustas alteraciones del precio o la escasez del maíz. "Los hacendados llevaban sus productos a la alhóndiga para venderlo por medio de empleados, cuando éstos subían los precios intervenía el pósito abriendo sus puertas y vendiendo productos para imponer un precio bajo, acomodado al consumidor."³

³ Ibid. p. 48

No obstante la existencia de estas 2 instituciones, el papel que desempeñaban era contradictorio: por una parte protegían al grueso de la población: los consumidores (no a los productores como en España); y por otra, servían a los intereses del Gobierno Colonial. Las alhóndigas, además, tenían atribuciones para ejecutar otras medidas de regulación y abasto como fueron la determinación del peso y la calidad del trigo, el establecimiento de prohibiciones para reventa de trigo, cerdos, comerciar fuera de la alhóndiga, alimentar cerdos con maíz en tiempos de escasez; además, prohibía asignar indios a los hacendarios que no proveían de grano a la ciudad.

Asimismo, en 1580, se desarrolló una reglamentación sistemática de los granos, la cual estaba orientada a supervisar su producción, distribución y venta.

La desarticulación de la cadena producción- consumo derivó en el fracaso de tales instituciones, motivando el surgimiento de la reventa y el alza de precios en productos básicos que, aunadas a otros factores originaron severas crisis y carestías que tuvieron como consecuencia hambrunas y epidemias que arrasaron poblaciones enteras.

La escasez de alimentos, también ocasionó sublevación y disturbios populares, los más importantes fueron en los años: 1624, 1692 y 1696.

“Paradójicamente en las épocas de crisis, las trojes de los grandes hacendados estaban llenas de cereales, especialmente maíz,”⁴ lo cual reflejaba plenamente, los efectos contraproducentes de la política alimentaria del Gobierno Colonial, quien a pesar de su fracaso respondía a cada crisis con nuevas ordenanzas y prohibiciones, las que agravaban los problemas, pues atribuían la causa de la escasez a los acaparadores y no al control de precios y al exceso de reglamentaciones del comercio de alimentos que inhibía su producción y distribución.

⁴ Florescano Enrique. *Precios del maíz y Crisis Agrícola en México* (1708-1810), p. 72

Las alhóndigas, pósitos y graneros municipales jugaron un papel muy importante durante la Época Colonial, a pesar de sus defectos, permitieron regular el mercado⁵ de alimentos básicos ante la actividad comercial de los grandes hacendados, cuya capacidad en la oferta de granos les permitía ejercer una gran actividad especulativa; situación que aprovecharon al máximo en 1786, año del hambre, pues al grueso de la población le fue imposible adquirir el maíz indispensable para su sustento. El hambre crea así el escenario propicio para la agitación popular, la inconformidad y las sublevaciones precedentes al movimiento insurgente e independentista de 1810.

C. Época Independiente (1810-1876)

Como consecuencia de los efectos políticos, económicos y sociales derivados de la constante escasez de productos básicos, ocasionada por prolongadas sequías, malas cosechas y crisis agrícolas que culminaron en una alza de precios generalizada; se conformó, junto con otros factores, un escenario propicio para el estallido del movimiento independentista, éste se propaga rápidamente por todo el país y tiene repercusiones directas en una disminución drástica de la producción de granos. Por una parte, la inseguridad, el pillaje, la destrucción de sistemas de riego, la dificultad para comercializar en mercados tradicionales, la ociosidad de las propiedades de la iglesia y la escasez de mano de obra impidieron la continuidad de los procesos de producción y comercialización; y por otra, los mecanismos coloniales de regulación, de abasto y control de precios prácticamente desaparecieron no sólo por su ineficacia, sino también porque los recursos del país eran gastados en la pugna bélica y política.

⁵ Merced: Es el lugar donde concluyen la oferta y la demanda de bienes y servicios al que acuden tanto productores como consumidores. *Diccionario de Política y Administración Pública*. Tomo II p. 601

La lucha independentista sumió en la miseria a la inmensa mayoría de la población que obtenía su sustento en la escasa producción agrícola: el hambre, la miseria, las epidemias y la mortandad continuaron hasta su fin.

La recuperación de la agricultura fue lenta y se caracterizó por la producción de alimentos a nivel regional: las haciendas y grandes propiedades que contaban con los medios para producir alimentos en grandes cantidades destinaban la producción, básicamente para autoconsumo y no para el intercambio de mercancías, lo que inhibió el desarrollo de los mercados.

Este periodo, se caracteriza por constantes crisis agrícolas que motivaron a los sucesivos gobiernos para buscar modernizar el sistema de almacenamiento de granos del país, con el fin de sustituir a las antiguas alhóndigas y pósitos, así "en 1876 se registra el proyecto para establecer Almacenes de Depósito en México y Veracruz, en tanto que en 1900 se promulga la Ley sobre Almacenes Generales de Depósito, que señalaba los puntos en que deberían construirse y las mercancías que deberían quedar sujetas al pago de derechos."⁶ Esta última medida reflejaba el principal interés del Gobierno en cuanto significaba una fuente de ingresos al Erario Federal.

D. Período Pre-revolucionario (1876-1910)

Anterior al movimiento armado de 1910 la agricultura estaba orientada principalmente hacia el mercado interno; su característica principal era el patrón de la propiedad de la tierra surgido de la confiscación y venta de las tierras de la Iglesia, ocurrida en 1867 y, de las propiedades comunales indígenas en un proceso que culminó en la consolidación de la gran hacienda como principal forma de la propiedad de la tierra. En 1910, la concentración de la tierra en pocas familias era extrema; asimismo, se calcula que un 20% de la superficie cultivable

⁶ Vera Ferrer Oscar *El Caso Cuasutlan, una evaluación* p 88

del país estaba en manos de extranjeros, mientras que el 90% de la población agrícola carecía de tierras al estallar la Revolución. Este factor aunado a las cíclicas crisis agrícolas ocasionadas por las constantes y prolongadas sequías, las que provocaron carestía, hambre, mortandad, migraciones y, sobre todo, inestabilidad social⁷, por lo inequitativo de la distribución del ingreso y las precarias condiciones de vida de la población mayoritaria, permitían entender el violento levantamiento armado.

Lo anterior derivó, directamente, de las políticas gubernamentales implantadas durante el régimen de Porfirio Díaz (1877-1910), las cuales se sustentaron en la aceleración del proceso de destrucción de los patrones tradicionales de propiedad de la tierra, el mejoramiento de la infraestructura ferroviaria y la redistribución inequitativa de tierras como medio de recompensa política o para atraer inversión extranjera.

En este contexto, el desarrollo agrícola durante ese período fue de pleno estancamiento y en algunos aspectos, como la producción de maíz, de franco retroceso.

E. Período Post-revolucionario (1910-1937)

Durante la Revolución, la escasez de alimentos, el saqueo, el hambre y el descontento fueron factores comunes que motivaron la implantación de diversas medidas tendientes a regular los precios o contra la ocultación de viveres, aunque poco efectivas.

El conflicto armado culminó con la promulgación de una nueva Constitución en 1917; en ella se estableció el marco de una legislación destinada a destruir el sistema de haciendas y, las bases jurídicas formales para la intervención del Estado en los procesos económicos. Destacan los Artículos 27 que prevé la

⁷ Inestabilidad Social Es la manifestación de desequilibrio entre diversas unidades de una sociedad. Diccionario de Política y Administración Pública Tomo II p. 283

intervención estatal para imponer modalidades a la propiedad privada de acuerdo al concepto de "utilidad pública" y para regular el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio social; 28 el cual determina la ilegalidad de los monopolios a fin de proteger el libre juego económico en la producción, industria, comercio y los servicios, atender la protección de los intereses populares y evitar acaparamientos, especulaciones y alzas exageradas en los productos de primera necesidad; el 73 fracción X que concede al Congreso la facultad para legislar en materia comercial y el 131 se refiere al equilibrio económico y al beneficio de las clases de menores ingresos, a través de la regulación del comercio exterior y la economía en general.

El resultado, más importante, de tales disposiciones fue la creación del Ejido, como una forma de propiedad de la tierra; el cual constituye una parcela que teóricamente puede transmitirse hereditariamente, pero no venderse, rentarse o hipotecarse. Así mismo se limitó el tamaño de predios privados a fin de reemplazar el sistema de haciendas mediante un sector integrado por unidades agrícolas relativamente pequeñas, a fin de redistribuir la tierra entre el mayor número posible de campesinos. Dicho proceso fue lento al principio pero se aceleró durante el régimen del Presidente Cárdenas (1934-1940).

En virtud de que la escasez de alimentos continuó siendo un problema constante que obligaba al Gobierno a recurrir a las importaciones masivas de granos: "en forma simultánea al proceso de redistribución de la tierra, los gobiernos post-revolucionarios dieron prioridad a las grandes inversiones en infraestructura rural, especialmente a los caminos y a las obras de riego,"⁸ mismos que incidieron notable, aunque lentamente, en el incremento de la producción agrícola.

⁸ *Ibid.*, p. 33

Derivado de los constantes problemas de abasto de alimentos los Gobiernos, post-revolucionarios, efectuaron numerosas intervenciones en el comercio: para vetar importaciones de básicos, importar masivamente cereales, cerrar almacenes para evitar el agotamiento de provisiones, para combatir la especulación, crear bancos agrícolas ejidales, o bien juntas reguladoras de precios (1931) y la Comisión Intersecretarial (1937), después Comité Regulador del mercado del trigo, cuya función era fijar los precios del trigo en el mercado.

F. Período Moderno (1937-1965)

El interés del Gobierno en participar activamente en el abasto y regulación del comercio de productos básicos se debía al elevado precio de los alimentos, principalmente, el cual se atribuía a los deficientes canales de distribución y a los "excesivos márgenes de ganancia" de los comerciantes y productores; sin considerar que la insuficiente producción agrícola nacional o su disminución, eran factores de primera importancia que impedían satisfacer las necesidades de una población en constante aumento.

Antes de 1940, la producción agrícola apenas había crecido al mismo ritmo que la población de modo que los niveles de producción eran similares a los de 1910. La producción agrícola mexicana aumentó, sustancialmente, de 1940 hasta cerca de 1965, ello se derivó del efecto de los grandes programas de reforma agraria y de riego (véase cuadros 1 y 2 en anexos); de los de investigación científica y tecnológica para mejores cultivos y de los de capacitación técnica a productores iniciados anteriormente. Tal incremento se manifestó en los siguientes parámetros: "a) el producto agrícola bruto creció 4.6%; el uso de la tierra creció al 2.0%; la producción por hectárea aumentó 2.6%; la producción por hombre

aumentó 3.0%; el uso de insumos para la producción agrícola creció 8.4%, también el uso de maquinaria, tecnología e implementos aumentó 5.0%.”⁹

La productividad¹⁰ agrícola no sólo logró satisfacer la demanda interna sino, además, produjo fuertes excedentes destinados a la exportación, obteniéndose divisas que se utilizaron para impulsar el desarrollo general del país.

Las principales políticas agrícolas del Gobierno se ocuparon del mejoramiento de la calidad de las tierras de cultivo, así como del incremento de la cantidad de tierra disponible para cultivos y del mejoramiento de la distribución de la propiedad de la tierra. El riego fue el instrumento principal para el aumento de la cantidad y calidad de la tierra. “En el periodo 1949-1965 las obras de riego representaron, en promedio, el 12.4% del total de la inversión federal anual, aun cuando estas obras se concentraron fuertemente en las zonas norte y pacífico norte, las que reunieron a agricultores modernos que utilizaron cada vez más un mayor número de insumos, nuevas tecnologías de producción, fertilizantes, insecticidas y semillas mejoradas.”¹¹

El contraste se vió en “las áreas de temporal donde se encontraban cerca del 70% de los predios, éstos recibían escasa inversión y no contribuían significativamente al crecimiento de la producción agrícola.”¹²

Por lo que se refiere a la protección o al estímulo a los productores agrícolas es en la década de los 40’s cuando se inicia, formalmente, la política de precios de garantía con el fin de estimular la producción de algunos productos básicos como el trigo y el maíz. Con el transcurso del tiempo, esta política se amplió

⁹ Barraza L. *Regional Agricultural Growth and Economic Development in Agricultural Policy in Developing Countries*. Citado por Vera Ferrer Oscar en *El caso Conasupo una Evaluación*, p. 34

¹⁰ “**La Productividad**. Es la relación entre los productos y los factores o recursos utilizados en la producción, como son los trabajadores, maquinaria, equipo, tecnología e insumos. La productividad mide la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos en conjunto, incluyendo tanto el capital como la mano de obra.” *Compendio de Terminos Administrativos Comúnmente utilizados en el Gobierno Federal*, Conasupo p. 70

¹¹ Vera Ferrer Oscar. *Op. Cit.* p. 34

¹² *Ibid* p. 35

gradualmente a otros productos y a la magnitud de las operaciones en que se utilizaba hasta llegar a convertirse en uno de los principales instrumentos de política agrícola del Gobierno Mexicano.

Prácticamente el Estado ha justificado su intervención en la regulación y el abasto de alimentos sobre la base del papel especulativo de los comerciantes. Así en 1934, la administración Cardenista crea la primera instancia estatal con propósitos reguladores: Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) cuyo objetivo era “regular o atenuar la competencia entre comerciantes” e “impedir las actividades mercantiles meramente especulativas.”¹³

En 1937 se crearon el Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y el Comité Regulador del Mercado del Trigo. En 1938, el Gobierno los sustituyó por el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. Por primera vez se ofreció a los agricultores un precio mínimo de garantía por el maíz.

“Casi simultáneamente nació la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) una filial del Banco Nacional de Comercio Exterior cuya función se ubicaba en el comercio exterior de productos agrícolas básicos.”¹⁴

En 1941, se crea la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA) con el mismo propósito de regular el abasto y los precios de los productos básicos, pero ahora, mediante la participación de los comerciantes en estos procesos.

Para 1943, y con el objeto de contener la escalada de precios, el Gobierno estableció un consorcio integrado por NADYRSA, CEIMSA, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Comité de Aforos; en ese año se congelaron los precios de más de 20 productos como granos, legumbres, alimentos procesados, etc., dicho consorcio, fue totalmente ineficaz, por lo que fue disuelto en 1944, y el control de precios pasó a la Secretaría de Hacienda. Cabe señalar que el común

¹³ Esteva, G. Barkin D. *El papel del Sector Público en la Comercialización y la fijación de precios de los productos Agrícolas Básicos en México*. 1981 p. 27

¹⁴ Conasupo OP. Cit. p. 67

denominador de la participación estatal en el abasto era la indefinición de políticas claras y, el objetivo de regulación de los mercados era igualmente vago.

“En julio de 1949 se fusionaron NADYRSA y CEIMSA, y desapareció la primera, los objetivos de CEIMSA consistían en procurar el mejor abastecimiento y regulación de los precios del maíz y del trigo”¹⁵, así como el ofrecimiento para la compra ilimitada de ciertos productos agrícolas a un precio garantizado, de modo que los agricultores tuviesen la seguridad de su precio y un ingreso mínimo, si no fuesen capaces de obtener mejores precios de los compradores privados. No obstante los precios oficiales eran muy bajos y no proveían ningún incentivo para el incremento de la producción. Dada la obligatoriedad “de los agricultores, que recibían crédito de los Bancos Gubernamentales para vender sus cosechas a la CEIMSA a precio oficial, en la práctica el precio de garantía se convirtió en precio máximo para los productores.”¹⁶

“En marzo de 1950 se creó la empresa Maíz Industrializado, S.A. (MINSMA) la cual tenía como objetivo fundamental regular y modernizar el mercado de los productos derivados del maíz para la alimentación de la población económicamente débil.”¹⁷

“En 1953 el Gobierno instaló la primera planta reconstructora de leche para compensar el déficit productivo que ponía ese alimento fuera del alcance de importantes núcleos de la población.”¹⁸

En 1961, la CEIMSA cambió su nombre por la de Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPOSA), esta nueva empresa pretendía además de cumplir la función de CEIMSA, distribuir bienes de consumo básico a precios bajos a los trabajadores. Los productos que comercializaba abarcaban

¹⁵ *Ibid.* p. 71

¹⁶ Fernández R. *La Regulación de los Precios de los Productos Agrícolas*, p. 24

¹⁷ Conasupo, *Op. Cit.* p. 73

¹⁸ *Ibid.* p. 73

desde leche en polvo hasta zapatos; para 1965 el ritmo de actividades del organismo había crecido aceleradamente; la adquisición de productos agrícolas superaba los 2.5 millones de toneladas; sin embargo, la distribución se concentró casi exclusivamente en centros urbanos, en particular, en la ciudad de México, cuya población era la que se beneficiaba de los subsidios¹⁹ a la tortilla, el pan blanco y la leche.

Los objetivos de CONASUPOSA perseguían efectuar compras a gran escala para reducir la especulación y la inflación de los distribuidores privados sobre los precios; asimismo, vender directamente al público para controlar directamente los precios de menudeo y a la vez mantener grandes inventarios de productos agrícolas, para impedir elevaciones y fluctuaciones de los precios. Ello, sin embargo, implicaba la necesidad de un subsidio sustancial y creciente del Gobierno Federal.

En 1965 la expansión de CONASUPOSA obligó al ejecutivo a sustituirla por CONASUPO, organismo Federal Descentralizado, con el cual se pretendía alcanzar una flexibilidad mayor en la operación y permitir su funcionamiento como una entidad de asesoría, planeación y ejecución de la política agrícola y comercial estatales.

En el siguiente apartado se examinará la participación de ese Organismo en la Regulación y Abasto de productos básicos.

¹⁹ Los Subsidios. Consisten en erogaciones que otorga el Gobierno Federal a unidades públicas o privadas productoras de mercancías o servicios, con el objeto de influir en el nivel de precios de ciertos artículos básicos o estratégicos y que de manera formal son asignaciones de gasto corriente". Los subsidios a estos alimentos son considerados como subsidios reales ya que son traslados efectivos de recursos monetarios del Gobierno Federal a un Organismo Decentralizado como es Conasupo. véase Diccionario de Política y Administración Pública Tomo II p. 606

APARTADO II

CONASUPO, REGULACIÓN, CRISIS AGRÍCOLAS E IMPORTACIONES DE GRANOS (1965-1997)

El 23 de marzo de 1965 el gobierno crea por decreto la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Tal acción se sustentó " en el interés público del gobierno por intervenir en los mercados nacionales de productos agrícolas de primera necesidad para la alimentación popular a fin de salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores mediante sistemas proteccionistas de precios remunerativos y razonables; desterrar en lo posible la especulación por parte de intermediarios y acaparadores; promover la comercialización de las cosechas sobre normas de calidad que garanticen el interés de los consumidores y favorezcan la colocación de excedentes en los mercados internacionales; e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos de especificación adecuada a bajo precio."²⁹ la creación de Conasupo como Organismo Federal Decentralizado tenía como fin alcanzar una flexibilidad mayor en su operación y permitir su funcionamiento como una entidad de asesoría, planeación y ejecución de políticas agrícolas y de comercialización estatales, ya que se le concedió una calidad de Secretaría y sus actividades se coordinaron con otras ramas del Gobierno.

²⁹ Diario Oficial de la Federación, 1 de Abril de 1965, cit. en: *Conasupo el deber de Informar*, p. 175

A. Regulación

En la época moderna, el Estado Mexicano ha intervenido en los mercados de productos agrícolas, mediante distintas **instituciones**²¹ y políticas, con el propósito explícito de regular dichos mercados.

Conceptualmente la regulación “es una interferencia de algún tipo en una cierta actividad. Por tanto implica, entre otras cosas, intencionalidad: intención con respecto a un propósito, una meta, un objetivo, ello, requiere también el uso de instrumentos. Como proceso dinámico que afecta el comportamiento de determinados agentes económicos puede tener el carácter de prohibición, mediación promoción, etc.”²²

Toda la actividad reguladora puede dirigirse a corregir o restringir las actividades que se consideren deseables, pero que en la práctica no funcionen adecuadamente, modificar patrones y actividades indeseables en función del interés público y, a contrarrestar los efectos de algunas actividades en el entorno. Así la regulación puede tener uno o varios objetivos y cuando en México se habla de “acción reguladora de Conasupo los objetivos pueden ser múltiples.”²³.

La creación de Conasupo como un instrumento de política social del **gobierno**,²⁴ continúa con los objetivos de su antecesora: Asegurar un abasto oportuno y adecuado de artículos básicos y de consumo generalizado, hacer respetar los precios de garantía, complementar la producción de alimentos, distribuir en todo

²¹ **Instituciones** “Son formas de Organización estructuradas con determinados fines mas o menos precisos y con una permanencia relativa” *Diccionario de Política y Administración Pública*. Tomo II p. 310

²² Vera Ferrer Oscar Op. Cit. p. 116

²³ **Idem**

²⁴ **Gobierno**: “Es un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el ejercicio del poder, en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen, prácticamente el monopolio del poder coactivo.”

El Gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del estado.” *Diccionario de Política y Administración Pública* Tomo II p 61-62

el territorio nacional las subsistencias populares y , sobre todo, contrarrestar los desequilibrios originados por las imperfecciones del mercado.

La existencia de excedentes de granos básicos a principios de los años sesentas condicionó la "acción reguladora del Gobierno", por lo que Conasupo se constituyó en el único mecanismo eficaz para retirar aquellos excedentes del mercado interno y evitar la caída de precios al productor. No obstante, a partir de 1965, la situación agrícola del país experimentó una importante transformación, ya que los grandes excedentes agrícolas comenzaron a disminuir aceleradamente a partir de 1967 y para 1970 fue precisa la importación masiva de maíz.

B. Crisis Agrícola

Cuando se comienza a perder la autosuficiencia alimentaria se observa un resurgimiento de la preocupación del Gobierno por "eliminar el intermediarismo y la especulación" el principal instrumento con el que se trató de combatir dicha práctica fue la creación, en 1966, de la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo (CONGRAP), la cual bajo la dirección de Conasupo inició la construcción masiva de silos (Graneros del Pueblo).

Fue hasta después de 1965 cuando se manifestó con toda intensidad la crisis del sector agrícola, la cual prácticamente se estancó y tuvo, "incluso, retrocesos importantes en algunos productos básicos, el retroceso más significativo se manifestó en la disminución del valor de la producción, cuya tasa de crecimiento anual promedio pasó de 5.7% en el periodo 1940-1965, a sólo 2.6% en el lapso de 1967-1980."²⁵

La Crisis Agrícola tuvo diversas facetas: "en el lapso 1965/1970 se registraron incrementos en la producción de oleaginosas: el cártamo alcanzó un crecimiento

²⁵ Vera Ferrer Oscar. *Op. Cit.* 37

de 30% anual; la linaza un 19%; la soya, un 30%. Mientras que en forrajes, la alfalfa lograba un 10% y el sorgo un 30%.”²⁶

Los cultivos básicos: maíz, frijol y arroz, sufrieron un estancamiento en la producción.

“La proporción de la inversión pública en obras de Fomento Agropecuario disminuyó, dentro de la inversión total, del 19.9% mantenido durante 1947-1952 a un 10.4% de 1965 a 1970.”²⁷

“El sector agrícola, a partir de 1965 dejó de ser una fuente generadora de empleo para convertirse en expulsora del mismo, al decrecer a un ritmo de 0.5% anual. Para 1970, existían en el sector agrícola alrededor de 566,000 desempleados.”²⁸

Es innegable que la búsqueda de una industrialización²⁹ expresaba a toda costa la ambición básica del proyecto nacional que a través de varias generaciones se ha dado en México: el de ser una nación libre y soberana. Quizá el problema fundamental que encerraba la estrategia del “desarrollo estabilizador” consistió en buena medida en lo que era su filosofía principal “crecer primero y repartir después”. Aunque de manera dispareja, se creció mucho y el país multiplicó geométricamente su Producto Nacional Bruto. De 1940 a 1970, desafortunadamente aunque se repartió riqueza, éste no fue un proceso dinámico, sino que significó una brecha entre ricos y pobres cada vez más profunda.

Como la presión demográfica siguió en aumento, los excedentes exportables dejaron de aparecer y paralelamente los faltantes se hicieron cada vez más evidentes. De manera inevitable, desde 1972, el crecimiento de la producción

²⁶ Conasupo. *El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta años de Regulación* Tomo II p. 19

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Enrique González Casanova y Luis Francisco Moncayo. *La Conasupo como Estructura de Mediación del Estado en el Agro Mexicano*. p. 615

²⁹ **Industrialización:** “ Es la variable que mide el grado en que una sociedad determinada es capaz de producir y cambiar el máximo de bienes y servicios utilizando una proporción mínima de energía humana o animal” *Diccionario de Política y Administración Pública* Tomo II p. 268

agrícola se reduce por abajo del crecimiento poblacional en lo que corresponde a la producción de alimentos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz). Esto dio lugar a que las importaciones fueran cada vez más altas.

Ante la magnitud del problema agrícola y sus consecuencias, el Gobierno formuló un replanteamiento de sus políticas con respecto al sector: se creó la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, con el fin de estudiar y proponer soluciones al problema del campo; se incrementaron de manera importante los precios de garantía de los principales productos; aumentaron substancialmente los recursos crediticios canalizados al sector agrícola; se elevó la inversión en el campo dentro del total de la Inversión Pública Federal; se extendieron fuertemente el extensionismo y otros servicios de apoyo; y, se inició una campaña de colectivización de los ejidos, con el fin de incrementar su productividad y facilitar su acceso al crédito, insumos modernos, etc.

C. Participación de Conasupo

El Sistema Conasupo se expande rápidamente. Derivado de las atribuciones de la paraestatal, para estimular la producción de productos agrícolas básicos y de apoyar los ingresos de los agricultores mediante el programa de precios de garantía. Así como para suministrar alimentos y otros productos básicos a los consumidores (en su mayor parte urbanos), a precios menores que los del mercado; asimismo de la realización de funciones de apoyo como el transporte, financiamiento, almacenamiento, capacitación, promoción social, etc.

“En 1971 Conasupo tenía un presupuesto de operación de 5,400 millones de pesos; para 1975 sus recursos financieros se elevaron a 26,700 millones de pesos, casi 5 veces el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, lo que representaba el 5.4% del presupuesto total del Gobierno Federal (véase cuadro 3 en anexos). En ese mismo lapso aumentó en 69% el número de empleados de la compañía

matriz, igualmente el número de tiendas de menudeo llegó a 2,800 más 2,200 tiendas administradas por otras dependencias pero abastecidas por Conasupo.³⁰

El crecimiento sustancial de la Institución reflejado en activos, inventarios, capital social, presupuesto, niveles de compras y ventas y, sobre todo subsidio gubernamental "llevaron a la Conasupo en 1976 a ocupar el décimo lugar entre las compañías más grandes de América Latina, por su volumen de ventas (1.100 millones de dólares)."³¹ Esta expansión, se debió en gran medida al estancamiento del sector agrícola y al creciente déficit alimentario del país. Más aún, también se enmarcó en un papel más activo del estado en la economía, particularmente en el período 1971-1976.

La crisis económica de 1976-77 detuvo momentáneamente el acelerado crecimiento de toda la organización Conasupo. Lo cual se interpretó como el abandono de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y el retorno al papel tradicional de Conasupo como entidad, fundamentalmente, importadora (véase cuadro 4 en anexos).

En el transcurso de la década de los setentas, Conasupo se transformó en una auténtica institución importadora. "En 1971, 85% del total de sus compras era de origen interno, para 1980 el porcentaje se redujo a cerca del 40%, habiendo pasado las importaciones en ese lapso de 410 mil a 6.3 millones de toneladas."³²

Los principales productos comercializados por Conasupo fueron el maíz, el frijol, el trigo, el arroz, el sorgo, las oleaginosas, principalmente frijol soya, además de los productos lácteos. El precio de garantía de los seis primeros se deterioró progresivamente entre 1965 y 1983, ello significó que más que servir de aliento o

³⁰ Vera Ferrer Oscar Op. Cit. p. 102

³¹ Revista Progreso. *Las primeras 500 Empresas en América Latina Enero-Febrero de 1978* Cit. por

Vera Ferrer Oscar Op. Cit. p. 103

³² Vera Ferrer Oscar Op. Cit p. 106

apoyo a la producción de estos cultivos, los precios representaron una carga equivalente a un impuesto implícito.

“Durante ese tiempo, se modificó la importancia de los productos manejados por la Institución. Mientras que, en 1971, el 72% de las compras correspondía a maíz y frijol, para 1980 la proporción se había reducido al 51%. Aunque continuaban siendo los dos principales productos manejados por la Institución, también crecieron las adquisiciones de sorgo, arroz cebada, trigo y productos lácteos.”³³

Durante la segunda mitad de los años setenta y principios de los ochenta, CONASUPO prosiguió su expansión vertical y horizontal de su estructura y funciones, sobre las mismas bases que en el pasado: Asegurar a cualquier costo el abasto de productos básicos. Así, mientras que “en 1971 la institución manejaba casi 3 millones de toneladas (15.5% del mercado nacional); en 1981, el volumen fue superior a los 15 millones de toneladas que representaron un poco más del 51% del consumo nacional de ese entonces.”³⁴

Para 1980 Conasupo contaba con las siguientes filiales:

- Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA).- Almacenamiento en centros urbanos.
- Bodegas Rurales Conasupo, S.A. (BORUCONSA).- Opera el sistema de acopio y almacenamiento de granos en áreas rurales.
- Centros Conasupo de Capacitación A.C. (CECONCA).- Capacitación campesina.
- Industrias Conasupo, S.A. (ICONSA).- Procesamiento de oleaginosas.

³³ Ibid p. 106-107

³⁴ Ibidem p. 123

- **Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (LICONSA).- Procesamiento de leche.**
- **Maíz Industrializado Conasupo, S.A. DE C.V. (MINSA).- Procesamiento de maíz.**
- **Trigo Industrializado Conasupo, S.A. DE C.V. (TRICONSA).- Procesamiento del trigo.**
- **Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. DE C.V. (DICOMESA).- Distribución mayoreo.**
- **Distribuidora Conasupo Centro, S.A. DE C.V. ,Distribución mayoreo.**
- **Distribuidora Conasupo Noroeste, S.A. DE C.V. ,Distribución mayoreo.**
- **Distribuidora Conasupo Norte, S.A. DE C.V. ,Distribución mayoreo.**
- **Distribuidora Conasupo Sur, S.A. DE C.V. ,Distribución mayoreo.**
- **Distribuidora Conasupo Sureste, S.A. DE C.V. ,Distribución mayoreo.**
- **Impulsora del Pequeño Comercio. S.A. (IMPECSA).- Distribución menudeo.**
- **Fideicomiso de la Comisión Promotora Conasupo para el mejoramiento social (FICOPROCONSA).- Desarrollo regional.**
- **Fondo para la Industria Asociada (FIA).- Apoyo al desenvolvimiento de la pequeña industria.**

La operación conjunta del Sistema Conasupo trató de hacer realidad la regulación de los artículos de consumo básico en las diversas etapas del proceso alimentario. En la fase de la producción intentó asegurar un ingreso mínimo a los productores del campo; en la transformación industrial complementó la oferta e impulsó el desarrollo de pequeñas y medianas industrias, y en la distribución contribuyó a

garantizar con oportunidad y suficiencia el abasto a los consumidores de menores ingresos, principalmente.

Aun cuando Conasupo se expandió en forma acelerada por muchos años, dicho crecimiento nunca se dió sobre la base de evaluaciones acerca de su desempeño que justificara la expansión. Lo anterior es atribuible, en gran medida, a la confusión y forma de definición del concepto básico que caracteriza la naturaleza de Conasupo: su función reguladora.

El cumplimiento de los objetivos de Conasupo se tradujo en el otorgamiento de subsidios por parte del Gobierno Federal, de manera que pudieran mantenerse artificialmente bajos los precios de los productos básicos al menudeo. Ello modificó implícitamente el concepto de regulación que prevaleció durante la década de los setentas: Subsidios = a regulación, luego mayores subsidios = mayor regulación.

En 1980 el Gobierno Mexicano puso en marcha el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyo fin era, precisamente, lograr la autosuficiencia alimentaria del país, mediante la canalización masiva de recursos financieros a numerosos programas relacionados con el campo, que directamente fortalecieron a Conasupo.

“Aún cuando en 1981 se obtuvieron incrementos en la producción agrícola, éstos fueron transitorios pues en 1982 comienzan a perderse los avances logrados, y a partir de 1983 desaparece el SAM, al tiempo que el país retorna a hacer compras cuantiosas de productos agrícolas en el exterior: en ese año el 75.5% de sus compras fue de importación, en volumen se rebasaron los 11 millones de toneladas.”³⁵

En cuanto a los resultados de la acción reguladora de Conasupo, en lo económico se posibilitó el sustento de una fuerza de trabajo que fue determinante en el

³⁵ Ibid. p. 111-112

proceso de industrialización: en lo social se despejó la posibilidad de una conformación oligopólica del mercado de básicos que cuestionara drásticamente el abasto suficiente a la población y, en lo político, se evitó se abriera una fisura en la estabilidad de las instituciones. Algunos autores interpretan tal acción de la siguiente forma:

“La intervención reguladora quedó puesta al servicio de un modelo que otorgó prioridad absoluta a la industrialización. Esto exigía un abasto creciente a precios regulados, para que la estabilidad de los bienes y salarios permitiesen mantener bajo control la presión obrera.”³⁶ Bajo esta óptica, la función “reguladora” consistió en el abasto de productos básicos a precios bajos.

No obstante, los recursos sociales destinados a la función reguladora (Subsidios del Gobierno Federal canalizados a través de Conasupo), se destinaban en su mayor parte a proteger el consumo urbano y, muy particularmente, el de la ciudad de México por lo que su función central ha sido la de garantizar el abasto y evitar escasez de productos básicos en las ciudades más que la protección de los ingresos de los campesinos, el estímulo a la producción o el logro de la autosuficiencia alimentaria.

En la actualidad, persiste el problema alimentario, en la mayor parte de la población, el cual se dificulta por el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos familiares y por las insuficiencias y deficiencias de la producción agropecuaria, ambos factores no parecen resolverse en el corto plazo, por las contradicciones de la propia crisis económica.

Hoy en día las funciones de Conasupo se adecuan a la realidad que vive el país, el cambio de protagonista a promotor del Estado, se da en un contexto de astringencia de recursos financieros que obligan a su optimización, sin descuidar

³⁶ Esteve G. y Barkin D. *El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos Agrícolas Básicos en México*. p. 81

sus programas prioritarios, de tal forma las oleaginosas, forrajes, el trigo, el arroz y otros productos fueron liberados a la libre competencia.

“Las limitaciones del Estado en materia económica han obligado al saneamiento financiero de Conasupo mediante la reducción de apoyos fiscales a la empresa; tan sólo en el lapso 1983-1987 se redujo en 71% (de 207 mil a 65 mil millones de pesos).”³⁷

Asimismo el Gobierno Federal, en un acto de reconocimiento tácito en el sentido de que la deuda contraída por Conasupo responde a una política gubernamental³⁸ alimentaria y no a una deficiencia de la Institución, asumió el endeudamiento de los créditos contratados hasta el 20 de agosto de 1982. Posteriormente en abril de 1986 establece un convenio de asunción de deuda, denominado convenio para el cambio estructural, el reordenamiento integral y la rehabilitación financiera de Conasupo, condicionada a compromisos de productividad y eficiencia.

Así, la nueva estrategia consiste en revertir las transferencias implícitas que el campo realiza a las concentraciones urbanas, a través de incrementar porcentualmente los precios de garantía por encima de los precios finales al consumidor, con el fin de incentivar la producción agropecuaria nacional y recuperar la autosuficiencia alimentaria.

La racionalización³⁹ de los recursos y funciones de la empresa derivó, asimismo, en una creciente participación de los particulares en materia de comercialización de alimentos mediante el programa de compras participativas, dicho programa

³⁷ Conasupo *El Mercado de las Subsistencias Populares. Cincuenta años de Regulación* Tomo II p 160.

³⁸ *Política Gubernamental*. “Es una elección relevante realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción real o contemplado.” *Diccionario de Política y Administración Pública* Tomo II p. 273

³⁹ *Racionalización*: implica optimizar los recursos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) involucrados en el proceso administrativo para conseguir propósitos previamente definidos, dicho proceso se alcanza mediante la maximización o minimización de los elementos que concurren en un sistema determinado. *Diccionario de Política y Administración Pública* Tomo III p. 370

implementado a partir de 1985, responsabiliza al sector privado de la adquisición (tanto interna como externa), procesamiento y comercialización del abasto de materias primas que ellos mismos requieren. Tal acción derivó en el desahogo de la carga financiera que para la institución representaba el manejo de grandes volúmenes.

La modernización⁴⁰ estructural del sistema Conasupo se formalizó mediante un programa de reestructuración, presentado en octubre de 1989 el cual se basó en: 1) La reorganización de filiales; 2) La venta de industrias; y 3) La terminación de subsidios.

Dicho proceso consolidó la venta de las plantas industriales de Industrias Conasupo, S.A. (CONSA), el retiro de Conasupo de la adquisición de cosechas de grano básicos, excepto maíz y frijol, la desaparición de las tiendas denominadas Conasuper, la elaboración de un padrón de productores, el reforzamiento de mecanismos de control de calidad para productos nacionales e importados y la reordenación de instalaciones y objetivos de ANDSA y BORUCONSA.

En cuanto a los subsidios, se eliminaron los generalizados, y los que permanecen, continúan siendo objeto de revisión para evitar su desvío y dar prioridad a la aplicación de los recursos gubernamentales en objetivos de mayor impacto social; el objetivo de su racionalización es dirigirlos a los consumidores finales de una manera más selectiva.

Sin embargo, se eliminaron totalmente los subsidios otorgados a las materias primas para la avicultura, la industria procesadora de aceites y la panificadora, así

⁴⁰ **Modernización:** Proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnológicas, físicas y sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. La modernización busca la innovación y persigue la eficacia. *Diccionario de Política y Administración Pública*. Tomo 11 p. 637

como los del arroz y frijol. Continúan vigentes el de la tortilla y el relativo al programa social de leche rehidratada.

La depuración de los programas de Conasupo derivó, también, en la liquidación de la mayor parte de las empresas filiales. Actualmente sólo quedan LICONSA Y DICCONSA las cuales se resectorizaron⁴¹ hacia la SEDESOL; BORUCONSA ha dejado de operar como almacenadora exclusiva de Conasupo y hoy presta sus servicios a terceros, como paso previo a su desaparición; ANDSA se dividió en empresas regionales para facilitar su venta, también se han concentrado esfuerzos en el proceso de desconcentración y en el adelgazamiento de CONASUPO matriz, consistentes en la desaparición y fusión de áreas, reducción de la plantilla laboral, así como en la delegación de funciones y atribuciones en las Delegaciones Estatales.

Tales cambios obedecen a un proceso de redefinición del papel de Conasupo dentro del contexto del programa de apoyo al campo (PROCAMPO). Dicho proceso implica además: a) La eliminación total de los subsidios generalizados; b) El reforzamiento de los programas sociales de la empresa; c) La desaparición paulatina de los precios de garantía; d) El establecimiento de un nuevo sistema de apoyos financieros al sector rural. Todo esto significó que la paraestatal dejó de otorgar apoyos a la producción de maíz y frijol y se convirtió en un comercializador más de esos productos a precios de mercado.

⁴¹ La sectorización: Es un modelo de organización administrativa basado en una división de las actividades por sector, para compatibilizar y orientar los criterios de planeación económica y social, contribuyendo a un eficiente manejo de área de administración de un gobierno. En el modelo Mexicano de sectorización el Ejecutivo designa cabezas de sector en cada uno de los aspectos de la actividad económica y social a fin de proporcionar la coordinación entre dependencias y entidades, siguiendo directrices generales para conseguir metas concertadas; dicho modelo se bifurca en 2 ramas: a) la orgánica-estructural; y b) actividad económico-social. Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo III p. 470

Cuando hablamos de resectorización nos referimos al cambio de dos empresas paraestatales de un sector a otro.

Las funciones sustanciales que actualmente realiza Conasupo se reducen a: ser comprador de última instancia de maíz y frijol; garantizar el abasto de maíz a la industria molinera y DICCONSA; canalizar el subsidio para el consumo de tortilla; importar y abastecer leche en polvo; ejecutar programas presidenciales de apoyo a la población; y, procurar el abasto nacional de maíz, mediante importaciones o el mantenimiento de reservas estratégicas.

D. Déficit e Importaciones

Cuando la producción nacional es deficitaria, frente a las necesidades de consumo del país, se requiere importar del extranjero los tonelajes que garanticen el abasto suficiente para el consumo popular: maíz, frijol y leche en polvo.

El doble objetivo de Conasupo (asegurar el abasto y proteger el poder adquisitivo de los consumidores), obliga a realizar las compras en el exterior para regular el mercado nacional cuando se presenta el caso de producción deficitaria. Aún cuando la escasez elevaría los precios en favor de los productores agrícolas y, con frecuencia, a favor de los intermediarios, la tarea del gobierno es regular las importaciones para que éstas no sean excesivas, pues al pretender beneficiar al consumidor final, dañaría los precios que perciben los agricultores en el campo.

En 1984, Conasupo adquirió la totalidad de importaciones necesarias para cubrir el déficit de la producción nacional. Fue en 1985 cuando, a través de los Comités Participativos de Comercialización se logró que el sector privado importara directamente sus insumos. Tal cambio de política canceló la función de Conasupo como comercializador masivo, prácticamente único, y se involucró al sector privado en las obligaciones operativas y financieras del abasto nacional, ello no implicó "para Conasupo, perder su función básica de regulación de los

mercados; simplemente adecua la calidad y magnitud de su intervención para lograr el propósito perseguido.⁴²

Los inventarios que físicamente maneja Conasupo derivan de dos factores:

1. La necesidad de realizar compras nacionales para sostener los precios de garantía o de indiferencia en protección al interés de los agricultores;
2. La necesidad de mantener reservas reguladoras para proteger el abasto y consecuentemente los precios para el consumidor final. Estas reservas reguladoras se constituyen a partir de las compras nacionales y también, en caso de ciclos deficitarios, de las importaciones.

La reserva técnica reguladora para protección del consumo se entiende como cantidades recomendables, para cada mes del año, que le permitan a Conasupo garantizar el abasto de los productos básicos y la regulación de sus precios para el consumidor final, y a la vez permitan afrontar eventuales escaseces derivadas de déficit productivo o de especulaciones.

E. Importaciones de Maíz por Vía Marítima

Una de las tareas primordiales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares para abastecer el mercado nacional de productos básicos es adquirir con toda oportunidad los volúmenes suficientes, bien sea con los productores nacionales o en los mercados internacionales.

Con base a las perspectivas de producción que proporciona la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, así como el Gabinete Agropecuario y, en las necesidades de consumo de los diversos sectores, Conasupo establece un

⁴² Sesión del Consejo de Administración de Conasupo, del 24 de Abril de 1986 Cit. en *El Mercado de las Subsistencias Populares, cincuenta años de regulación* Tomo II p. 167

programa para determinar las compras de maíz y frijol que se harán a los agricultores del país.

Tales programas de compras se estructuran una vez que se informa sobre la superficie sembrada y estimaciones de cosechas a obtener. En caso necesario y una vez que se conocen los resultados de la producción en todo el país, los montos de las reservas probables y las necesidades de consumo, Conasupo acude al mercado exterior para cubrir la demanda de alimentos básicos.

El Gabinete Agropecuario, establece las cifras a importar y Conasupo realiza directamente las operaciones a través de convenios con gobiernos de diversos países que ofrecen sus productos; o bien mediante la organización de concursos públicos entre empresas proveedoras internacionales para elegir las mejores ofertas en cuanto a calidad, oportunidad y precio.

Dada la racionalización de recursos y funciones de Conasupo, implementada por el Gobierno Federal en la década de los ochenta, la cual obligó a los particulares a intervenir directamente en la compra de sus materias primas en el exterior, Conasupo redujo sus volúmenes de importación y sólo adquiere maíz, frijol y leche en polvo.

En los años en que se registra el déficit en la producción nacional de maíz y frijol, con respecto a las necesidades de la demanda, Conasupo acude a los mercados internacionales a fin de importar los volúmenes faltantes. Esta acción se realiza de tres formas:

1. De Gobierno a Gobierno.
2. Mediante concursos públicos.
3. A través de compras directas.

Por lo que se refiere a las compras de Gobierno a Gobierno, Conasupo por instrucciones del ejecutivo, establece las bases para que se lleve a cabo

determinada transacción en el exterior en aquellos artículos que no se cotizan en bolsa y que tienen alto contenido de interés político y social, lo que les impide quedar en manos de agrupaciones u organismos ajenos al control del estado. Un ejemplo típico de esta modalidad es la adquisición de leche en polvo.

Con respecto a las compras por concurso público, éstas se aplican para el caso del maíz, y generalmente, se hacen por invitación directa y restringida, de acuerdo a lo que establece la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y la normatividad interna de la institución. En esta modalidad se emite previamente una convocatoria y las bases de concurso, las cuales especifican: volumen, calidad, periodo de entrega, lugar de entrega, forma de pago, etc.

En cuanto a las compras directas, éstas las realiza Conasupo en aquéllos productos que no se cotizan en bolsa, sino que se rigen por negociaciones realizadas entre el proveedor y el comprador y, cuyas condiciones se establecen sin celebrar concursos en este caso se encuentran el frijol y la leche en polvo que tienen una oferta aleatoria en el mercado. No obstante la negociación se rige sobre bases previamente establecidas.

Los siguientes dos apartados profundizarán sobre los aspectos técnicos específicos, que se consideran en Conasupo para las operaciones de importación de maíz y leche en polvo por vía marítima.

APARTADO III

LOGÍSTICA EN LA IMPORTACIÓN DE MAÍZ, INCOTERMS Y ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES OPERATIVAS Y DEL TRANSPORTE DEL CONTRATO DE FLETAMENTO Y DE COMPRA VENTA (CAF) DE MAÍZ DE IMPORTACIÓN EN LA MODALIDAD MARÍTIMA QUE MANEJA CONASUPO

A partir de la década de los ochentas en que se registra el déficit en la producción nacional con respecto a las necesidades de la demanda (véase cuadro 5 en anexos), Conasupo acude a los mercados internacionales a fin de importar los volúmenes faltantes. En este tipo de operaciones la logística⁴³ y el transporte juegan un papel de primordial importancia, ya que de los puntos de internación al país (puertos y fronteras) es preciso trasladar los productos hasta los centros de concentración y almacenamiento, así como proceder a la distribución de la mercancía hacia las zonas de consumo.

En cuanto al uso del transporte, para el manejo de las importaciones, éste implica la elaboración de estudios logísticos y un elevado grado de coordinación entre las áreas operativas de Conasupo, dados los considerables volúmenes a movilizar y las distancias a recorrer desde los puntos de internación hacia los lugares de consumo.

Conasupo, a través, de su Dirección de Operaciones, se encarga de la internación de maíz por los principales puertos y fronteras ubicados cerca de las zonas de consumo; en los puertos se dispone de Unidades Operativas, órganos

⁴³ Logística: Término que nomina la estrategia de movilización de mercancías en la forma más eficiente y en el menor tiempo posible. Lino Javier Calderón. Avanzan los Sistemas Logísticos de Transporte de Mercancías. El Financiero 22 de Mayo de 1997 p. 6a

desconcentrados encargados de coordinar la recepción de los buques y la descarga de los mismos, así como la distribución del producto hacia los destinos finales.

Estados Unidos se constituye como país principal del cual México adquiere maíz, ello se debe a: los altos volúmenes producidos por E.U., a la cercanía geográfica, a los compromisos mutuos establecidos en el TLC, así como a las facilidades de crédito otorgadas por el Departamento de Agricultura de los E.U.

De las adquisiciones hechas en el extranjero, el 60% llegan por vía marítima. Las operaciones de descarga se efectúan en los puertos de Veracruz, Coatzacoalcos, Progreso y Tampico principalmente, aunque también se han utilizado los de Tuxpan, Guaymas, Manzanillo, Mazatlán, Lázaro Cárdenas y Salina Cruz.

La importación masiva de maíz por puertos exige la utilización de vagones de ferrocarril, y en ocasiones de unidades de autotransporte. Dada la saturación de los puertos de entrada y el costo diario del buque, la operación marítima requiere dar fluidez y sincronizar las operaciones de descarga de los buques, la disponibilidad de furgones y camiones en puerto, el tiempo de travesía de éstos a bodegas de destino, la capacidad de almacenaje disponible, así como la adecuada aplicación de sistemas y procedimientos⁴⁴ de internación.

INCOTERMS

Uno de los principales elementos jurídicos utilizados por Conasupo para efectuar operaciones de comercio exterior, específicamente en los contratos de compra-venta de importación con modalidad marítima, es la utilización de los

⁴⁴ *Sistemas y Procedimientos*: Son directrices que establecen la manera como debe realizarse un trabajo, su secuencia, interrelación e instrumentos. Toda organización posee una estructura que divide el trabajo (organización) y otra que lo integra (sistemas y procedimientos). Un sistema es un conjunto de procedimientos diseñados para regular la toma de decisiones dentro de una función básica de un organismo; procedimiento es una serie de operaciones o rutinas. *Diccionario de Política y Administración Pública* Tomo III p. 532

INCOTERMS (International Commerce Terms). Términos de comercio internacional, mismos que fueron expedidos en 1953 por la Cámara Internacional de Comercio, con sede en París.

La aplicación de los INCOTERMS se fundamenta en siglas con las que se define todo un concepto de contratación internacional en materia de compra-venta de mercancías, en las mismas se establecen las obligaciones y derechos por parte del vendedor y del comprador en cuanto al uso del transporte, la recepción y la entrega de las mismas.

Dado que el propósito de este trabajo es analizar las condiciones operativas del transporte contenidas en los contratos de fletamento y de compra-venta de importación, conviene resaltar el ámbito de aplicación de los INCOTERMS, ya que éstos por sí mismos no constituyen contratos de compra-venta, sino que son la parte técnica del uso del transporte para las mercancías y establecen, específicamente, el tipo de transporte y los momentos en que empiezan y terminan los riesgos y la propiedad de la mercancía. Aún cuando la aplicación de INCOTERMS no es obligatoria, su utilización facilita el establecimiento de obligaciones y derechos en materia de transporte de mercancías, ya que atrás de cada una de las siglas utilizadas existen definiciones uniformemente establecidas y aceptadas a nivel mundial.

“Los INCOTERMS más importantes aplicables a la modalidad marítima son:

1. **FAS: Free Alongside Ship.- Libre junto al barco.**
2. **FOB: Free on Board.- Libre a bordo (puerto de embarque).**
3. **CAF: Cost and Freight.- Costo y flete.**
4. **CIF: Cost, Insurance and Freight.- Costo, seguro y flete.**
5. **DES: Delivered Exship.- Entregado fuera del barco.**

6. DEQ: Delivered Ex Quay.- Entregado fuera del muelle."⁴⁵

Los INCOTERMS pueden ser modificados, restringidos o ampliados y su flexibilidad permite hacer todas las combinaciones. lo importante es el manejo de las siglas, puesto que dan la seguridad sobre el momento en que el vendedor termina con su compromiso de entregar y el comprador asume el riesgo y la propiedad de la mercancía.

A. Modalidades de Compra-Venta

Las principales modalidades de compra que utiliza Conasupo para la importación de maíz son: A) Costo y flete (CAF): Cost and Freight; y. B) Libre a bordo (FOB) Free on board.

A. En la modalidad de costo y flete (CAF), el proveedor vende a Conasupo el producto y los servicios de transporte marítimo que lo movilizarán hasta el puerto de destino determinado por la propia Conasupo. Tanto el precio del producto como el del flete así como sus especificaciones respectivas quedan contempladas dentro de un sólo contrato de compra-venta. "En esta modalidad los riesgos de pérdida y daño a la mercancía son transferidos del vendedor al comprador en el momento en que el producto haya sido entregado a bordo del barco en puerto de embarque."⁴⁶

B. En la modalidad de libre a bordo (FOB), en tráfico de altura, el proveedor entrega el producto en un puerto de carga extranjero, previamente acordado por las partes, para transportarlo a un puerto nacional. Conasupo debe contratar los servicios de transporte marítimo, mediante licitación o concurso

⁴⁵ Términos de Comercio Internacional para 1990. Citados por Eduardo Reyes Díaz Leal en *Términos Internacionales de Compra y Técnicas de Negociación* p. 5

⁴⁶ Terminología Marítima en *Diario Oficial de la Federación del 23 de Octubre de 1993* p. 26

público, el cual de acuerdo con la normatividad vigente se fundamenta en: bases de licitación, una convocatoria y un proceso de licitación.

“En esta modalidad de compra el vendedor termina su obligación de entrega cuando los artículos o productos han pasado por el riel del barco en el puerto de embarque asignado.”¹⁷ Esto significa que Conasupo debe asumir todos los costos y riesgos de pérdida o daño a los productos desde ese punto. Además la empresa naviera, por cuenta de Conasupo, asume la responsabilidad del producto al transportarlo desde puerto de origen hasta puerto de destino.

Conasupo también utiliza el transporte marítimo en tráfico de cabotaje; el cual constituye una modalidad del contrato (FOB) sólo que en este caso “el transporte de maíz se realiza desde un puerto nacional hacia otro puerto nacional.”¹⁸ El uso del transporte marítimo en este tipo de movilizaciones contribuye al rápido desalojo de cosechas en entidades productoras y al abasto oportuno de centros consumidores. Los principales tráficos son:

- San Carlos, B.C.S.- Lázaro Cárdenas, Mich.
- Guaymas, Son.- Lázaro Cárdenas, Mich.
- Topolobampo, Sin.- Lázaro Cárdenas, Mich.

En la modalidad libre a bordo FOB, Conasupo utiliza Buques denominados “Tramp” “Servicio trampa, los cuales literalmente son buques, vagabundos porque no tienen ruta ni itinerario fijo, sino que están al servicio de las cargas disponibles más próximas de acuerdo a como se presenta el mercado mundial.”¹⁹

En esta misma modalidad existe, entre otros tipos de contratos de fletamento, el que se denomina: “Por viaje, mismo que se constituye como un acuerdo de voluntades, en virtud del cual una persona llamada fletante, o sea, propietario del

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid p. 28

¹⁹ Ibid p. 28

buque pone a disposición de otra persona llamada fletador su buque para transportar en uno o varios viajes determinada cantidad de mercancías.”⁵⁰ El contrato incluye las condiciones, el precio del viaje por tonelada métrica transportada, puertos de origen y destino, etc.

Para llevar a cabo una operación de importación de maíz en la modalidad FOB, primero se requiere celebrar un contrato de compra-venta entre un comprador y un vendedor, en el mismo deben incluir los aspectos fundamentales de la operación, tales como: objeto del contrato, producto, cantidad, partidas, calidad, precio, forma de pago, forma de entrega, documentación, supervisión, reclamaciones, rechazos, garantías, jurisdicción y las condiciones operativas del transporte.

B. Análisis de los elementos operativos y de transporte contenidos en los contratos “tipo” que utiliza Conasupo para fletamento marítimo y para compra-venta de maíz

Por las características del maíz, las limitaciones en infraestructura y calado de los puertos nacionales, la infraestructura de almacenamiento disponible y otros factores, Conasupo sólo ha celebrado hasta hoy contratos de fletamento por viaje, ya sea en el mercado spot, de un sólo viaje, o, contratos de fletamento en base a viajes consecutivos.

En el mundo naviero, existe una gran diversidad de modelos de contratos de fletamento por viaje aceptados; entre los más renombrados, podemos citar los siguientes: “A) El Baltimore Term Grain o Baltimore Form; B) El American; C)

⁵⁰ Virgilia Nuñez Tovar. *Curso de Actualización en Transporte Marítimo* p. 124

El Norgrain; D) El River Play; E) El Bich Boy y, F) El Gencon, que es el más común.”⁴¹

Aún cuando Conasupo utiliza su propio modelo de contrato para fletamento por viaje, su contrato “tipo” deriva fundamentalmente del contrato GENCON. Los contratos o proformas de contratos permiten darle celeridad al negocio de fletamento marítimo, pues dan seguridad tanto al fletante como al fletador y evitar disputas respecto a la interpretación de las distintas cláusulas.

Tanto en las operaciones CAF como en las FOB Conasupo utiliza condiciones operativas de transporte similares, la diferencia se da en que en la operación CAF las condiciones operativas quedan plasmadas en el contrato de compra-venta que se celebra con el proveedor, el cual se ve obligado a cumplirlas hasta el momento de la entrega del producto en puerto de destino; y en la operación FOB la responsabilidad en el cumplimiento de las condiciones operativas está dividida: por parte del proveedor hasta la entrega del producto en puerto de carga y por parte de la empresa naviera, desde el momento de la carga en puerto de embarque, hasta su entrega en puerto de destino, dicha responsabilidad queda plasmada en el contrato de fletamento.

Las condiciones operativas que analizaremos y que están contenidas tanto en los contratos de compra-venta CAF y/o FOB y en los de fletamento marítimo, son las que se describen a continuación y, que fueron extraídas del contrato de prestación de servicios de fletamento marítimo REF:476-TMA-016/96, utilizado por Conasupo.

1. Producto.- Constituye una de las partes sustanciales del contrato, en caso de ser maíz debe especificarse el grado de calidad que se adquiere, si el maíz es de origen Estadounidense generalmente se comercializa el grado 2, que es amarillo para consumo humano, el grado está determinado por diversos

⁴¹ Arturo Alcazar Nieto. - *Curso de actualización en transporte marítimo* p. 109

factores de calidad que integran la norma; tales factores son, entre otros: La humedad, impurezas, peso específico, grano dañado, grano quebrado, contenido de aflatoxinas, etc., la calidad del maíz de importación procedente de E.U. debe ser certificada por el Servicio Federal de Inspección de Granos (F.G.I.S.), de aquél país, de manera previa al embarque.

2. Cantidad.- En este rubro se especifica el tonelaje total mínimo y máximo a embarcar por parte del proveedor o a transportar por parte de la línea naviera, se especifica asimismo el número de partidas o viajes, la cantidad de cada partida, así como el porcentaje de tolerancia que puede o no embarcarse, por ejemplo en un barco CAF si la cantidad a embarcar son 20,000 Toneladas Métricas 10% más o menos a opción del proveedor, éste puede embarcar un mínimo de 18,000 T.M., y un máximo de 22,000 T.M., en operaciones FOB, la opción para carga del porcentaje de tolerancia es de la Línea Naviera, sin embargo en el contrato de compra-venta se establece que la opción es de Conasupo.
3. Puerto(s) de origen.- (Operaciones FOB) En este punto puede especificarse el nombre de un sólo puerto o bien, en caso de importaciones de maíz de origen Estadounidense, se señala una área de carga por ejemplo "Puertos americanos del Golfo de México", que incluyen a todos aquellos puertos Americanos situados en el Golfo de México hasta el límite de Baton Rouge, Louisiana. Si el contrato de compra-venta establece que el producto puede ser entregado en uno o varios puertos y distintos muelles dentro de un mismo puerto o de diferentes puertos, las mismas condiciones deben estipularse en el contrato de fletamento. Así mismo debe especificarse que la carga se efectuará en muelles seguros de puertos seguros con el barco siempre a flote, es decir que el buque puede llegar y permanecer con seguridad a cualquier nivel de la marea.

4. Puerto de destino.- En operaciones CAF el puerto o los puertos de destino quedan especificados en el contrato de compra-venta . si la alternativa es de 2 o más puertos para la descarga, Conasupo debe informar al proveedor vía telex o fax el nombre del puerto de descarga antes del inicio de las operaciones de carga del buque, ya que el proveedor requiere formular su plan de estiba con base al calado del puerto de destino. Generalmente cuando el maíz procede de puertos Texanos o del área de Nueva Orleans los puertos de descarga alternativos son Veracruz/Coatzacoalcos, dichos puertos tienen calados similares (aproximadamente 9 metros). Sin embargo los factores más importantes que determinan la elección son: el costo de la movilización del producto del puerto a la zona de consumo, la urgencia por abastecer determinadas plazas, la disponibilidad y productividad de los equipos de descarga, la saturación de los puertos, así como el área de influencia del puerto y disponibilidad de equipo de transporte terrestre para la movilización del producto.
5. Empaque.- Tratándose de maíz generalmente se especifica que el embarque se realizará a granel, en operaciones CAF no se especifica si la carga debe ser estibada y trincada (Asegurada) a bordo del buque, dado que el compromiso de entrega del producto en buen orden hasta puerto de destino es del proveedor, sin embargo en operaciones FOB, el contrato de fletamento debe especificar el término FIOST (Free in and out stowed and trimmed) flete, carga, descarga, estiba y trimado en puerto pagado por el embarcador. Para evitar el costo de las maniobras de emparejado y trimado, Conasupo sólo contrata buques auto trimantes (SELF TRIMMING).
6. Periodos para la presentación de aviso de listo en puerto de carga.- En operaciones CAF el proveedor se obliga a embarcar el producto dentro de un periodo de embarque previamente establecido con el comprador, este periodo generalmente abarca un lapso de 10 a 15 días (ventana), en caso de no

embarcar en dicho lapso, se ve obligado a pagar una pena convencional que le impone Conasupo y asume el riesgo de cancelación del contrato, lo que casi nunca sucede.

El "aviso de listo" es el documento por el cual el capitán del barco formaliza su disposición para iniciar operaciones de carga /descarga.

En operaciones FOB también se establecen periodos de embarque o ventanas para que los buques presenten su aviso de listo en el (los) puerto(s) de carga definidos por el proveedor. En operaciones FOB y en condiciones normales el procedimiento es el siguiente: A) Conasupo celebra contrato de compra-venta con el proveedor estableciendo periodos de embarque; B) Conasupo celebra contrato de fletamento con la empresa naviera, señalando los mismos periodos de embarque comprometidos con el proveedor; C) La empresa naviera nomina buque a Conasupo, le indica ETA (Tiempo Estimado de Arribo a puerto de carga) y le solicita el nombre del puerto de carga; D) Con cinco días de anticipación al arribo del buque a puerto de carga, Conasupo nomina buque al proveedor y le solicita informe o confirme el puerto de carga; E) El proveedor acepta la nominación del buque e informa a Conasupo del puerto de carga; F) Conasupo informa del puerto de carga a la empresa naviera; G) El buque de la empresa naviera se presenta al puerto de carga, se registra ante la aduana, pasa las inspecciones del National Cargo Bureau y del Federal Grain Inspection Service; H) El buque es cargado por el proveedor; I) El buque zarpa hacia puerto de destino.

El incumplimiento de los periodos de embarque por parte de Conasupo (al no enviar el buque al puerto de carga dentro del periodo contratado), de la empresa naviera (por no disponer de buque en dicho periodo o incumplir el contrato de fletamento), o del proveedor (por no cargar el producto al buque

dentro del período de embarque), son penalizados de acuerdo a estipulaciones contenidas en los contratos.

7. **Tipos de buque.**- Para el transporte de maíz a granel Conasupo estipula, en los contratos de compra venta (CAF) y en los de fletamento, las características de las embarcaciones que deberán utilizarse para su transporte, las más importantes son: A) Que se trate de un buque granelero del tipo (Bulk Carrier) sin entrepuentes; B) Que sea auto trimante (Self Trimming); C) Que no cuente con tanques laterales utilizables; D) Que cuente con la más alta clasificación de la Lloyd's Register of Shipping 100-A-1, u otras sociedades clasificadoras equivalentes; E) Que cuente con un mínimo de cinco bodegas/escotillas; F) Que cuente con un mínimo de cuatro grúas (Cranes) que puedan atender la carga/descarga de hasta dos bodegas en forma alternativa; G) Que cada una de las grúas tenga capacidad mínima de 10 toneladas métricas o más, a fin de que su capacidad permita resistir el peso de la almeja u otro dispositivo de descarga, el peso del producto y el arranque y/o los movimientos del equipo durante las operaciones, de descarga. Dentro de las especificaciones técnicas requeridas para los buques se excluyen aquellos equipados con plumas (Derricks) y con grúas tipo Universal Cargo Gears, por su probada ineficiencia en puertos nacionales.
8. **Ritmos de carga.**- Los ritmos de carga que Conasupo estipula "para barcos con capacidad de 20,000 a 30,000 toneladas, en operación de importación de maíz se fijan a razón de 8,000 Toneladas Métricas por día de 24 horas consecutivas, fracciones en proporción, en que no se presenten fenómenos climatológicos que impidan o puedan impedir la cargadura, quedan incluidos los sábados, los domingos y los días festivos (WWDSSHINC)"⁵² dicho ritmo puede considerarse bajo, ya que la capacidad de carga de la mayoría de los

⁵² Conasupo. Contrato de Prestación de Servicios de Fletamento Marítimo REF: 476-TMA-016/96 p 3

elevadores estadounidenses permite la carga de un buque de 30,000 toneladas, generalmente en un máximo de 36 horas, siempre y cuando exista grano disponible.

En puertos nacionales y para operaciones de cabotaje generalmente se fijan ritmos de carga de 2,500 a 3,000 T.M. por día, ello obedece a las limitaciones técnicas del equipo de carga disponible y a la capacidad de los almacenes disponible en los puertos de carga.

9. Ritmos de descarga.- Estos se determinan en función de la infraestructura disponible para descarga de graneles agrícolas en los puertos de destino y generalmente no son mayores a 2,500 toneladas por día de 24 horas consecutivas (WWDSSHINC); o cuando no existe saturación en el puerto de descarga se contrata en términos (WWDSSHEX), es decir que los sábados, los domingos y los días festivos quedan excluidos para efectos de cómputo de tiempo a la descarga, si dichos días son utilizados total o parcialmente el tiempo realmente utilizado en la descarga cuenta como tiempo usado, en éste caso se utilizan adicionalmente las siglas U.U. (Unless Used).
10. Aviso de listo en puerto de descarga.- El proveedor en operaciones (CAF) y la empresa naviera en operaciones (FOB) se responsabilizan de dar, puntualmente y por escrito, a Conasupo los informes sobre el inicio, avance y conclusión de las operaciones de carga, así como el tonelaje cargado, la fecha de zarpe de puerto de carga y el ETA a puerto de destino. En condiciones normales el tiempo de travesía de un buque desde el puerto americano del golfo de México hacia uno nacional de la misma zona es de 3 días. Por tal razón, Conasupo debe de planear su recepción cuando menos con 15 días de anticipación a su arribo; la programación del arribo del buque, la designación de agente aduanal, la contratación del seguro, el trámite de documentos relativos a la importación, la previsión de fondos para el pago de derechos, la

programación de la distribución del producto , la solicitud de equipo de transporte terrestre para la descarga, la solicitud de estibadores para las maniobras, la fumigación y la certificación, son entre otras, las actividades de planeación que deben efectuarse previamente al arribo del buque; Una vez arribado, debe pasar por una serie de trámites previos al atraque como son: las inspecciones por parte de autoridades nacionales de migración, sanidad vegetal y capitania de puerto, entre otras, aprobada la "libre plática" y las inspecciones correspondientes, el buque puede atracar y presentar su "aviso de listo" dentro de los plazos y horarios establecidos contractualmente. Dicho aviso puede ser dado y debe ser aceptado, aún cuando el buque se encuentre fondeado por estar ocupados los muelles, por lo general el tiempo de descarga comienza a contar a partir de las 8:00 hrs. del día hábil siguiente a aquél en que fue dado el "aviso de listo".

11. Tasa de demoras.- La tasa de demoras se fija en función del tiempo disponible para la carga y/o descarga de la mercancía de un buque, dicho tiempo deriva del ritmo de carga y/o descarga contratado por día, así como del costo diario que tiene el buque según su capacidad, características y condiciones de mercado. La demora se da cuando el fletante o el fletador se excede del tiempo disponible para cargar o descargar un buque, las razones para que se den demoras pueden ser: falta de grano, descompostura del equipo de carga y/o descarga, falta de equipo de transporte terrestre, saturación de posiciones de atraque, huelgas de estibadores, falta de destinos para el grano, falta de documentos, restricciones por parte de autoridades, etc., "para buques con capacidad de 30,000 T.M. se establece una tasa de demoras en cuota fija de Us. \$ 10,000 dólares por día en exceso de tiempo disponible, fracciones en proporción; para buques con capacidad de 20,000 T.M. la tasa de demoras en cuota fija es de Us. \$ 7,000 dólares por día, fracciones en proporción."⁵³ La

⁵³ *Ibid* p. 5

tasa de demoras influye en el costo del flete y es pagada o cobrada en el documento denominado "computo de tiempo."

12. Tasa de despachos. - El despacho consiste en el tiempo ahorrado que obtenga el fletante o el fletador durante las operaciones de carga y/o descarga del buque. Al igual que la tasa de demoras, la tasa de despachos deriva del ritmo diario de carga o descarga convenido, sin embargo, la tasa de despachos equivale, por lo general a la mitad de la tasa de demoras, es decir: "para un barco de 30,000 T.M. la tasa de despacho es de Us. \$ 5,000 dólares por día, fracciones en proporción y para un buque de 20,000 T.M. la tasa es de Us. \$ 3,500 dólares por día, fracciones en proporción."⁴⁴ La diferencia obedece a que tanto las demoras como los despachos no constituyen el objeto principal de un contrato de fletamento. La tasa de despacho también influye en el costo del flete.

13. Seguridad, calado, maniobras y atraque. - Esta condición operativa se refiere a que Conasupo no asume responsabilidad alguna sobre los riesgos de las embarcaciones que utiliza para mover grano, cuando estas arriban, atracan y efectúan maniobras de carga o descarga en puertos nacionales o extranjeros. Generalmente las empresas navieras y los capitanes de los buques conocen las características físicas de los puertos y muelles a donde arribaran sus embarcaciones: El conocimiento de las batimetrías (calados), mareas, obras de atraque, de protección a los muelles y zonas de maniobras, así como de la infraestructura portuaria disponible y las condiciones climatológicas prevalcientes en puertos de carga, constituyen elementos de suma importancia para prever la carga y su distribución en el buque; Un exceso de carga o su deficiente distribución además de crear riesgos en la estabilidad de la embarcación, podría impedir su atraque en puerto de destino por limitaciones

⁴⁴ Ibidem

de calado o bien propiciar maniobras adicionales de acoderamiento, aligeramiento, cambio en las posiciones de atraque, alijos, etc., dichos riesgos son asumidos por el fletante o transportista.

14. Impuestos y derechos.- Tanto en operaciones CAF como en FOB, "Conasupo asume el costo de los siguientes gastos relacionados en el embarque: A) Gastos de carga y descarga; B) Separación y chequeo de la carga /descarga; C) Apertura y cierre de escotillas, exceptuando la primera y última, que son a cargo del fletante; D) Las operaciones relacionadas con la carga / descarga; E) Cuotas, sobre cuotas e impuestos sobre la mercancía; F) Derechos de muelleaje; y G) Los daños al barco o su equipo, causados por los estibadores en las operaciones de carga/descarga."⁵⁵

El fletante en operación FOB o el proveedor en operaciones CAF, a su vez asume los siguientes gastos portuarios relacionados con el barco: "A) Agenciamiento; B) Libre plática; C) Derechos de atraque y amarre del buque; D) Derechos portuarios; E) En caso de averías en las grúas o equipo de carga del buque, las grúas de tierra que se requieran; F) Derechos consulares del barco; G) Derechos de capitania de puerto; H) Negociaciones de agencia consignataria; I) Primer apertura y último cierre de escotillas; J) Impuestos establecidos con motivo del movimiento de las naves; K) Los gastos y tiempos que se deriven del emparejamiento y aseguramiento de la carga a bordo."⁵⁶

15. Maniobras de estiba / desestiba.- Los estibadores, cargadores, checadores, tarjadores y demás personal operativo que intervenga en las maniobras de carga/descarga son designados y pagados por Conasupo o su representante. Dichas maniobras sólo son pagadas en puerto de destino, pues en puerto de carga, las mismas son pagadas por el proveedor. El procedimiento para contratar y pagar dichas maniobras consiste en otorgar un anticipo del 100%

⁵⁵ Ibid p.5

⁵⁶ Ibidem

del costo estimado al concesionario de maniobras (Sindicato, Cooperativa de Trabajadores, Administración Portuaria Integral-API-u otra empresa) al momento de solicitar la descarga y posteriormente se efectúa la liquidación a favor o a cargo mediante la presentación de las facturas y comprobantes correspondientes tanto el anticipo como la liquidación se pagan desconcentradamente. Durante las maniobras de carga/descarga el fletante se obliga a habilitar todas las luces a bordo, fuerza motriz del buque, así como el equipo necesario para efectuarlas durante las 24 horas del día, si es necesario.

16. Flete muerto.- Este consiste en la diferencia en tonelaje de menos entre el tonelaje solicitado por el capitán del barco en el aviso de listo y plan de estiba y el tonelaje realmente cargado por el proveedor o fletador. Dicha diferencia es pagada por Conasupo a la transportista como si el producto no cargado hubiera sido transportado, es decir a la misma tarifa. Las limitantes del transportista para solicitar carga y del proveedor para embarcar están dadas por los tonelajes máximos y mínimos establecidos contractualmente.

17. Sustitución.- El fletante tiene la obligación de tener el (los) buque(s) fletado(s) al servicio exclusivo de Conasupo; no obstante si éste(os) quedara(n) fuera de servicio por emergencia o reparación o bien estuviera(n) imposibilitado(s) para llegar dentro del periodo fijado para presentar aviso de listo en puerto de carga, el fletante tiene la obligación de sustituir las naves por otras de iguales características que cumplan con el servicio dentro de los términos establecidos. Para que opere la sustitución debe existir la aprobación previa de Conasupo. Generalmente opera la sustitución, dadas las características propias del mercado de fletes.

18. Cómputo de tiempo.- (Lay Time) conforme a los ritmos de carga y descarga establecidos, a las tasas de demoras despachos convenidos y a los tiempos realmente utilizados en la carga/descarga de la mercancía, se hace necesaria la

elaboración de cómputos de tiempo, a la carga y/o descarga, los cuales son una especie de bitacora-resumen que contiene, entre otros datos: El nombre del buque; el puerto de carga o descarga; el tonelaje transportado; producto; fecha de arribo; fecha y hora de aviso de listo presentado; fecha y hora de aviso de listo aceptado; fecha y hora de inicio y conclusión de operaciones de carga o descarga; tiempo disponible para carga o descarga; tiempo utilizado en la carga o descarga; detalle de las operaciones diarias del buque, mismo que incluye movimientos del buque, maniobras, descansos, tiempo de suspensión de operaciones, lluvia, bodegas cargadas o descargadas, descomposturas de equipo, falta de estibadores, falta de equipo de transporte, etc., al final del documento se expresa la cantidad de días, horas y minutos utilizados en la operaciones y, ya sea en exceso o en ahorro, se calcula el tiempo utilizado contra el tiempo disponible y se determina si existen demoras o despachos, el tiempo resultante se traduce a dólares de acuerdo con la tasa correspondiente y se determina si es a cargo o a favor.

Los documentos que sirven de base para su elaboración son el "aviso de listo", el "estado de hechos" que se formulan tanto en puertos de carga como de descarga.

Tanto el proveedor como el fletante y la propia Conasupo elaboran sus propias versiones de los cómputos de tiempo, mismas que son revisadas, conciliadas y cobradas o pagadas, las cantidades resultantes, a más tardar dentro de los treinta días hábiles siguientes después de haber concluido sus operaciones el buque.

19. Tarifas.- Las tarifas de los fletes marítimos están sujetas, entre otros factores, a las características propias de las embarcaciones, a condiciones variables de mercado, así como al costo de oportunidad para posesionar un buque. El procedimiento que utiliza Conasupo para la obtención de los mejores precios

consiste en convocar simultáneamente la compra de maíz en posiciones CAF y FOB con proveedores y al mismo tiempo la contratación de embarcaciones para la posiciones FOB. Derivado del análisis comparativo de cotizaciones CAF contra FOB, las áreas de comercialización y operaciones determinan las compras en las modalidades que hayan sido cotizadas al menor precio.

Cabe señalar que la contratación del transporte marítimo en Conasupo esta sujeta a las disposiciones que establece la Ley de Adquisiciones y Obra Pública y demás normas en vigor, por lo que las tarifas por flete marítimo que paga Conasupo son determinadas por las cotizaciones más bajas derivadas de la licitación pública celebrada previamente.

20. Pago del flete.- El pago de los fletes se efectúa en operaciones CAF juntamente con el pago del producto mediante carta de crédito a favor del proveedor previamente al embarque. En operaciones FOB el flete es pagado diez días hábiles después de que el fletante presenta la factura respectiva junto con copia del conocimiento de embarque, el cual se constituye como el documento probatorio de que el servicio ha sido efectuado.

Los aspectos técnicos examinados en el presente apartado, constituyen los elementos primordiales de una operación de importación de maíz sobre la base FOB, pero sobre todo describen los conceptos indispensables para la contratación de un buque granelero, utilizable para la transportación de maíz. Aun cuando su descripción es breve, dada la extensión del presente trabajo, espero haber dado una idea general sobre las operaciones de importación de maíz que efectúa Conasupo.

APARTADO IV

IMPORTACIÓN DE LECHE EN POLVO, CONDICIONES OPERATIVAS Y DEL TRANSPORTE EN EL CONTRATO TIPO DE COMPRA-VENTA QUE MANEJA CONASUPO

A. Producción e Industrialización de leche en polvo

México enfrenta, además de déficit en la producción de grano básico, insuficiencia en la producción de leche: la baja producción nacional de leche, "calculada en 7 mil 300 millones de litros anuales, hace necesaria la importación para cubrir un déficit calculado en 2 mil 800 millones de litros anuales."⁵⁷ (véase cuadro 6 en anexos).

La baja producción de leche obedece, en primer término, a las desiguales estructuras de producción y a las obsoletas formas de organización que prevalecen entre la mayoría de los productores.

"La producción de leche se basa en dos tipos de explotaciones: La de gran escala, con explotaciones de alta concentración de capital que generan un 58% de la producción nacional, pese a que los ganaderos cuentan con sólo un 12.7% de los vientres, y cuyo miembros están afiliados a la Confederación Nacional Ganadera, la cual ejerce diversas presiones y resulta beneficiada con los incrementos de precios; y otra tradicional, que con grandes carencias sólo destina su producción a cubrir necesidades locales, cuando no al autoconsumo."⁵⁸

En segundo término, México no se caracteriza por ser un país en que abunde el ganado altamente productivo. "El ganado lechero representa aproximadamente el

⁵⁷ Conasupo. *Revista Sistema* Oct.83 p. 4

⁵⁸ *Ibid*

4% del total de cabezas registradas en el país.”⁵⁹ Tal carencia aunada al carácter estacional de la explotación del lácteo, a las técnicas rudimentarias de explotación; a la intermediación por parte de comerciantes y, a la desorganización por parte de productores, son los factores que propician además de déficit en la producción de leche: un sistema obsoleto de abasto, así como la formación de monopolios que frenan el desarrollo de esa industria.

“La mayoría de los hatos lecheros en México tienen carácter estacional y se dividen en dos ciclos: la época de sequía, que se inicia en noviembre y termina en junio, en la que se genera el 43% de la producción total anual, y la época de lluvia, de julio a octubre, en la que se genera el 57% del volumen restante.”⁶⁰

Ambos ciclos de producción están bien diferenciados por: mientras que en la época de sequía la escasez genera especulación y frecuentes desajustes en los precios, mismos que benefician a intermediarios y productores lecheros altamente capitalizados, los cuales utilizan técnicas avanzadas de ordeñar; durante la época de lluvias los precios se deprimen y van a la baja constante permitiendo a las compañías industrializadoras operar a su máxima capacidad a fin de obtener derivados y esperar la época de estiaje en la que el mercado mantiene mejores perspectivas.

“En cuanto a la industrialización, en México la leche es escasamente procesada, ya que sólo se destina un 25% de la producción láctea a la elaboración de derivados como: quesos, cremas, requesón, mantequillas, flanes, cajetas, yogures, etc., no obstante dicho porcentaje tiende a ascender, lo que se constituye en un factor que obliga a importar cada vez más costosos volúmenes de leche en polvo.”⁶¹

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Ibid p. 5

⁶¹ Ibidem

“La industrialización de lácteos incluye el proceso de leches evaporadas, condensadas, enteras en polvo, rehidratadas, etc. Las industrias que utilizan leche en polvo como materia prima adquieren por conducto de LICONSA (Leche Industrializada Conasupo) el 35% de la leche en polvo que se importa cada año.”⁶² La importación de la leche ha sido constante ya que el incremento de la población pecuaria ha sido incapaz de satisfacer la demanda nacional de leche.

Ante la gran demanda la leche tiende a romper cualquier control de precios y provoca especulación, pues el comercio del producto es objeto de prácticas desleales entre comerciantes como son: la alteración del producto, el condicionamiento de su venta, el ocultamiento o su venta a precios altos.

B. Intervención del Estado en el mercado de leche en polvo

Dentro del complejo sistema que constituye la industria lechera, el gobierno a través de la Sedesol, Liconsa y Conasupo participan en la industrialización, abasto y distribución del lácteo. El proceso de racionalización y modernización de Conasupo incluyó la resectorización de Liconsa en la Sedesol en 1995.

“Liconsa realiza un abasto social que consiste en la venta directa de aproximadamente 2 millones de litros diarios en la ciudades más pobladas del país: Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Oaxaca, Mérida, etc., así la población urbana de menores recursos tiene acceso a ésta producción con un costo de 65% abajo del precio oficial.”⁶³

Liconsa regula el mercado de lácteos industrializados y además procesa leche fluida, leche en polvo, descremada, evaporada, condensada, vitaminada, concentrada y con saborizante; también elabora leche para lactantes y para programas institucionales (DIF, IMSS, SSA).

⁶² Conasupo *El Mercado de las Subsistencia P'opulares. Cincuenta años de Regulación*. Tomo II p. 196

⁶³ *Ibid*

La intervención del gobierno a través de Liconsa busca incidir en la elevación de los niveles de producción primaria de leche e, industrializar y abastecer con eficiencia al mercado de productos lácteos. Específicamente se orienta a asegurar el consumo de leche a la población de escasos recursos, sobre todo a la infantil, a regular el mercado de los productos lácteos y a contribuir al logro de la autosuficiencia nacional de leche mediante el fomento de su producción.

Para cumplir con estos objetivos Liconsa instrumenta sus acciones a través de 3 programas básicos. El de fomento lechero, a través del cual se proporciona apoyo a los ganaderos en la comercialización, en la investigación y en el mejoramiento genético; el de regulación de mercado, mediante el cual Liconsa procesa y distribuye la producción nacional o la que importa Conasupo, incrementa la disponibilidad de lácteos para el consumo y combate, con ellos, prácticas especulativas o de acaparamiento; finalmente, a través del programa de abasto social, se apoya el consumo de las familias de bajos ingresos produciendo y distribuyendo leche reconstituida, a precios inferiores a los del mercado.

“El conjunto de políticas y acciones implementadas por Liconsa, le han permitido reforzar su presencia reguladora en el mercado de lácteos, que es de un 34% en términos globales.”⁶⁴

Conasupo realiza directamente las importaciones de leche en polvo, en virtud de las características y condiciones específicas de los mercados internacionales y de requisitos establecidos por los gobiernos de los países proveedores. Conasupo es el único organismo con atribuciones, dadas por el Gabinete Agropecuario, para importar dicho producto a nivel nacional. Dados los considerables volúmenes que se adquieren anualmente (entre 150.000 y 200.000 T.M. anuales),⁶⁵ su adquisición en mercados externos no se rige por las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública sino por procedimientos de invitación restringida,

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Conasupo, *Conasupo en Cifras*, 1995-1996

compra directa y adquisiciones de gobierno a gobierno. México se constituye como el principal importador de leche a nivel mundial por lo que la compra de importación no se licita, ya que dicho proceso tiende a elevar los precios en el mercado.

C: Elementos a considerar en los embarques de leche en polvo

Dadas las características y costo del producto, los volúmenes que se manejan, la ubicación de los países productores, el mercado de fletes de línea, el embalaje, la contenerización del producto, la especialización de los buques que se utilizan, así como las instalaciones especializadas que requiere la manipulación del producto tanto en puertos como en tierra. Conasupo efectúa la compra-venta del producto en dos modalidades: la terrestre, vía ferrocarril para producto procedente de Estados Unidos y Canadá; y, la marítima que a su vez se maneja en dos modalidades: en pallets o en contenedores, para el producto procedente de la Unión Europea Australia u otro origen situado en ultramar.

Embarques en pallets. Estos generalmente proceden de países como Nueva Zelanda e Irlanda, principalmente, los cuales no han generalizado el uso del contenedor o bien afrontan escasez de dicho equipo. Este tipo de embarques se efectúa en barcos de carga general con entrepuentes y equipados con grúas o maniobras. El embarque de leche en polvo se efectúa sobre pallets o tarimas con capacidad de una tonelada por unidad aproximadamente.

Embarques en contenedores. Son efectuados en buques denominados "PORTACONTAINERS" y generalmente proceden de países productores de leche como Francia, Alemania, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Polonia, etc., dadas las ventajas que ofrece el contenedor en cuanto a que elimina la manipulación intermedia de la carga, se constituye en una bodega o almacén, se convierte en parte de un camión o plataforma de ferrocarril; dicho medio se constituye en el

medio idóneo para transportar eficientemente la leche en polvo. "Los buques portacontenedores están especialmente diseñados para transportar carga dentro de cajas de acero de dimensiones y tipos uniformes acordados internacionalmente."⁶⁶

Los contenedores constituyen elementos del equipo de transporte de carácter permanente y, por lo tanto, suficientemente resistente para permitir su empleo repetido, especialmente ideado para facilitar el transporte de mercancía por uno o varios modos de transporte, sin manipulación intermedia de la carga, construido de manera standard, su capacidad se mide en TEUS (Unidad de 20 pies). Para el embarque de leche en polvo se utilizan contenedores de 20 pies con capacidad para 16 toneladas métricas o de 40 pies con capacidad para 26 toneladas métricas aproximadamente.

Todas las operaciones de compra-venta de leche en polvo de importación que efectúa Conasupo por vía marítima se realizan mediante los términos costo y flete (CAF) Liner terms, las cuales incluyen: costos del producto, del transporte marítimo, maniobras de carga del producto en puerto de carga, maniobras de descarga del producto en puerto de descarga y adicionalmente el costo de la maniobra para entregar el producto a bordo de furgones, camiones o dentro de la bodega de recinto fiscal en puerto destino a opción de Conasupo.

⁶⁶ Terminología Marítima Op Cit. p 24

D. Análisis de las condiciones operativas y de transporte que incluye el contrato de compra-venta “tipo” de Conasupo para la importación de leche en polvo

Los términos y condiciones operativas que se analizan se encuentran contenidas en el contrato de compra-venta de leche descremada en polvo de importación temperatura media REF:015-11.M-001/97, utilizado por Conasupo.

- I. Producto.- En operaciones de importación de leche en polvo Conasupo maneja diversos tipos de leche: temperatura baja, temperatura media, entera, contenido de grasa vegetal, etc., los tipos de leche están determinados por la temperatura en que ésta ha sido procesada y de acuerdo con el uso a que está destinada. Para adquisiciones de leche europea en modalidad marítima se especifica que debe ser “Leche descremada en polvo, temperatura media de primera calidad para alimentación humana producida por la Unión Europea.”⁶⁷
 - II. Cantidad.- El contrato especifica la cantidad mínima y máxima que debe ser embarcada por el proveedor, se señala el número de partidas, la cantidad de cada partida, así como la cantidad de tolerancia que puede o no ser embarcada. El contrato sujeto de análisis señala: “3,000 tres mil toneladas métricas 10% (diez por ciento) más o menos a opción de la vendedora, en tres partidas de 1,000 (un mil) toneladas métricas cada una.”⁶⁸ Dado que el embarque de cada una de las partidas está sujeta a un calendario de embarque, el proveedor no puede embarcar el tonelaje total sino parcial, los embarques deben de ser de un mínimo de 900 T.M. y un máximo de 1,100 T.M.
- Calidad.- Constituye uno de los aspectos medulares de la operación de compra-venta, dadas las características y costo del producto, aquí se

⁶⁷ Conasupo *Contrato de compra-venta de leche descremada en polvo de importación temperatura media*, REF:015-11.M-001/97 p. 2

⁶⁸ *Ibid.*

especifican: La temperatura, el grado, su aptitud para consumo humano, su elaboración a partir de leche fresca, de buena calidad, señala el procedimiento de secado, su obtención a partir de animales sanos, que sea certificado el origen del producto y además proceda de un país en que nunca se haya presentado la encefalopatía espongiforme bovina, se establece además que las plantas productoras cuenten con la acreditación ISO-9000 o equivalente, al inicio del período de embarque la leche no debe tener una antigüedad mayor a seis meses a partir de su fecha de producción y debe garantizarse que a partir de esa fecha tiene dieciocho meses de caducidad. Se estipulan también los límites de radioactividad según la Norma Oficial Mexicana y de residuos de plaguicidas.

Las especificaciones de calidad físicoquímicas en cuanto a contenido de grasas, vitaminas, humedad, acidez, nitrógeno, etc., de calidad microbiológica relativa al contenido de organismos, hongos, levaduras, inhibidores, esporas, etc., y, las especificaciones de calidad sensorial: apariencia, sabor, color, olor, etc., también forman parte de éste rubro.

III. Forma de entrega. - En este tipo de contratos los embarques quedan sujetos a especificaciones de : Embalaje o envase en el cual debe entregarse el producto, éste consiste en sacos para exportación con capacidad de 25 kgs. cada uno "El envase deberá contener de 3 a 5 capas de papel kraft; las modalidades de presentación del producto deberán ser las capas de papel kraft y una bolsa interior de polietileno de 80 microns, las bolsas de papel kraft cosidas con doble costura o selladas con calor, la otra modalidad es bolsa de polietileno de 80 microns sellada con calor y las bolsas de papel kraft cerradas con doble costura o sellado."⁶⁹ El embalaje debe traer impresos los datos del producto

⁶⁹ *Ibidem*

como son: tipo de leche, peso neto, nombre de la planta productora y número de lote.

La cláusula relativa a forma de entrega también señala los aspectos relativos a: puerto de destino (a opción de Conasupo), calendario de embarques, tipo de contrato y especificaciones de la entrega del producto, distribución de lotes de producción, el tiempo y la forma para el envío de documentos originales de embarque. En esta modalidad la mercancía se considera entregada cuando esta cargada en el barco con costos y fletes pagados hasta puerto de destino y Conasupo haya recibido los documentos originales del embarque, así como los respectivos avisos de embarque y de arribo del buque a puerto de destino.

IV. Documentos.- Los documentos que requiere Conasupo para efectuar el despacho aduanal de las mercancías son: a) Factura comercial; b) Conocimiento de embarque; c) Certificado de calidad e inspección ; d) Certificado de peso; e) Certificado sanitario; f) Certificado de origen; g) Certificado de proceso; h) Certificado de índice de radioactividad y la lista de empaque. Tales documentos deben ser enviados por el proveedor al agente aduanal designado por Conasupo dentro de los tres días hábiles siguientes a la cargadura de la mercancía, de modo tal que éste los reciba con la oportunidad debida y antes del arribo del buque a puerto destino (generalmente el tiempo de travesía de un buque del puerto de Amberes, Bélgica a de Veracruz, ver. es de 15 días).

V. Normas que regirán los embarques.- Conasupo establece "los barcos que contrate la vendedora deberán ser de clasificación Lloyd's Register of Shipping 100 A-1 o equivalente a satisfacción de Conasupo, aptos para el transporte de leche en polvo, Adecuados para operar en puertos mexicanos incluyendo su calado y estar equipados con plumas y winches o grúas ligeras

de sistema eléctrico.⁷⁰ La parte final de ésta cláusula es innecesaria dado que el compromiso del proveedor es entregar el producto a bordo de vehículo de transporte terrestre o bodega fiscal.

En la misma cláusula se establece "si los barcos no reúnen las condiciones anteriores. Conasupo tendrá el derecho de rechazar el buque"⁷¹ esta parte también debe modificarse ya que el buque no puede rechazarse sino la nominación del buque que ha hecho el proveedor.

En general los contratos de compra-venta de leche en polvo cumplen con los elementos necesarios que permiten garantizar el adecuado transporte del producto. No obstante son susceptibles de mejorarse en algunos aspectos como son: la edad del buque, enunciar las características que deben reunir los pallets, identificación de lotes, etc.

E. Descripción de una operación de importación de leche en polvo por vía marítima

Los pasos que incluye una operación de importación de leche en polvo por vía marítima son las siguientes:

Actividades previas

1. Área Comercial de Conasupo Matriz.- Celebra con el proveedor contrato de compra-venta en la modalidad costo y flete liner terms en pallets o contenedores(opción vendedor).
2. Con base a contrato de compra-venta.- El Área de Almacenes y Servicios de Conasupo Matriz designa agente aduanal para efectuar el despacho del producto en puerto de destino.

⁷⁰ **Ibid p. 12**

⁷¹ **Ibidem**

3. El Proveedor.- Dentro del periodo de embarque nomina buque a Conasupo y extiende el preaviso de embarque.
 4. Conasupo.- Acepta preaviso de nominación de buque y designa puerto de descarga al proveedor.
 5. El Área de Almacenes y Servicios de Conasupo Matriz.- Programa los gastos de impuestos, derechos, maniobras y servicios de despacho aduanal, además asegura el producto del barco a arribar.
 6. El Proveedor.- Embarca el producto y le envía a Conasupo los documentos originales del embarque y el aviso de arribo (ETA) del buque a puerto de destino.
 7. La Unidad Operativa de Conasupo.- En puerto de destino recibe el aviso de arribo del buque y programa su llegada.
 8. El Agente Aduanal designado por Conasupo.- Recibe y revisa los documentos originales del embarque a recibir.
 9. El Área de Comercio Exterior de Conasupo Matriz.- Tramita certificado de salud para la internación del producto, gestiona requisito zoonosanitario, certificado, tarjeta cupo y hoja de descargo.
 10. El Área de Transportes de Conasupo Matriz.- Solicita anticipadamente a ferrocarriles el equipo de transporte para la movilización del producto de puerto a bodega de destino.
 11. El Área de Logística de Conasupo Matriz.- Programa la distribución del producto.
- Al arribar el buque.
12. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Gestiona la revalidación del conocimiento de embarque ante la agencia naviera.

13. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Verifica el número de contenedores descargados y sus respectivos sellos contra el Conocimiento de Embarque.
 14. Si el embarque es en pallets. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Determina la cantidad de pallets y sacos descargados del buque y entregados en a bodega fiscal.
 15. El Agente Aduanal de Conasupo.- Formula declaración de valor, la proforma del pedimento de importación y efectúa el pago de derechos de trámite aduanero y muellaje.
 16. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Trámite, obtiene y presenta la autorización sanitaria en la Inspectoría de Sanidad Vegetal.
 17. El Agente Aduanal de Conasupo.- Obtiene firma electrónica en el pedimento de importación, realiza el descargo en la tarjeta cupo y entrega en la aduana los originales de los documentos de origen.
 18. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Solicita y obtiene cotización de la concesionaria o sindicatos de maniobras para efectuar la desconsolidación y carga del producto a furgón, asignando el servicio a la empresa que cotice el menor precio.
 19. Laboratorio de Conasupo en puerto.- Procede al muestreo del producto en bodega fiscal.
- Una vez Liberado el producto de la Aduana.**
20. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Selecciona y revisa el equipo ferroviario disponible para el embarque del producto y ordena a la empresa maniobrista la limpieza, acondicionamiento y fumigación del equipo ferroviario.

21. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- De acuerdo con el programa de distribución y al ritmo que éste señala, efectúa el embarque de la leche en polvo hacia los destinos indicados. Simultáneamente coordina las maniobras de consolidación, estiba, tarja, carga de furgones y colocación de sellos de seguridad, en éstas así como el levantamiento de actas por producto dañado y/o faltante.
22. Agente Aduanal de Conasupo.- Elabora y presenta ante la aduana la parte II del pedimento de Importación. En caso de semáforo rojo verifica que se efectúe la inspección respectiva por parte de la aduana, obtiene asimismo el Pedimento Definitivo de Importación.
23. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Documenta furgones, obtiene los conocimientos de embarque del FF.CC. sellados y los envía al destino informando del embarque.
24. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Elabora comprobantes de entrada y salida del producto del almacén virtual, para efectos de control de inventarios.
25. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Liquida a prestadores de servicios: maniobras, servicios y honorarios derivados del manejo, importación y despacho aduanal del producto.
26. En caso de demoras de contenedores. La Unidad Operativa de Conasupo en puerto.- Recibe, revisa y liquida o envía al proveedor las facturas por demoras de contenedores.
27. Conasupo destino y Almacén destino.- Reciben aviso de embarque, solicitan al jefe de estación de Ferronales el posicionamiento del equipo lleno.
28. Almacén de destino.- Liquida con sello y firma fletes y servicios ferroviarios.
29. Almacén de destino.- Procede a la descarga de producto.

30. Almacén de destino. - Cumple con el programa de distribución para la entrega del producto a clientes.

31. Las Áreas de Comercialización y Operación y Finanzas de Conasupo Matriz. - Formulan los registros correspondientes sobre cumplimiento de contratos

32. El Área de Comercialización de Conasupo Matriz. - Finiquita Contratos con el proveedor.

En general se consideran deficientes los procesos de importación, internación y manejo de leche en polvo, en virtud de que:

A. Conasupo carece de un programa integral de importación de leche en polvo que le permita obtener los mejores precios de mercado y a la vez adquirir en tiempo y forma los volúmenes estrictamente necesarios.

B. Con mucha frecuencia se generan pagos por almacenajes en puerto, así como demoras de contenedores en puerto y de ferrocarril en destino, debido a la saturación de almacenes fiscales, falta de destinos, retraso en los trámites de liberación de leche en polvo por parte de la Secretaria de Salud, saturación de puertos por el arribo masivo de buques con leche en polvo en determinados meses del año y por la escasez de almacenes acondicionados para el manejo de leche en polvo, y asimismo por su limitado ritmo de recepción.

C. Existe un elevado índice de merma y faltantes, tanto en puerto como en almacenes de destino debido a que no está generalizado el uso de contenedores ni el servicio de puerta a puerta, lo que obliga a Conasupo a establecer controles en la descarga, en el transporte y en la recepción del producto en almacenes de destino que no siempre son los más adecuados.

CONCLUSIONES

Con bases en el estudio de la función reguladora del Gobierno Mexicano, desde sus más remotos antecedentes hasta la época actual y la experiencia personal obtenida a lo largo de más de 10 años dentro de Conasupo, es posible resumir las características de dicha función en los siguientes puntos:

- 1) Los antecedentes más remotos de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares pueden encontrarse en nuestras primeras formas de organización social. Durante la época anterior a la colonia, el *pochtécatl* que funcionó desde el año de 1400 en el mercado de *tlaltelolco*, vigilaba el mercado y tenía mando para cotejar el valor de venta del producto y el valor de lo que costaba producirlo.
- 2) Durante el periodo colonial destacan las ordenanzas para regular el precio del maíz y del trigo, los cuales no podían ser vendidos sin que las autoridades le hubieran puesto antes un precio adecuado y justo. El fijamiento del precio máximo para la arroba de maíz constituye el antecedente de la política de precios oficiales.
- 3) Derivado de la revolución de 1910 se promulgó la constitución de 1917, la cual consagró los principios básicos para la intervención directa del estado en la economía y consecuentemente sobre las fuerzas del mercado de alimentos básicos, para corregir ineficiencias en su comercialización, así como prevenir y moderar los efectos negativos de las crisis periódicas.
- 4) El problema alimentario en México ha sido la insuficiente producción para satisfacer las necesidades de su población a lo largo de los siglos. Si bien la comercialización, el acaparamiento y la inequitativa distribución han sido constantes en la problemática alimentaria, estos han sido secundarios, sin

embargo, dichos problemas son los que han servido para justificar y hacer necesaria la participación del gobierno en el abasto y regulación del mercado de las subsistencias populares.

- 5) Desde antes de la creación de Conasupo el concepto de regulación que ha manejado el gobierno ha sido vago, por tanto no se puede afirmar que Conasupo haya cumplido cabalmente los objetivos relativos a : Estimulo a la producción, aumento de ingresos de los agricultores, mejoramiento de los niveles nutricionales de la población y haya hecho eficiente el sistema de comercialización agrícola. No obstante la función de garantizar el abasto y evitar escasez de productos básicos -antes y ahora- de maíz, frijol y leche en polvo se ha cumplido, independientemente del costo en que se haya incurrido.
- 6) Conasupo es un claro ejemplo de la transformación del papel del Estado benefactor al Estado promotor, aunque dicha transformación se dió en un contexto de crisis económica, la cual ha obligado al gobierno a restringirle sus funciones y recursos al mínimo.

En cuanto al contenido de los dos últimos apartados, se puede concluir lo siguiente:

- 7) Conasupo carece de una política sistemática de reservas e importaciones, ya que el propósito de dichas operaciones consiste básicamente en evitar escasez y garantizar el abasto de maíz, frijol y leche en polvo especialmente a la población urbana, más que para hacer reservas, moderar precios o con fines estabilizadores.
- 8) Al carecer de una política de importaciones, Conasupo también esta expuesto a fluctuaciones de precios de mercado por lo que las adquisiciones de maíz y leche en polvo no siempre se efectúan en las mejores condiciones y en las cantidades estrictamente necesarias.

- 9) La crisis agropecuaria ha provocado una seria dependencia del mercado externo. el país ha tenido que recurrir a la importación de grandes volúmenes para complementar el abasto interno de maíz y leche en polvo. Tal dependencia se refleja asimismo en fuga de divisas por concepto de costos de producto y costo de flete pues el país no dispone de una marina mercante nacional para realizar dichas importaciones. Así como en un alto grado de ineficiencia en el manejo de leche en polvo.
- 10) Dadas las condiciones operativas y de infraestructura prevaletentes en puertos nacionales, así como las limitantes en materia de almacenamiento y transporte, Conasupo se ha visto obligada a adoptar sus propios modelos de "contratos tipo" para el fletamento de embarcaciones o bien a establecer limitantes en los contratos de compra-venta CAF. lo que se ha traducido en el incremento del precio de los fletes marítimos.
- 11) Las operaciones de Comercio Exterior implican procesos de compra, embarque, internación, distribución y recepción: mismos que requieren de un alto grado de eficiencia y eficacia, dados los rasgos que implican en cuanto a costos, demoras y posible desabasto de maíz y leche en polvo. La revisión y simplificación de dichos sistemas y procedimientos debe ser continua y periódica.
- 12) Conasupo carece de cursos de inducción al puesto lo que genera que muchos de sus empleados, encargados de coordinar o manejar operaciones de importación o logística se vean en la necesidad de improvisar.
- 13) Conasupo debe aprovechar al máximo las bondades que ofrecen los sistemas de transporte multimodal así como las modalidades "puerta a puerta" y "just in time" en la importación de leche en polvo.

Uno de los propósitos centrales de este estudio ha sido el de analizar brevemente la evolución del papel que ha jugado el Gobierno a través de la

Compañía Nacional de Subsistencias Populares en la regulación y abasto de maíz y leche en polvo. Para esto en los dos primeros apartados se presentó una descripción histórica de los orígenes y evolución de la intervención Gubernamental en el abasto y regulación de los productos agrícolas básicos en México, desde la época precolonial hasta años recientes, se analizó el papel de Conasupo, cuya función primordial ha sido la de garantizar el abasto y evitar la escasez de productos básicos en la ciudades lo que ha derivado en el incumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada, y que se ha convertido en una institución importadora.

El otro propósito de la investigación consistió en analizar ciertas funciones específicas de Conasupo, relativas a la importación de maíz y leche en polvo en la modalidad marítima, para ello se examinaron los aspectos operacionales del transporte marítimo contenidos en los contratos de compra-venta de los mencionados productos, y en los contratos de servicios de fletamento marítimo que maneja esa institución.

Del estudio de esas funciones se pudo determinar que, si bien los contratos contienen los elementos necesarios que permiten garantizar operaciones de importación eficientes, la operación es susceptible de mejoramiento.

Cabe destacar la importancia de profundizar en el tema, ya que a pesar de la relevancia que tiene, no existen estudios sobre logística y transportación de granos y leche en polvo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alcázar Nieto Arturo: Curso de Actualización de Transporte Marítimo Impartido en Conasupo en Marzo de 1987. Edición Mimeografiada.
2. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: Diccionario de Política y Administración Pública 1ª Edición 1982 3 Tomos.
3. Conasupo: Compendio de términos administrativos comúnmente utilizados en el Gobierno Federal. Dirección de Administración. Mayo de 1993 Edición Mimeo.
4. Conasupo: El Deber de Informar. Coordinación de promoción y divulgación 1982.
5. Conasupo: El Mercado de la Subsistencias Populares. Cincuenta años de Regulación Tomo I. México 1988.
6. Conasupo: El Mercado de la Subsistencias Populares. Cincuenta años de Regulación Tomo II. México 1988.
7. Conasupo: Conasupo en Cifras. México 1996.
8. Esteva Gustavo y Barkin David: El papel del Sector Público en la comercialización Y Fijación de precios de los productos Agrícolas básicos en México. Cepal, México 1981, Edición Mimeografiada.
9. Florescano Enrique: Precios de Maíz y Crisis Agrícola en México (1708-1810). El Colegio de México. México 1969.
10. González Casanova Enrique y Moncayo Luis Francisco: La Conasupo como Estructura de Mediación del Estado en el Agro Mexicano. Tesis de Licenciatura. F.C.P Y S., México 1978.

11. Nuñez Tovar Virgilia: Curso de Actualización de Transporte Marítimo impartido en Conasupo en Marzo de 1987. Edición Mimeografiada.
2. Reyes Díaz Leal Eduardo: Términos Internacionales de Compra y Técnicas de Negociación. Edición Mimeografiada. Bufete Internacional de Intercambio S.A. de C.V., México 1994.
13. Vera Ferrer Oscar: El Caso Conasupo. Una Evaluación. Centro de Estudios en Economía y Educación A.C., México 1987.

DOCUMENTOS OFICIALES

1. Conasupo: Bases para la Contratación de Prestación de Servicios de Fletamento Marítimo por Licitación Pública. REF:CTM-009/96, 9 de Septiembre de 1996. Dirección de Operaciones.
2. Conasupo: Contrato de Prestación de Servicios de Fletamento Marítimo REF:476-TMA-016/96; 20 de Septiembre de 1996. Dirección de Operaciones.
3. Conasupo: Contrato de Compra-Venta de Leche Descremada en polvo de importación temperatura media REF:015-ILM-001/97, 4 de Febrero de 1997 Dirección de Comercialización.
4. Conasupo: Contrato de Compra-Venta de Maíz de Importación REF:IMZ-004/96 Dirección de Comercialización.
5. México: Presidencia de la República: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Edición resumida.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

HEMEROGRAFIA

1. Conasupo: Revista Sistema N° 14 Octubre de 1983. 33 pp.
2. Diario Oficial de la Federación. Proyecto de Norma Oficial Mexicano NOM-S.C.T. 4-002-1993. Terminología Marítima 23 de Octubre de 1993. 15-16 pp.
3. Lino Javier Calderón. Avanzan los Sistemas Logísticos de Transportación de Mercancías; sin embargo, en México sólo 10% de las empresas exportadoras contratan este instrumento. El Financiero. jueves 22 de Mayo de 1997.

ANEXOS

CUADRO 1

México: Porcentaje de la Inversión Federal destinada a Obras de Riego y Construcción de Caminos (1925-1940)

PERIODO	INVERSIÓN FEDERAL EN OBRAS DE RIEGO	INVERSIÓN FEDERAL EN CAMINOS	PORCENTAJE DE INVERSIÓN FEDERAL TOTAL EN CAMINOS Y RIEGO TOTAL
1925-1929	14.1	8.5	22.6
1930-1934	11.3	16.2	27.5
1935-1939	18.6	26.6	45.2

CUADRO 2

México: Programa de Reforma Agraria.

Total de Tierra Redistribuida 1935-1970

PERIODO	TOTAL DE TIERRA REDISTRIBUIDA (Millones de Hectáreas)	NÚMERO DE FAMILIAS BENEFICIADAS (Miles)	TIERRA CULTIVABLE DISTRIBUIDA (millones de Hectáreas)
1934-1940	20.0	776	5.2
1941-1946	6.0	123	1.1
1947-1952	5.4	109	1.1
1953-1958	5.7	226	1.5
1959-1964	9.0	284	1.7
1965-1970	18.1	322	1.6

Fuente: Centro de Investigaciones Agrarias, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, F.C.E. 1974

CUADRO 3

México: El Sector Privado en el Presupuesto Federal de 1975

DEPENDENCIA	PRESUPOSTO FEDERAL DEL SECTOR PRIMARIO (%)	PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO FEDERAL
Conasupo	26.9	5.38
Secretaría de Recursos Hidráulicos	18.5	3.70
Productos Pesqueros Mexicanos	7.1	1.42
Secretaría de Agricultura	5.5	1.10
Instituto Mexicano del Café	3.6	0.72
Secretaría de la reforma Agraria	1.5	0.30
Productos Forestales Mexicanos	0.4	0.08
Otras Dependencias y Paraestatales	36.5	7.30
TOTAL	100.0	20.72

Fuente: Conasupo, Gaceta, Núm. 16, 15 de Enero de 1975

CUADRO 4

México: Resumen de Operaciones

Internas/Externas 1971-1983 (Miles de toneladas)

AÑO	NACIONALES	IMPORTE	TOTALES
1971	2,375	410	2,785
1974	1,881	3,764	5,644
1977	2,862	3,900	6,762
1980	2,579	6,268	8,846
1982	8,101	2,817	10,918
1983	3,699	11,288	14,957

Fuente: J. López Portillo. Quinto Informe de Gobierno

Anexo Estadístico Histórico. México. 1981

CUADRO 5

México: Importaciones de Maíz en Años Seleccionados

1970-1990 (Toneladas)

AÑO	VOLUMEN IMPORTADO	% DEL TOTAL DE COMPRA
1970	732,356	38.0
1975	2,625,238	88.4
1980	3,167,262	78.6
1985	1,629,098	43.4
1990	4,054,033	64.2

Fuente: Conasupo en Cifras

CUADRO 6

México: Importaciones de Leche en Polvo

En Años Seleccionados (1965-1995)

AÑO	VOLUMEN IMPORTADO TONELADAS
1965	10,658
1970	36,300
1975	15,054
1980	179,018
1985	145,458
1990	174,237
1995	185,014

Fuente: Conasupo en Cifras