

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ECONOMIA

ABASTO Y COMERCIALIZACION DE MAIZ:
EL PAPEL DE CONASUPO

Julio Lampell Adler

Promoción 1977-79

Asesor: Profra. Kirsten Appendini

Revisor: Profra. Nora Lustig

ABASTO Y COMERCIALIZACION
DE MAIZ: EL PAPEL DE CONASUPO

Tesina que se somete a la consideración del Centro
de Estudios Económicos de El Colegio de México, -
para recibir el grado de Maestro en Economía

Julio Lampell Adler
Generación 1977-1979
abril de 1987

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	i
I REGULACION DE LA OFERTA Y ATENCION DE LA DEMAN- DA NACIONAL DE MAIZ	1
ANEXO I ESTIMACION DEL MAIZ PARA CONSUMO HUMANO	30
II APOYO A PRODUCTORES Y RACIONALIZACION DE LA CO MERCIALIZACION RURAL	33
ANEXO II METODOLOGIA PARA LA DETERMINACION DE LOS CONSUMOS PER CAPITA Y TOTAL DE MAIZ PARA CONSUMO HUMANO POR ENTIDAD FEDERATIVA Y- NIVEL DE INGRESOS	65
III EL ESQUEMA DE SUBSIDIOS EN EL MERCADO DEL MAIZ	73
IV CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFIA	110

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La importancia del maíz en México estriba no sólo en el hecho de ser el principal producto agrícola y el de cultivo más generalizado, sino en representar el alimento más relevante en la dieta nacional, tanto rural como urbana, por su aporte calórico y, en muchos casos, proteínico. A esto se suma el hecho de que el maíz, a diferencia del resto de los productos agrícolas, constituye un componente extraordinariamente importante en la dieta del productor y en el sustento de sus animales, por lo que gran cantidad de él es retenido para autoconsumo y no pasa por ningún canal comercial.

Esta realidad determina el carácter peculiar y la gran relevancia de la intervención del Estado en la producción y comercialización del maíz, de cuyo segundo aspecto es responsable principal la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Este Organismo Público Descentralizado fué creado por el Gobierno Federal para intervenir en los mercados de productos agrícolas de primera necesidad, con el fin de "...salvaguardar los ingresos de los ejidatarios y pequeños agricultores... desterrar en lo posible prácticas ilícitas de intermediarios y acaparadores... promover la comercialización de las cosechas... e incrementar la capacidad económica de los sectores sociales de escasos recursos, proporcionándoles alimentos de especificación - -

adecuada a bajo precio".*

Cumplir con estos objetivos en el caso del producto que nos ocupa ha sido tarea árdua para el organismo paraestatal, no sólo - por la antes mencionada ubicuidad del maíz en la producción y - en el consumo, sino por peculiaridades muy propias de un cultivo campesino que, para la mayoría de los productores, desempeña el doble papel de mercancía y bien de consumo, esto es, tanto - fuente de ingreso como de alimentación.

Especialmente complejo ha sido el problema de dar cumplimiento, simultáneamente, a objetivos que buscan apoyar el ingreso de -- productores y el bolsillo del consumidor. Una vez tomada la -- decisión de no permitir que los precios de algunos alimentos bá-- sicos, entre ellos los derivados del maíz, se elevaran al mismo ritmo que los precios agrícolas, el Estado tuvo que afrontar es-- tos objetivos esencialmente contrapuestos a través de un meca-- nismo de subsidios que año con año ha adquirido mayor envergadu-- ra y complejidad. El propio esquema de subsidios ha generado - efectos secundarios indeseables que han empañado el éxito de CO-- NASUPO en la regulación del mercado maicero.

* Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentraliza-- do Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituirá en sus funciones a la Sociedad Mercantil del Estado llama-- da Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. Diario Oficial del 1° de abril de 1965.

A estas dificultades se han sumado las que resultan de una crisis agrícola que se gesta a mediados de los años sesentas y -- afecta principalmente a los cultivos básicos, entre ellos el -- maíz. Así, CONASUPO debió transformarse, en un lapso muy breve, de exportador en fuerte importador de la gramínea lo que, junto con sus requerimientos de participación en la comercialización nacional y el dinámico crecimiento de la demanda, puso una enorme presión sobre la empresa para crecer a pasos acelerados en el manejo de este producto.

La presente tesina tiene como objeto precisamente analizar algunos aspectos fundamentales de la regulación del mercado de maíz por parte de CONASUPO. Creemos que entre éstos destacan tres:- 1.- La responsabilidad que tiene el organismo paraestatal de garantizar el abasto del grano a través de la regulación de la -- oferta para la satisfacción de la demanda nacional; 2.- El objetivo de atención y fomento a los campesinos, tanto como productores como consumidores de maíz, para lo cual CONASUPO debe apoyar no sólo la comercialización del producto, sino racionalizar el flujo de su comercio en las propias zonas rurales, y 3.- La responsabilidad de satisfacer necesidades de alimentación básica a precios accesibles, lo que ha conducido, en el caso de la tortilla y la harina de maíz, a la creación de todo un sistema de subsidios ad hoc para estos productos.

Conforme a esta caracterización de temas relevantes se han de--

sarrollado los tres capítulos centrales de esta tesina. El Capítulo I analiza la participación de CONASUPO en la regulación de la oferta nacional y en su propósito fundamental de satisfacer la demanda. Se destacan los cambios y evolución en la composición tanto de oferta como de demanda, procurando mostrar la gestación de algunos fenómenos perturbadores, particularmente - en el caso de esta última.

El Capítulo II evalúa el desempeño de CONASUPO en el cumplimiento de otro de sus grandes objetivos- el apoyo a los productores. En este sentido, se proporcionan elementos para analizar el papel de la empresa en la comercialización de la producción nacional, procurando desagregar los planteamientos expuestos hasta - el nivel de entidad federativa. Asimismo, se señalan las necesidades del productor como consumidor de maíz, acompañando esto con una exposición crítica del papel que CONASUPO desempeña y - debiera desempeñar al respecto.

Finalmente, en el Capítulo III se trata la relación entre CONASUPO y los consumidores, lo cual nos requiere estudiar la estructura y operación del esquema vigente de subsidios, los canales y flujos de distribución del producto subsidiado y la efectividad en atender a determinados estratos de la población. Se analizan con cierto detalle la evolución y composición del subsidio al maíz, los problemas que han surgido en su aplicación - y las medidas que han sido propuestas recientemente para resolverlos.

CAPITULO I

REGULACION DE LA OFERTA Y ATENCION
DE LA DEMANDA NACIONAL DE MAIZ

I Regulación de la Oferta y Atención de la Demanda Nacional de Maíz

Uno de los propósitos fundamentales de CONASUPO es regular la oferta nacional de maíz de tal manera que, si hay excedentes, éstos sean exportados y si, por el contrario, hay déficit, éste se cubra mediante importaciones. Cabe preguntar, ¿Excedentes o déficit, con respecto a qué? Por supuesto, con respecto al consumo nacional; pero este consumo está compuesto por muy diversos rubros, algunos de los cuales son ciertamente objeto de atención por parte de un organismo comercializador de básicos del Estado, mientras que en otros casos esto puede no ser así.

Por lo tanto, no es suficiente preguntarnos si CONASUPO ha contribuido a cubrir la totalidad de la demanda del grano (lo cual siempre será cierto, vista la demanda como consumo aparente), sino en qué forma lo ha hecho, y si no incluso ha favorecido una distorsión o mal uso del maíz en ciertos mercados.

Para responder a estas interrogantes, en este capítulo se analizan, en primer lugar, los grandes componentes de la oferta y la demanda de maíz en México y su evolución en los últimos 20 años. Una vez expuesto este panorama, que nos da el marco más general en el que se desenvuelve la intervención de CONASUPO en este mercado, se discute la participación y el papel de la entidad paraestatal en la formación de la oferta, así como en la aten-

ción de la demanda del grano. Se pretende, de esta manera, ir más allá de una simple cuantificación de la participación de CO NASUPO, para llegar a conclusiones acerca de cómo ha influido - cualitativamente en el comportamiento y composición de la oferta y demanda nacional.

Oferta Total

El impresionante aumento en la producción de maíz en los años cincuentas y sesentas sustentó el llamado "milagro" de la agricultura mexicana durante esa época, que tan estrepitosamente se derrumbó unos años después. De 1956 a 1966 la producción casi se duplica, pasando de 4.7 millones a 9.2 millones de toneladas, con una tasa media de crecimiento anual del orden del 7%. En los años que siguen se da un estancamiento y declinación en la producción de maíz, que llega a su punto más bajo en 1976 con un volumen de poco más de 8 millones de toneladas, casi un 14% menos con respecto a la cifra máxima alcanzada diez años atrás (ver Cuadro I-1).

Sin embargo, hay un repunte importante en la producción nacional de maíz a partir de 1977 que, con excepción del mal año agrícola de 1979, se ha logrado sostener hasta la fecha. Así, las 13 millones de toneladas producidas en 1983 son casi 63% más que la cifra de 1976, y representan más del 140% de lo gene

C U A D R O 1 - 1

OFERTA TOTAL DE MAIZ

(miles de toneladas)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PRODUCCION	8.936	9.271	8.603	9.062	8.411	8.879	9.786	9.223	8.609	7.848	8.449	8.017	10.138	10.930	8.458	12.374	14.550	10.129	13.061
IMPORTACIONES	12	5	5	6	8	761	17	204	1.145	1.277	2.633	916	1.986	1.419	746	4.187	2.955	250	4.645
EXPORTACIONES	(1.347)	(852)	(1.254)	(897)	(789)	(2)	(277)	(433)	(31)	(1)	(6)	(4)	(1)	(2)	(1)		(1)	(1)	
CAMBIO EN INVENTARIOS(*)	255	(266)	103	27	346	(551)	38	301	(142)	61	(325)	325	(535)	62	287	(29)	(1,321)	1.304	(806)
T O T A L	7,856	8.164	7,457	8.198	7,976	9,087	9,564	9,295	9,581	9,185	10,751	9,254	11,588	12,409	9,490	16,532	16,183	11,682	16,900

(*) Son los cambios de inventario registrados por CONASUPO. De 1965 a 1975 se calculó como ventas totales menos compras totales de CONASUPO; a partir de 1976, como diferencia entre inventario final e inicial de la empresa. Cuando es positiva la cifra, significa reducción de inventarios, y viceversa. No se incluyen posibles movimientos en inventarios del sector privado, por carecerse de información al respecto.

Nota: No coinciden en el Informe Presidencial de 1986, las cifras de importaciones y exportaciones presentadas por la SARH y por CONASUPO. Se han utilizado, para este cuadro, las primeras, por lo que no coinciden con las del Cuadro IX, referido a CONASUPO.

FUENTES: -Hasta 1975, EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL Y LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS BASICOS No.11 MAIZ cuadros 26 y 28. S.A.R.H., Coord. Gral. de Desarrollo Agroindustrial, Mexico D.F., 1982
A partir de 1976, Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno 1986, Anexo Estadístico Histórico, "Producción Agrícola", S.A.R.H., p. 375. Para cambio en inventarios de CONASUPO, "Regulación y Abasto", CONASUPO, p.436.

rado en el año récord de 1966*. La tasa media de crecimiento anual se encuentra, de esta manera, en poco más del 2.1% para el período de 1966-1983, por debajo del crecimiento poblacional. Sin embargo, es importante hacer notar que en 1966 México exportó casi un millón de toneladas del grano, con lo que la tasa media de incremento anual del periodo, con respecto a la disponibilidad para el mercado doméstico de 1966, se elevaría a más -- del 2.8%, cifra que se acerca bastante a la tasa promedio de aumento poblacional, de 3.1%**.

A pesar de lo anterior, en 1983 se importan más de 4.5 millones de toneladas de maíz, lo que indica cambios sustanciales en la evolución de la demanda, como veremos más adelante.

México pasó de ser exportador importante de maíz a importador -- aún más importante casi de un año para otro. Después de promediar más de un millón de toneladas por año desde 1965 a 1969, -- las exportaciones se vienen abajo y en 1970 importamos más de -- 700,000 toneladas. A partir de 1973, las importaciones crecen en forma casi ininterrumpida, llegando a representar una porción relevante del consumo nacional. Exceptuando el año de -- 1982, las importaciones del periodo 1973-1983 significaron, en-

* El promedio para el periodo 1977-1983, excluyendo 1979, es de 11,864 toneladas.

** La población del país en 1966 era de 44,323,000 de habitantes, mientras que en 1983 llegó a los 75,100,000.

promedio, el 20.4% del volumen físico de la producción nacional, llegando en ocasiones a representar más de la tercera parte.

CUADRO I-2

IMPORTACIONES COMO PROPORCION DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION NACIONAL DE MAIZ

AÑO	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PORCEN TAJE	8.2	13.4	16.8	31.1	11.4	19.6	13.0	8.8	33.8	20.3	2.5	35.6

FUENTE: Cuadro I-1

Para determinar el flujo total de maíz disponible para consumo nacional, en el Cuadro I se presenta la oferta total, compuesta por producción nacional, menos exportaciones, más importaciones y más o menos cambios en inventarios de CONASUPO. Aunque el comportamiento de dicha oferta total, equivalente al consumo aparente, es bastante errático, se puede apreciar que oscila, en el periodo 1965-1970, alrededor de una media de 8,114 toneladas, mientras que de 1971 a 1976 se eleva a 9,619 toneladas en promedio. Sin embargo, en el periodo 1976-1983 la media presenta una elevación mucho mayor, estableciéndose en 13,100 toneladas.

Analizando el consumo aparente per cápita (ver Cuadro I-3) podemos ver que hubo una cierta estabilidad en este indicador desde 1965 hasta 1978, lapso durante el cual registra una media de --

173 kgs. Sin embargo, en el periodo 1980-1983 (se descarta el año de 1979 por atípico), el consumo aparente promedio se eleva sustancialmente, a casi 217 kgs. por persona, producto tanto de la elevación en la producción nacional como del aumento notable en las importaciones.*

CUADRO I-3
CONSUMO APARENTE PER CAPITA DE MAIZ
(kilogramos)

1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
180	183	164	173	163	179	183	171	171	159
1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
180	150	183	186	141	247	227	162	231	

FUENTE: Calculado en base a las cifras de consumo aparente del Cuadro I-1 y las de población del Anexo.

Consumo Nacional

Típicamente se divide el consumo de maíz en tres rubros: retención por parte de los productores, consumo intermedio y venta al menudeo. Para propósitos de este trabajo, haremos otra desagregación que nos permita distinguir el maíz que va a consumo -

* Es probable que tanto la cifra de 1979 como la de 1982 estén subestimadas porque las malas cosechas hayan inducido una reducción de inventarios privados, con el consiguiente incre--mento en la oferta disponible para consumo. De ser así, el consumo aparente per cápita se eleva aún más en los últimos años.

humano, así como estimar aquél que pueda estar siendo dirigido a usos no deseables o no prioritarios.

La retención de maíz por parte de los productores incluye una parte mayoritaria para autoconsumo humano, mientras que el resto va para alimento animal y para semilla*. En el consumo intermedio destacan dos actividades productivas orientadas hacia el consumo humano: la molienda de nixtamal para producción de tortilla y la fabricación de harina. Adicionalmente existe un grupo de industrias dedicadas a producir derivados de maíz, tales como glucosas, dextrinas, almidones y féculas. Finalmente, la venta de maíz al menudeo puede ser tanto para consumo humano como para otros usos, entre los cuales destaca la alimentación animal.

*El maíz es el cultivo más representativo de la "economía campesina" en México, entendiéndose ésta como una forma de producción en la actividad agropecuaria donde unidades de tipo familiar buscan reproducir sus condiciones de vida y de trabajo. Siendo el maíz uno de los principales alimentos de los propios productores, proporcionándoles, entre otros elementos, la mayor parte de las calorías que consumen, éstos retienen para su propio uso una proporción muy considerable del mismo, que se estima en alrededor del 40%. Aproximadamente dos terceras partes del maíz retenido se destina a consumo humano, otro tercio para alimentar a los animales de la unidad y un porcentaje pequeño se utiliza como semilla para el siguiente ciclo agrícola. De esta manera, el maíz es fundamental para la reproducción tanto del productor como de sus medios de producción. (véase CEPAL. Economía Campesina y Agricultura Empresarial, para una caracterización general de este fenómeno. Para estudios de caso que tocan este tema ver, por ejemplo, Appendini, K., M. Martínez, T. Rendón y V.A. Salles, El Campesinado en México, El Colegio de México, 1983).

Para poder hacer un análisis cualitativo de la composición y -- evolución del consumo de maíz, procuraremos separar lo que denominamos el consumo necesario de su complemento, que sería el -- consumo no necesario del grano. Esta distinción se refiere no a la valorización o al valor comercial que puede significar el uso del maíz en diversas actividades, sino al destino socialmente más racional que se le debe dar a un producto escaso de primera necesidad para la propia reproducción de la población.

Ante una situación de déficit de un producto tan importante para la alimentación, se debe evitar la utilización del maíz en actividades en las que pueda ser sustituido. Esto ocurre en la alimentación animal, donde baja drásticamente la eficiencia del grano como alimento humano al convertirse en costosa proteína y caloría animal, en lugar de ser consumido en forma directa*. Adicionalmente, y precisamente por su alta ponderación en la -- dieta nacional, gran parte del maíz recibe un cuantioso subsi-- dio por parte del Gobierno Federal. De esta manera, la utilización indebida del grano a menudo significa no sólo mermar la -- oferta disponible para consumo humano, sino el desvío de esca--

* Atendiendo este tipo de consideraciones, el 12 de noviembre de 1982 la administración del Presidente López Portillo expidió un decreto mediante el cual "se dispone que el maíz y sus harinas producidas en el país serán prioritariamente destinadas al consumo alimentario humano". Este decreto aparece bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comercio y se debe entender como referido únicamente al maíz comercializado, sin incluir aquél que los productores retienen para el consumo de sus animales (ver nota anterior).

Los recursos fiscales hacia actividades y agentes socialmente - no prioritarios.

Con base en los argumentos expuestos, se incluye como consumo - necesario, en primer lugar, a todo el maíz destinado para consumo humano, tanto de manera directa como en forma de tortillas y harina. En el primer caso se encuentra el autoconsumo de los - productos, más una parte relevante del maíz comercializado. En segundo lugar destaca el resto del maíz retenido por los productores, que constituye un soporte fundamental de su reproducción. Finalmente hemos incluido dentro del rubro de consumo necesario al resto de la demanda intermedia (además de la ya considerada - producción de tortilla y harina), la cual agrupamos bajo el rubro de "otras industrias".* Aunque este último concepto puede ser el de más dudosa pertenencia a nuestra definición de consumo necesario, lo incluimos provisionalmente, en tanto no se lleve a cabo un análisis más profundo sobre la posibilidad y conveniencia de sustituir al maíz como materia prima en determinados procesos industriales que pueden ser importantes para el país, - como son los que generan productos farmacéuticos y medicamentos** . (ver Cuadro I-4).

* Destacan las dedicadas a la fabricación de glucosas, almidones, dextrinas y féculas.

** La fabricación de "charritos" y hojuelas de maíz, productos - claramente prescindibles, representa apenas 10% del consumo - de maíz en este rubro, lo que significa menos del 1% del consumo aparente nacional. A pesar de lo reducido del monto, - está claro que esta utilización del maíz nacional no debe -- ser propiciada a costa de consumos prioritarios.

CUADRO I-4

DESTINOS DEL MAIZ POR SECTOR Y TIPO DE CONSUMO

(Porcentaje de participación en 1983, entre paréntesis)

SECTOR	TIPO DE CONSUMO
1. Retención por parte de Productores (32.9)	1. Consumo Necesario (69.9)
1.1 Autoconsumo (16.9)	1.1 Consumo Humano (49.4)
1.2 Alimentación animal (15)	1.1.1 Autoconsumo (16.9)
1.3 Semillas (0.9)	1.1.2 Tortillas (18.4)
	1.1.3 Harina (7.4)
	1.1.4 Menudeo (6.6)
2. Consumo Intermedio (30.5)	1.2 Otras Industrias (4.6)
2.1 Molienda de Nixtamal (18.4)	1.3 Otra Retención de Productores (15.9)
2.2 Fabricación de Harina (7.4)	
2.3 Otras Industrias (4.6)	1.3.1 Alimentación Animal (15)
	1.3.2 Semillas (0.9)
3. Menudeo (36.7)	
	2. Consumo no Necesario (30.1)

FUENTE: Los porcentajes se calculan con base en los Cuadros V y VI

Una vez identificado el consumo necesario, el consumo no necesario resulta ser todo aquel maíz comercializado que se destina a usos distintos al del consumo humano o industrial. Destaca, en este sentido, la utilización que se conoce se le da al maíz como alimento animal. Si bien es cierto que esta es una práctica muy común en muchos países, también es verdad que en ellos no existe la cultura del consumo humano del maíz, y de ninguna manera con la intensidad y extensión con que se da en México.

No nos oponemos en sí a la práctica de utilizar al maíz como forraje - con una producción nacional suficiente, esto incluso seguramente sería conveniente. Sin embargo, ante déficits aparentes que están siendo utilizados para justificar la realización de cuantiosas y costosas importaciones, la producción nacional debiera dirigirse a satisfacer consumos necesarios. En el caso del consumo animal, el maíz tiene un sustituto reconocido en el sorgo, que también puede ser importado si así se juzga necesario, cuyo precio internacional es generalmente inferior al del maíz y cuya justificación y destino son, sin ambigüedades posibles, la alimentación pecuaria.

En el Cuadro I-5 se puede ver el desglose del consumo necesario de maíz, el cual, al ser deducido del consumo aparente de los años correspondientes, nos da el remanente que constituye el consumo no necesario. Si bien no se sabe la composición exacta de este último concepto, se conoce que va dirigido fundamental-

CUADRO 1 - 5
CONSUMO NECESARIO DE MAIZ POR SECTOR
(MILES DE TONELADAS)

CONCEPTO	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. RETENCION DE PRODUCTORES	2.474	2.535	2.600	2.671	2.744	2.873	2.474	2.245	2.565	2.692	3.264	3.993	4.073	4.182	4.293	4.427	4.542	5.643	5.751
1.1 AUTOCONSUMO	1.628	1.652	1.677	1.702	1.727	1.808	1.358	1.077	1.365	1.417	1.953	2.603	2.624	2.673	2.740	2.791	2.841	2.895	2.962
1.2 ALIMENTACION ANIMAL	770	804	840	882	925	946	987	1.033	1.092	1.141	1.213	1.273	1.318	1.373	1.411	1.488	1.547	2.588	2.625
1.3 SEMILLA	76	79	83	87	92	119	129	135	128	134	118	117	131	136	142	148	154	160	164
2. CONSUMO INTERMEDIO	3.376	3.218	3.058	3.120	3.279	2.805	3.364	3.923	3.980	4.204	3.946	3.496	3.768	4.036	4.289	4.558	4.780	5.006	5.329
2.1 MOLIENDA MIXTANAL	1.406	1.452	1.492	1.528	1.566	1.581	1.824	2.049	2.239	2.380	2.441	2.430	2.556	2.689	2.829	2.786	2.941	3.104	3.228
2.2 FABRICACION HARINA	111	140	167	184	205	282	276	290	383	442	570	670	707	762	910	1.182	1.182	1.182	1.300
2.3 OTRAS INDUSTRIAS	1.859	1.626	1.399	1.408	1.508	942	1.264	1.584	1.358	1.382	935	396	505	585	550	590	657	720	801
3. MERCADO DE MENUDEO PARA CONSUMO HUMANO (*)	1.870	1.942	2.027	2.132	2.237	2.311	2.727	2.979	2.624	2.651	2.155	1.651	1.708	1.711	1.601	1.193	1.365	1.169	1.147
TOTAL CONSUMO NECESARIO	7.720	7.695	7.685	7.923	8.260	7.989	8.565	9.147	9.189	9.547	9.385	9.140	9.549	9.929	10.183	10.178	10.687	11.818	12.227

(*) Este renglón se calculó como remanente, con base en estimaciones del consumo humano total de maíz (ver Anexo 1)

FUENTES: S.A.R.H., EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL ... MAIZ . cuadros 50 y 52 , y para 1982 y 1983. SECOFI. SISTEMA MAIZ-TORTILLA, Anexo 1

mente al consumo animal, a pesar de los esfuerzos oficiales por restringir esta práctica*.

El consumo aparente del maíz, equivalente a su oferta total, se resume en el Cuadro I-6 junto con las cifras estimadas para el consumo necesario durante el periodo 1965-1983. Como consecuencia de las cifras anteriormente expuestas se deriva el consumo no necesario.

A pesar de deficiencias en la información, que arrojan cifras no del todo confiables**, es posible derivar algunas observaciones generales de los cuadros señalados.

Destacan sobre todo las elevadas cifras del "consumo no necesario", que presenta niveles alarmantes ya desde 1975, pero particularmente a partir de 1980, cuando llega en ocasiones a representar más de la tercera parte del consumo aparente.

* Sin embargo hay que señalar que, de acuerdo a nuestro esquema contable, las mermas en el almacenamiento, transporte y comercialización del maíz, calculadas en alrededor del 10% de la producción, estarían inflando las cifras de consumo no necesario que se presentan.

** Para 5 de los 19 años reflejados en el Cuadro I-6, por ejemplo, se llega a cifras de consumo no necesario negativas, lo cual claramente es imposible.

C O A D R O 1 - 0

CONSUMO NO NECESARIO DE MAIZ

(miles de toneladas)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. CONSUMO APARENTE	7,856	8,164	7,457	8,198	7,976	9,087	9,564	9,295	9,581	9,185	10,751	9,254	11,538	12,409	9,490	16,532	16,183	11,682	16,900
2. CONSUMO NECESARIO	7,720	7,695	7,685	7,923	8,260	7,989	8,565	9,147	9,189	9,547	9,385	9,140	9,549	9,929	10,183	10,178	10,687	11,818	12,227
3. CONSUMO NO NECESARIO	136	469	(228)	275	(284)	1,098	999	148	392	(362)	1,366	114	2,039	2,480	(693)	6,354	5,496	(136)	4,673

NOTA: Las cifras negativas de "CONSUMO NO NECESARIO" revelan inconsistencias de la información, que probablemente se deban a la reducción de inventarios en el Sector Privado. Esta hipótesis estaría apoyada en el hecho de que se presentan precisamente en malos años agrícolas. Un razonamiento inverso sugeriría que las cifras de consumo no necesario están sobreestimadas en los buenos años agrícolas, ya que las abundantes cosechas en parte se destinarían a engrosar los inventarios privados.

FUENTE: Cuadros 1 - 1 y 1 - 5

CUADRO I-7
 CONSUMO NO NECESARIO COMO PORCENTAJE DEL CONSUMO APARENTE
 (miles de toneladas)

AÑOS	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Consumo no necesario	1354	114	2153	2336	-	6492	5472	-	5123
Porcentaje	12.6	1.2	18.4	19.0	-	38.9	33.9	-	29.5

FUENTE: Cuadro I-6

En cuanto al consumo necesario, nos interesa destacar la evolución del consumo intermedio, por lo que sólo haremos antes un breve comentario acerca de otros dos rubros que componen al primero. Al analizar el maíz retenido por los productores (Cuadro I-5) podemos apreciar que, de los rubros que lo integran, tanto el autoconsumo humano como la semilla tienen una tasa de crecimiento similar, por lo que más o menos duplican, para 1983, el volumen que representaban en 1965. El componente "consumo animal", sin embargo, crece de manera mucho más dinámica, llegando a niveles similares a los que se destinan al propio autoconsumo humano. Esto, junto con el crecimiento del consumo no necesario, revela el creciente uso del maíz para la alimentación animal en nuestro país.

El segundo rubro que queremos comentar, antes de analizar el --

consumo intermedio, se refiere al maíz vendido al menudeo para-
la alimentación humana. Este concepto, como se señala en el Cua-
dro I-5, lo derivamos como diferencia, restando de nuestras estima-
ciones de consumo humano total el autoconsumo humano y el consu-
mo intermedio de molinos y tortillerías y plantas harineras (ver
Anexo 1). Dada la dificultad para medir las cantidades de maíz --
vendidas al menudeo, y mucho mayores para conocer el uso que pos-
teriormente se le da, consideraremos este procedimiento como una
aproximación válida a la realidad*.

En este rubro de maíz vendido al menudeo para consumo humano se-
observa un franco descenso a partir de mediados de los años se-
tenta, que contrasta con el aumento registrado en el maíz que va
a molinos y molinos-tortillerías, y particularmente a la fabrica-
ción de harina. Consideramos que esto se debe al descenso en la
fabricación doméstica de tortillas, que está siendo paulatinamen-
te sustituida por la compra de tortillas ya elaboradas, o bien -
de masa o harina para la fabricación de las mismas**. Este proce-
so, que acompaña al de urbanización, ha sido fortalecido por el-
uso cada vez más extendido de la harina de maíz, producto que --
llega hasta los rincones más apartados del país y cuyo uso es fa-

* Suponiendo que las cifras correspondientes a consumo interme-
dio son confiables, el éxito de este razonamiento depende de
las estimaciones del consumo humano total, incluyendo el auto-
consumo humano.

** El crecimiento en la producción de tortillas y harina a tasas
muy por encima de las de la población parecería dar apoyo a -
esta hipótesis.

vorecido por la relativa estabilidad de su precio y su comparativamente largo periodo de conservación.

Pasando finalmente al caso del consumo intermedio, podemos observar un periodo de estancamiento de 1965 a 1971 y otro de - - 1972 a 1976 y sólo a partir de 1976 un crecimiento sostenido en este rubro. Lo anterior a pesar de la evolución ascendente en el consumo de maíz por parte tanto de molinos y molinos-tortilleras, como de fábricas de harina.

Naturalmente, es el consumo de "otras industrias" el responsable de esta situación, ya que se comporta de manera errática y descendente hasta 1976, año en el que llega a su punto más bajo, con un consumo de sólo 396,000 toneladas (ver Cuadro I-5).

La razón de este comportamiento es evidente cuando desglosamos el consumo intermedio de otras industrias en dos conceptos: la fabricación de derivados y la fabricación de alimentos balanceados.

No se había comentado anteriormente la fabricación de alimentos balanceados como uno de los destinos intermedios del maíz porque ya desde el régimen del Presidente Luis Echeverría se toman medidas que limitarán la canalización del maíz comercializado hacia el consumo animal, como medio para asegurar el abasto su-

ficiente del grano para el consumo humano*. Esto implica una -
caída brusca en el consumo, por lo menos oficialmente reconoci-
do del maíz para estos propósitos, y a partir de 1979 las ci- -
fras publicadas ya no registran este uso del producto.

CUADRO I-8
CONSUMO DE MAIZ POR "OTRAS INDUSTRIAS"
(miles de toneladas)

AÑOS	FABRICACION DE DERIVADOS	ALIMENTOS BALAN- CEADOS	TOTAL "OTRAS INDUS- TRIAS"
1965	179	1680	1859
1966	188	1438	1626
1967	198	1201	1399
1968	205	1203	1408
1969	216	1292	1508
1970	221	721	942
1971	225	1039	1264
1972	263	1321	1584
1973	321	1037	1358
1974	342	1040	1382
1975	337	598	935
1976	373	23	396
1977	424	81	505
1978	474	111	585
1979	550	---	550
1980	590	---	590
1981	657	---	657
1982	720	---	720
1983	801	---	801
Tasa media de Crecimiento	8.7%		-4.6%

FUENTE: El Desarrollo Agroindustrial y los Sistemas Alimenta- -
rios Básicos. No. 11 Maíz. SARH, 1982.

* Destacan la creación de la Comisión Nacional de la Industria-
del Maíz para Consumo Humano en 1973 y el Decreto por el cual
se declara de interés público la industria de la producción -
de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz, --
del mismo año. En cuanto a la administración del Presidente-
López Portillo, ya se mencionó el Decreto por el que se dispo-
ne que el maíz y sus harinas producidas en el país serán prio-
ritariamente destinadas al consumo alimentario humano.

Sin embargo, como también se observa en el cuadro anterior, la fabricación de derivados tiene un crecimiento constante durante el periodo, con un dinámico incremento promedio anual del 8.7%, aunque este rubro sigue siendo una porción pequeña del consumo total de maíz (alrededor del 5% en los últimos años).

Al constatar los muy importantes volúmenes de maíz destinados a la fabricación de alimentos balanceados de 1965 a 1975, se puede entender la presión que sigue existiendo para desviar grandes cantidades de este producto hacia la alimentación animal, dada la insuficiencia de sorgo y forraje nacional para tales propósitos*.

Finalmente, quisieramos reiterar sobre el muy rápido desarrollo del mercado de maíz para la fabricación de harina. Este consumo aumenta más de diez veces en el periodo 1965-1983, siendo el más dinámico de todos los componentes del consumo nacional (ver Cuadro I-5). Este aumento es consecuencia del proceso de "harinización" -- sustitución de masa de nixtamal por harina en la fabricación de tortillas, proceso que se ha buscado impulsar desde el Estado por su potencial para aumentar el rendimien

* Las tasas medias de crecimiento anual de la producción y consumo de sorgo fueron de 8.6% y 10.7%, respectivamente, en el periodo 1965/1967 a 1978/1980 (G. Rodríguez, "Expansión Ganadera y Crisis Agrícola: El Papel del Consumo y la Rentabilidad". ECONOMIA MEXICANA No. 5 MEXICO, CIDE, 1983). CONASUPO importó, desde 1977 hasta 1983, más de 12 millones de toneladas de sorgo, de las cuales 4.6 millones se ejercieron sólo en el año de 1983 (Programa Operativo del Subsector Comercio 1985, SECOFI, 1985. Documento Interno).

to en la producción de tortillas, así como por las ventajas de higiene y conservación que representa.

El consumo de maíz para molinos y molinos-tortillerías, por su parte, mantiene un crecimiento casi constante durante todo el periodo 1965-1983, con un promedio anual de 4.7%, considerablemente por encima del de la población, aunque no se acerca al -- que corresponde a la fabricación de harina.

Hay un auge en este consumo durante el periodo 1970-1974, que -- después tiende a estabilizarse (ver Cuadro I-5), seguramente debido, por lo menos en parte, a la sustitución por harina de la -- que ya hemos hablado.

Intervención de CONASUPO en el Mercado de Maíz

Si bien la regulación de la oferta nacional de maíz, significó, en la segunda mitad de los sesentas, que CONASUPO exportara los excedentes que generaba la producción nacional (más de 5 millones de toneladas de 1965 a 1969), el estancamiento que ya se es taba gestando en la producción agrícola de básicos en esa época indujo una muy rápida reversión de este fenómeno, que nos con-- virtió en grandes importadores de maíz durante los años seten-- tas y en lo que va de los ochentas. Como único importador del grano, y ante la reducida disponibilidad interna del mismo, CO-- NASUPO se vio forzada a cumplir su función de abasto interno ca da vez más a través de las importaciones.

A partir de 1973 comienza un periodo ininterrumpido de grandes-importaciones de maíz, que promedian más de 1'800,000 toneladas por año y que rebasan las 4.5 millones de toneladas en 1983. - Durante ese mismo periodo, las importaciones que efectúa CONASUPO representan, en promedio, 57% del maíz que ofrece en el mercado nacional, esto es, de cada 5 toneladas que vende la empresa, casi 3 son de maíz importado. Como contrapartida las compras nacionales, que hasta 1972 prácticamente cubrían la totalidad de los requerimientos de oferta de CONASUPO, ven disminuir su participación en dicha oferta a un 46% en el periodo 1973- - 1983,* lo cual confirma el importante cambio cualitativo en la composición del maíz que ofrece la empresa estatal (ver Cuadro I-9).

Cabe destacar el acelerado ritmo de crecimiento que ha guardado la oferta de CONASUPO en el mercado nacional, que le ha permitido incrementar en forma significativa su participación en la oferta comercial total. De cifras inferiores al millón de toneladas en la década de los sesentas, CONASUPO llega a ofrecer -- cantidades por encima de las 3 millones de toneladas hacia finales de los setentas, y en 1980 da un nuevo salto que la sitúa -- cerca de las 4 millones de toneladas. Para 1982 y 1983, CONASUPO está vendiendo casi 5 millones de toneladas del grano, lo --

* Los porcentajes no suman 100 por la variación en inventarios.

CUADRO I-9
PARTICIPACION DE CONASUPO EN LA OFERTA NACIONAL

(Miles de toneladas y porcentajes)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. OFERTA TOTAL	7,856	8,164	7,457	8,198	7,976	9,087	9,564	9,295	9,581	9,185	10,751	9,254	11,588	12,409	9,490	16,532	16,183	11,682	16,900
2. RETENCION DE PRODUCTORES	2,474	2,535	2,600	2,671	2,744	2,873	2,474	2,245	2,585	2,692	3,284	3,993	4,073	4,162	4,293	4,427	4,542	5,643	5,751
3. OFERTA COMERCIAL (1-2)	5,382	5,629	4,857	5,527	5,232	6,214	7,090	7,050	6,996	6,493	7,467	5,261	7,515	8,227	5,197	12,105	11,641	6,039	11,149
4. OFERTA NACIONAL CONASUPO	707	673	822	897	1,066	1,375	1,317	1,501	1,797	2,158	2,635	2,173	2,786	3,191	3,165	4,139	4,147	4,788	4,769
4.1 COMPRAS NACIONALES	1,861	1,812	1,911	1,777	1,463	1,194	1,536	1,438	804	779	335	968	1,430	1,809	1,951	863	2,914	3,229	1,607
4.2 IMPORTACIONES					36	732		191	1,155	1,318	2,625	955	1,727	1,455	827	3,166	2,478	105	4,129
4.3 EXPORTACIONES	(1,409)	(879)	(1,192)	(907)	(779)		(257)	(429)	(20)										
4.4 CAMBIO INVENTARIOS	255	(260)	103	27	346	(551)	38	301	(142)	61	(325)	325	(535)	62	287	(29)	(1,321)	1,304	(866)
5. PARTICIPACION CONASUPO EN OFERTA COMERCIAL (4/3)	13.1%	12.0%	16.9%	16.2%	20.4%	22.1%	18.6%	21.3%	25.7%	33.2%	35.3%	41.3%	37.1%	38.8%	60.9%	34.2%	35.6%	79.3%	42.8%
6. COMPRAS NACIONALES / OFERTA CONASUPO (4.1/4)	263.2%	269.2%	232.5%	198.1%	137.2%	86.8%	116.6%	95.8%	44.7%	36.1%	12.7%	44.5%	51.3%	56.7%	61.6%	20.9%	70.3%	67.4%	33.7%
7. IMPORTACIONES / OFERTA CONASUPO (4.2/4)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.4%	53.2%	0.0%	12.7%	64.3%	61.1%	99.6%	43.9%	62.0%	45.9%	26.1%	76.5%	59.8%	2.2%	86.6%
8. EXPORTACIONES / OFERTA CONASUPO (4.3/4)	199.3%	130.6%	145.0%	101.1%	73.1%	0.0%	19.5%	28.6%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

NOTA: En caso de contradicciones en la información, se utilizó la de CONASUPO (nota Cuadro I-1). Para el calculo del cambio en inventarios, ver nota Cuadro I-1. Como a partir de 1976 ya no se calcula este rubro como diferencia, a partir de este año el concepto OFERTA NACIONAL CONASUPO, no necesariamente es igual a la suma de sus componentes (en la mayoría de los casos la diferencia probablemente se debe a mermas en traslado y almacenamiento).

FUENTE: S.A.R.H., EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL... MAIZ, Cuadro 28
Presidencia de la Republica, Cuarto Informe de Gobierno, 1986.

que representa más de 7 veces el monto ofrecido en 1965 (Cuadro I-9).

El aumento en la participación de CONASUPO con respecto a la oferta comercial, aunque no tan drámatico, es igualmente impresionante. De una participación de entre el 12 y el 20% del total en el periodo 1965-1969, la empresa llega a niveles hasta del 76% en el régimen del Presidente López Portillo, terminando el periodo 1976-1983 con un promedio de 45%

Sin embargo, aún las altas cifras de participación arriba señaladas subestiman la presencia de CONASUPO en la atención a lo que hemos llamado consumo necesario, particularmente en los últimos años en los que crece de manera tan importante el consumo no necesario.

Para analizar la participación de CONASUPO en atender el consumo necesario, elaboramos el Cuadro I-10 en el cual se deduce de la oferta comercial total el consumo no necesario.

Como se puede ver, el deducir el consumo no necesario la participación de CONASUPO en la oferta comercial se eleva sustancialmente, sosteniéndose por encima de 50% desde 1977, y estableciéndose alrededor de 75% hacia finales del periodo estudiado.

Recordemos que el consumo necesario, excluyendo la retención --

CUADRO I - 10
 PARTICIPACION DE CONASUPO EN ATENDER EL CONSUMO NECESARIO DEL MAIZ COMERCIALIZADO (*)
 (miles de toneladas)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. OFERTA COMERCIAL	5.382	5.629	4.857	5.527	5.232	6.214	7.090	7.050	6.996	6.493	7.467	5.261	7.515	8.227	5.197	12.105	11.641	6.039	11.149
2. CONSUMO NO NECESARIO	136	469	(228)	275	(284)	1.098	999	148	392	(362)	1.366	114	2.039	2.486	(693)	6.354	5.496	(136)	4.673
3. OFERTA COMERCIAL PARA CONS. NECESARIO (1-2)	5.246	5.160	5.085	5.252	5.516	5.116	6.091	6.902	6.604	6.855	6.101	5.147	5.476	5.747	5.890	5.751	6.145	6.175	6.476
4. OFERTA CONASUPO	707	673	822	897	1.066	1.375	1.317	1.501	1.797	2.158	2.635	2.173	2.786	3.191	3.165	4.139	4.147	4.788	4.769
5. PARTICIPACION CONASUPO (4/3)	13.5%	13.0%	16.2%	17.1%	19.3%	26.9%	21.6%	21.7%	27.2%	31.5%	43.2%	42.2%	50.9%	55.5%	53.7%	72.0%	67.5%	77.5%	73.6%

(*) Excluyendo retención por parte de los productores.

FUENTE: Cuadros I - 6 Y I - 9

por parte de los productores, está compuesto por todo el consumo intermedio más la parte de las compras al menudeo destinadas al consumo humano. En cada uno de estos rubros, pero particularmente en los que componen el consumo intermedio, CONASUPO desempeña un papel fundamental en el abasto, como se verá a continuación: (ver Cuadro I-11).

--Molinos y Molinos-Tortillerías

Hasta 1979, CONASUPO abasteció de maíz a molinos y molinos-tortillerías ubicados fundamentalmente en la Ciudad de México, en el marco de un programa de transferencia de subsidios a la población de la capital. A partir de esta fecha, se extendió la distribución de maíz subsidiado por este concepto a las principales áreas urbanas del país, lo cual se refleja en un aumento en la participación de CONASUPO en este rubro, pasando de un promedio de 53% en el periodo 1975-1979 a un 80% del total en 1983.

En este último año, sin embargo, CONASUPO sólo abasteció a unos 10,000 molinos y molinos-tortillerías de un total de 36,000 registrados en el país, lo que indica la relativa concentración que existe en esta industria en términos de su consumo de materia prima*. Cabe señalar que se ha detectado una muy baja uti-

*Sistema Maíz-Tortilla. Propuesta de Reestructuración. p. 18 - - SECOFI, Junio de 1983. Documento Interno.

CUADRO I - 11
VENTAS DE CONASUPO POR SECTOR
(MILES DE TONELADAS)

CONCEPTO	1975		1976		1977		1978		1979		1982		1983	
	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)	VENTAS	PARTICIPACION EN EL CONSUMO SECTORIAL (%)
1. CONSUMO INTERMEDIO														
1.1 MOLIENDA NIXTANAL	1,409.0	57.7	1,289	53	1,309	51.2	1,520	56.5	1,419	50.2	2,414	77.7	2,600	80.5
1.2 FABRICACION HARINA	570.0	100	383	57.2	649	91.8	745	97.8	423	46.5	1,069	90.4	1,224	94.2
1.3 OTRAS INDUSTRIAS	72.0	7.7	256	64.6	348	68.9	469	80.2	264	48	460	63.9	515	64.3
1.4 OTROS	10	n.d.	77	n.d.	161	n.d.	4	n.d.	10	n.d.	149	n.d.	145	n.d.
2. MERCADO DE MENUEDO PARA CONSUMO HUMANO	529.0	24.5	243	14.7	316	18.5	339	19.8	255	15.9	861	73.7	929	81

NOTA: Porcentajes de participación de CONASUPO derivados del Cuadro I -5 de este trabajo.

FUENTES: Para 1975 y 1977-79. Sistema Alimentario Mexicano. PROPUESTA PARA LA INTEGRACION AGROINDUSTRIAL DEL SISTEMA MAIZ, s/f. Cuadro 11, p.92.
Para 1976, 1982 y 1983 SECOFI, "SISTEMA MAIZ-TORTILLA ", 1984. Anexo 1, Cuadro 4.

lización, alrededor del 40%, de la capacidad instalada en la -- planta nixtamalizadora. Hay evidencia de que esto se debe, en -- parte, al hecho de que una porción de la dotación subsidiada es revendida por los establecimientos que la reciben, con lo que -- logran una ganancia especulativa sin necesidad de producir. Es te hecho seguramente contribuye al consumo relativamente tan -- elevado de maíz que tienen los molinos y molinos-tortillerías -- abastecidos por CONASUPO, y que no se refleja en una producción correspondiente de tortilla.

--Fabricación de Harina

Como ya se señaló, este rubro registra el más elevado incremento en su consumo de maíz, lo que refleja su extraordinario crecimiento en los últimos años. Existen sólo 14 establecimientos, de los cuales seis, con alrededor del 40% de la producción total de harina, son de dos empresas filiales del Sistema CONASUPO (5 de Maíz Industrializado CONASUPO, MICONSA, y uno de Industrias CONASUPO-ICONSA). Sin embargo CONASUPO abastece casi la totalidad del maíz que utilizan tanto las plantas privadas como las suyas propias, debido al hecho de que éstas difícilmente -- pueden conseguir fuentes de abasto que compitan con el maíz sub subsidiado que les proporciona la empresa paraestatal.

--Menudeo para Consumo Humano

Por ser este rubro manejado como remanente en este trabajo, como ya se ha explicado anteriormente, existe aquí el mayor margen posible de error, lo que puede explicar el aparentemente excesivo rango de participación de CONASUPO, particularmente en 1982 y 1983. Sin embargo, creemos que se pueden extraer dos conclusiones válidas sobre la evolución de este consumo: - - -

1.- Probablemente sí ha habido un estancamiento e incluso de cl i n a c i o n en el consumo al menudeo del grano para consumo humano, debido al proceso de urbanización, que conlleva una disminución en la fabricación doméstica de tortillas, así como el cada vez más extendido uso de la harina de maíz, que parcialmente sustituye al maíz en grano, incluso en áreas rurales del país.

2.- Es real también el aumento en la participación de CONASUPO en la comercialización de maíz al menudeo. En los últimos años este organismo ha hecho un especial esfuerzo por incrementar estas ventas, particularmente a través de las tiendas rurales de Distribuidora CONASUPO (DICONSA), con lo que se busca atenuar la escasez de maíz que temporalmente se suscita en muchas zonas productoras, y que ocasiona una perniciosa especulación.

--Otras Industrias

No es propósito de este trabajo profundizar sobre este rubro, que representa actualmente el renglón menos importante del con-

sumo necesario, con poco más del 10% del total. Sí es importante destacar aquí que incluso en este campo, que difícilmente -- puede ser calificado como prioritario, CONASUPO participa actualmente con más del 60% del abasto total de maíz, lo que implica una baja captación directa de la materia prima por parte de estas industrias.

ANEXO I

ESTIMACION DEL MAIZ PARA CONSUMO HUMANO

ANEXO I: ESTIMACION DEL MAIZ PARA CONSUMO HUMANO

Ante las dificultades para medir la cantidad total de maíz que efectivamente se destina para consumo humano, se ha optado por un enfoque inductivo que, en base a mediciones y cálculos del consumo individual de la gramínea, nos permita extrapolar para llegar a montos aproximados a nivel nacional y regional.

Para tal fin se ha utilizado como base el profundo estudio realizado por el Proyecto de Cooperación SARH-ONU/CEPAL, El Desarrollo Agropecuario de México: Pasado y Perspectivas, concretamente el Tomo V, intitulado "La Problemática Alimentaria".

Después de comentar los resultados de las Encuestas de Ingreso-Gasto de 1963, 1968 y 1975, que dieron como resultado consumos per cápita de maíz de 131.8, 107.3 y 104.8 kilogramos, el documento citado ofrece sus propias estimaciones:

	<u>1965/67</u>	<u>1976/77</u>
CONSUMO PER CAPITA DE MAIZ	117 kgs.	119 kgs.

Estos resultados son muy cercanos a la cifra que se deriva del Programa Nacional de Alimentación 1983-1986, de 114.2 kilogramos para 1982, y estas tres últimas cifras son las que sirven de base para calcular el consumo humano a nivel nacional para la serie histórica 1965-1984, misma que se reproduce en el Cuadro A-I. El consumo per cápita para 1984 se deriva de una proyección hecha por la Comisión Nacional de Alimentación del consumo humano total para ese año.

CUADRO A-1
CONSUMO HUMANO DE MAIZ 1965-1984

A Ñ O	POBLACION	CONSUMO PER CAPI- TA ANUAL (kg)	CONSUMO TOTAL (miles de Tons)
1965	42,859,422	117	5,015
1966	44,322,979	117	5,186
1967	45,836,565	117	5,363
1968	47,401,893	117	5,546
1969	49,020,734	117	5,735
1970	50,695,000	118	5,982
1971	52,418,400	118	6,185
1972	54,196,000	118	6,395
1973	56,021,900	118	6,611
1974	57,898,700	119	6,890
1975	59,826,700	119	7,119
1976	61,801,200	119	7,354
1977	63,821,800	119	7,595
1978	65,843,900	119	7,835
1979	67,899,300	119	8,080
1980	67,395,826	118	7,952
1981	71,190,000	117	8,329
1982	73,100,000	114.2	8,350
1983	75,100,000	115	8,637
1984	76,800,000	118.2	9,078

FUENTE: Para 1965/1967 y 1976/77: SARH-ONU/CEPAL, El Desarrollo Agropecuario de México, Tomo V. Op. cit.
Para 1982 y 1984: Comisión Nacional de Alimentación. Para los demás años, estimaciones propias.

La interpolación de cifras de consumo per cápita para los años en los que no se cuenta con estimaciones no puede más que considerarse como aproximada, basada únicamente en la estabilidad -- que muestran los datos puntuales que se tienen, a lo largo de un periodo que cubre 18 años. Esta estabilidad, a su vez, seguramente es consecuencia de la baja, e incluso negativa, elasticidad-ingreso de la demanda de maíz por parte de la población consumidora.

CAPITULO II

APOYO A PRODUCTORES Y RACIONALIZACION
DE LA COMERCIALIZACION RURAL

II Apoyo a Productores y Racionalización de la Comercialización Rural*

A pesar de la importancia estratégica del programa de comercialización de maíz de CONASUPO, y del hecho de que representa su actividad más importante, tanto en términos de recursos como en volumen, el organismo paraestatal sólo ha logrado regular la producción y comercialización del maíz nacional en forma muy relativa. Esto contrasta, por ejemplo, con la participación que ha tenido en el mercado del trigo, en donde las compras de la empresa han representado una mayor proporción de la producción nacional y ha sido más efectiva su acción en la consecución de una relación equilibrada entre productor primario, industrial y consumidor**.

La razón de esto puede encontrarse en una producción de maíz -- en contraste con la del trigo - altamente heterogénea y extendida, que cubre la totalidad del país, que se destina en gran medida al autoconsumo y que incluye desde predios de "infrasubsisten--

* Este capítulo retoma elementos de un estudio conjunto de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, coordinado por el autor y por el Lic. Gerardo Albino González en 1984.

**Ver, por ejemplo, Esteva y Barkin, "El Papel del Sector Público en la Comercialización y la Fijación de Precios de los Productos Agrícolas Básicos en México", CEPAL, junio 1981.

cia"*, de dos hectáreas o menos, hasta grandes extensiones tecnificadas. En estas circunstancias, en las que 80% de las unidades maiceras podría estar aportando apenas 20% del valor de la producción, mientras que 3.5% aportaría la mitad**, no sería sorprendente que la relativamente baja cantidad que CONASUPO -- compra de la cosecha nacional se concentrara en determinadas -- zonas y favoreciera a determinados productores con la suficiente capacidad de respuesta comercial para asegurar a la empresa el abasto nacional que necesita.

Breve Caracterización de la Producción y Comercialización de --
Maíz en México

El maíz es, desde tiempos prehispánicos, el producto agrícola -- más importante en el territorio nacional, por su participación en la producción agrícola total, por el número de productores -- que lo cultivan y por su preponderancia en la dieta de la población. En 1981 se dedicaron a este cultivo más de ocho millones

* CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial. La siguiente sección retoma de esta importante obra la tipología de los productores agrícolas.

** Esteva y Barkin, Op. cit. p. 6.

de hectáreas, 51.5% de la superficie total cultivada, y el valor generado por él fue casi la tercera parte del total agrícola*.

Según el Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal de 1970, más del 66% de todos los productores agrícolas sembraron maíz, y esta proporción se eleva a cerca del 80% si se descuentan aquellas unidades que no sembraron ningún cultivo el año del censo.** Lo anterior hace del maíz el cultivo más "popular" no sólo a nivel nacional, sino también dentro de cada uno de los estratos que lo cultivan. Como se podría suponer, los estratos que tienen la mayor frecuencia de productores de maíz se encuentran en el sector campesino, con una participación del 79% en el estrato de las unidades excedentarias y de 85% en el resto. Pero incluso entre los productores transicionales y en el sector empresarial hay una mayoría que cultiva el maíz- 65% en el primer caso y 53% en el segundo. Sin embargo, es claro el predominio del sector campesino en esta producción, con casi el 75% de la superficie sembrada. Asimismo, alrededor del 90% de la producción se lleva a cabo en áreas de temporal, lo que determina su fuerte variabilidad ante fenómenos climatológicos.

* Información Agropecuaria 1981. Dirección General de Economía Agrícola, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

** CEPAL, Op. cit.

Por otra parte, el maíz se produce a todo lo largo y ancho del país, aunque diez estados (Jalisco, México, Veracruz, Chiapas, Tamaulipas, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca) - concentran aproximadamente el 75% del total.

Para entender la racionalidad detrás de la producción y comercialización de maíz en México es particularmente importante estar concientes de que es el producto más representativo de la economía campesina, por lo que, para muchos productores, su valor de uso está por encima de su valor de cambio. Esto explica el hecho de que alrededor del 38% de la cosecha nacional sea retenida por los productores para su manutención y para el mantenimiento de sus unidades productivas.* Esta retención de maíz naturalmente varía según el tipo de productor, siendo menor en el caso de los grandes y tecnificados agricultores capitalistas que, aunque fuera de la clasificación de economía campesina, -- también registran autoconsumos relevantes de la gramínea.** Según encuesta levantada por la Secretaría de Agricultura y Recur

* "Balance Físico Oferta-Demanda de Maíz" SPP, SARH, SECOFI.
Hay que señalar, sin embargo, que esta cifra puede tener variaciones importantes, año con año, en función de la magnitud de la cosecha y de la evolución de los precios. Se estima que del maíz retenido aproximadamente el 64% se destina a consumo humano, el 33% a forraje y el 3% a semilla.

** Esto se debe a la bondad del maíz para su uso directo, sin procesamiento, en el consumo humano y animal, así como a la necesidad de conservar una porción como semilla, ya que incluso en los estratos capitalistas el uso del maíz híbrido no está tan difundido.

Los Hidráulicos en 1975, que agrupaba a los productores según modalidades tecnológicas, había estratos, creemos que comparables con los de subsistencia e infrasubsistencia que postula -- CEPAL, que retenían el 69% y hasta el 79% de su producción de maíz.* Lo anterior nos da una idea de la manera en que el autoconsumo campesino condiciona la comercialización del grano, y cómo esto variará según el tipo de productor del que se trate.

La Comercialización de Maíz en el Medio Rural

El aproximadamente 62% del maíz producido que se comercializa -- es canalizado a través de dos conductos: el mercado privado y -- el mercado oficial representado por CONASUPO. La participación de cada una de estas instancias en el proceso comercial adquiere características propias determinadas por su vinculación a -- cierto tipo de productores y a las condiciones de producción -- particulares de cada caso. Cabe señalar que no existen prácticamente casos de comercialización directa de maíz entre productor y consumidor.**

* Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El Desarrollo Agroindustrial y los Sistemas Alimentarios Básicos, No. 11: MAÍZ.

** Una excepción a esta regla es la parte no cuantificada de la producción que ingresa al mercado en forma de elote, por el cual se obtiene generalmente un mejor precio. Bajo esta modalidad, debido a la mayor percibibilidad del producto en estado fresco, es generalmente el productor quien comercializa directamente al menudeo (ver "Estudio del Mercado de Maíz." -- SRH, México, diciembre 1974).

El canal oficial, representado por CONASUPO, orienta su participación hacia el cumplimiento de una función social prioritaria, asegurándole al productor precios mínimos de garantía como pago a sus cosechas, procurando con ello ingresos remunerativos, -- principalmente a los pequeños productores y regulando, a través de la oferta, los niveles de precios en los mercados rural y -- urbano.

Descontando el autoconsumo de los productores, tenemos que CONASUPO ha comercializado un promedio de cerca del 26% del maíz nacional en el período 1965-1983, comparado con un 74% que se canaliza por vía del mercado privado (ver Cuadro II-1).

El mercado privado sustenta su participación en el empleo de -- mecanismos complementarios a la producción, como el crédito extrabancario y las actividades de una serie de agentes intermedios que actúan en las etapas de acopio, transporte y almacenamiento. Estas prácticas dan como resultado el encarecimiento del producto para los consumidores finales y, en algunos casos, impiden que los pequeños productores retengan parte de los excedentes generados, ya que operando el sistema de compras anticipadas a pie de parcela, ofrecen a éstos precios inferiores a -- los autorizados.

Los procesos privados de comercialización se dan en muy variadas formas, existiendo interrelación entre los mismos partici--

CUADRO II - 1
PARTICIPACION DE CONASUPO Y MERCADO LIBRE EN LA COMERCIALIZACION DE MAIZ

(miles de toneladas)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. PRODUCCION	8.936	9.271	8.603	9.062	8.411	8.879	9.786	9.223	8.609	7.848	8.449	8.017	10.138	10.930	8.458	12.374	14.550	10.129	13.061
2. RETENCION PRODUCTORES	2.474	2.535	2.600	2.671	2.744	2.873	2.474	2.245	2.585	2.692	3.284	3.993	4.073	4.182	4.293	4.427	4.542	5.643	5.751
3. MAIZ NACIONAL COMERCIALIZADO (1-2)	6.462	6.736	6.003	6.391	5.667	6.006	7.312	6.978	6.024	5.156	5.165	4.024	6.065	6.748	4.165	7.947	10.008	4.486	7.310
4. COMPRAS NACIONALES DE CONASUPO	1.861	1.812	1.911	1.777	1.463	1.194	1.536	1.438	804	779	335	968	1.430	1.809	1.951	863	2.914	3.229	1.607
5. MERCADO LIBRE (3-4)	4.601	4.924	4.092	4.614	4.204	4.812	5.776	5.540	5.220	4.377	4.830	3.056	4.635	4.939	2.214	7.084	7.094	1.257	5.703
6. PARTICIPACION DE CONASUPO (4/3)	28.8%	26.9%	31.8%	27.8%	25.8%	19.9%	21.0%	20.6%	13.3%	15.1%	6.5%	24.1%	23.6%	26.8%	46.8%	10.9%	29.1%	72.0%	22.0
7. PARTICIPACION DE MERCADO LIBRE (5/3)	71.2%	73.1%	68.2%	72.2%	74.2%	80.1%	79.0%	79.4%	86.7%	84.9%	93.5%	75.9%	76.4%	73.2%	53.2%	89.1%	70.9%	28.0%	78.0

FUENTE: Cuadros I - 1 Y I - 9

pantes, que se pueden agrupar en tres categorías: el acopiador-local, el comisionista, y el transportista. Las actividades de intermediación de cada uno de éstos están estrechamente vinculadas al tipo de mercado de destino del maíz.

En primer lugar se tiene el sistema productor-acopiador local, generalmente personificado por un comerciante mayorista que cuenta con almacenes y medios de transporte. A través de éste se canalizan las demandas de los comerciantes detallistas para la venta de maíz al menudeo en diferentes plazas de consumo. Por esta vía se cubren las necesidades de los molinos-tortillerías que CONASUPO no abastece y gran parte de la demanda rural de maíz, incluyendo aquélla que se desvía hacia usos no prioritarios, como el consumo animal.

En algunas ocasiones el mismo acopiador local ofrece maíz a CONASUPO, logrando utilidades por la diferencia entre lo que paga al productor y el precio de garantía al que compra la paraestatal.

El circuito productor-comisionista es el canal utilizado por las industrias productoras de derivados de maíz y por los mayoristas. Mediante el empleo de un agente conocido en el medio productivo aseguran la compra de la cosecha del agricultor, pagando a éste por anticipado parte de la producción y, en muchas ocasiones, asumiendo el papel de coproductor, al alquilar el --

terreno para la siembra específica de maíz. Se calcula que alrededor del 40% de los agricultores maiceros se encuentran en este caso.* La figura del comisionista puede ser adoptada por el acopiador local o el transportista. Este sistema también -- opera a la inversa, es decir, los grandes productores contratan los servicios del comisionista a fin de que éste coloque su producción en las plazas con mejores precios.

El sistema productor-transportista es tal vez la técnica de comercialización que más se utiliza en el medio de producción tradicional, esto es, en las zonas donde se localizan los productores de más bajos ingresos. En este sistema, y dadas las condiciones precarias del productor, el transportista ejerce una -- fuerte presión económica sobre aquél. Mediante el empleo de -- vehículos de transporte de mediano tonelaje, recorre determinadas poblaciones en busca de la mercancía, ofreciendo al productor un precio menor al de garantía por su producto, pero con el atractivo del pago inmediato y sin que tenga que erogar cantidades adicionales por el traslado a las bodegas del mercado oficial. Como este productor generalmente mantiene su cosecha a -- la intemperie, expuesta a las condiciones climatológicas y a -- las plagas, en demérito de la calidad de su producto, prefiere vender de inmediato a exponerse a que éste baje de precio por --

*"Propuesta para la integración agroindustrial del sistema maíz," pag. 56 Doc. mimeo, sin fecha. Sistema Alimentario Mexicano.

la acción de la naturaleza o del propio mercado. El transportista coloca su mercancía con los comerciantes mayoristas y acopiadores locales o puede adoptar la figura de comisionista, intermediando entre el productor y los industriales de la masa y otras industrias diversas.

Participación de CONASUPO en la Comercialización de Maíz Nacional

La participación de CONASUPO en los procesos comerciales se instrumenta a través de los programas institucionales de compra, los cuales se publican anticipadamente al inicio de los ciclos de cultivo. En éstos, además de señalarse el número y ubicación de los centros receptores, así como los volúmenes probables a captar, se establece la forma de entrega del maíz (encostalado en la mayor parte de los casos), las especificaciones de calidad y el precio mínimo de garantía vigente.

Durante la época analizada (1965-1983), las compras de CONASUPO rara vez han representado más del 20% de la producción nacional de maíz, siendo la media para el periodo de 16%. Sin embargo, una medida más apropiada de su participación es en relación sólo al maíz que los productores comercializan. Con respecto a este rubro, como ya se ha señalado, CONASUPO absorbe en promedio más de la cuarta parte durante el periodo de referencia (ver Cuadro II-1).

En el periodo de producción excedentaria, como podría esperarse, CONASUPO absorbió una mayor proporción del maíz comercializado, buena parte del cual fué destinado a la exportación (la media - para 1965-69 fue de 28.2%). En cambio, en algunos de los años de más baja producción, en los que se tuvieron que realizar - - grandes importaciones, CONASUPO registra su más bajo nivel de - participación en las compras nacionales, con una media de sólo - 11.7% en el periodo 1973-1975.

A partir de 1976 se recupera la participación de CONASUPO en la compra de la producción comercializada, llegando a niveles cercanos al 47% en 1979 y a más del 70% en 1982, aunque el promedio anual para 1976-1983 es de 31.9%

En términos absolutos, las compras nacionales de CONASUPO siguen un comportamiento similar. Se mantienen altas en el periodo 1965-1969 y después en 1971 y 1972, todos ellos años de considerables exportaciones y luego caen fuertemente de 1973 a - - 1975, para posteriormente recuperarse. Las políticas del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) dan un fuerte impulso a las compras nacionales efectuadas por CONASUPO en 1981 y 1982, las más altas de su historia.

Sin embargo, hay una importante diferencia entre los dos periodos de "auge" en las compras internas de CONASUPO. En los últimos años de los sesentas, las relativamente fuertes compras de-

la empresa responden en gran medida a la necesidad de dar salida a los excedentes producidos en el campo. De 8'824,000 toneladas compradas por CONASUPO de 1965 a 1969, 5'166,000 toneladas, el 58.5%, se destina a la exportación. De esta manera, en este periodo la empresa está jugando un papel clave en sostener el precio interno del maíz, al impedir un desplome debido a la sobreoferta existente. Al mismo tiempo podemos constatar el bajo nivel de compras (41.5%) que CONASUPO destinaba al mercado interno, reflejo del muy reducido rango de participación de la empresa en la oferta comercial de esa época (15.7%).*

La situación es muy diferente a partir de 1976, cuando el paulatino incremento en las compras nacionales se da, más que nada, debido a los crecientes compromisos de CONASUPO para atender demandas nacionales del grano, lo cual la lleva a incrementar su participación en la oferta comercial a 42.4% en 1976 y a un promedio anual de 44.5% en el periodo 1976-1983, cifra casi tres veces mayor que la correspondiente al periodo 1965-1969.**

CONASUPO realiza la captación de maíz a través de su filial Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. de C.V. (BORUCONSA) y de Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), organismo autónomo del cual es principal accionista. Las bodegas de BORUCONSA tienden a ser más pequeñas y a estar ubicadas en las zonas de producción,

* Ver Cuadro I-9 del Capítulo I

** Ibid

mientras que las de ANDSA generalmente se localizan en centros de consumo y en puntos de internación al país (puertos y fronteras).

En 1983 CONASUPO contó con 1937 centros de recepción de maíz, - 214 operados por ANDSA y 1723 por BORUCONSA. Esta última empresa captó el 73% de las compras totales, mientras que ANDSA recibió el 27% restante. La mayor parte de las compras (71%) provino de la cosecha de invierno.

Desde el punto de vista del tipo de productor que se vincula a CONASUPO para realizar sus cosechas tenemos que, para el mismo año, 54.5% de las compras se obtuvieron de ejidatarios, 39.2% de pequeños propietarios, 2.7% de colonos, 1.2% de uniones y/o asociaciones, 0.4% de comuneros y 2% de otros*.

Uno de los mecanismos más importantes utilizados por CONASUPO para la captación de mayores volúmenes de maíz es el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE). Este programa se realiza por medio de BORUCONSA en zonas de temporal y consiste en proporcionar al productor servicios complementarios a la producción como son el transporte, desgranado, préstamo de costalera, asistencia técnica y la contratación anticipada de sus cosechas a precios de garantía vigentes.

* "Programa de Compras de Maíz 1982/1983," CONASUPO.

Dentro del contexto de actividades de BORUCONSA durante el período 76-83, el PACE ha venido incrementando su nivel de participación; así, por ejemplo, mientras que en el ciclo 76-77 por esta vía se obtuvieron 112 mil toneladas, que representaron el 14.6% del total captado, para el ciclo 82-83 se compraron 424 mil, que corresponden al 63% de las compras totales de maíz realizadas por BORUCONSA.

Distribución Regional de la Comercialización Oficial de Maíz

Si bien la participación de CONASUPO en la comercialización nacional de maíz es de aproximadamente 25%, esta proporción varía ampliamente de estado a estado de la República, debido a varias razones que se resumen en el balance entre producción y consumo estatal y en el resultante déficit o superávit. En la parte de consumo de este balance juega un papel fundamental, como ya se ha sugerido, el autoconsumo de los productores, que tiene una repercusión determinante sobre la oferta comercializable.

En este sentido, estados con una gran proporción de productores campesinos de subsistencia e infrasubsistencia pueden registrar, a pesar de volúmenes considerables de producción, superávits pequeños o incluso déficits de maíz, mientras que otros con una producción maicera fundamentalmente capitalista pueden tener grandes excedentes. Es en este contexto que debemos analizar las compras estatales de CONASUPO, que presentan una considera-

ble concentración regional.

En el período 1971-1982 CONASUPO realizó el 62% de sus compras en cuatro estados de la República (Tamaulipas, Jalisco, Chiapas y Estado de México) que concentraron el 45% de la producción nacional (ver Cuadro II-2).

En Tamaulipas, CONASUPO realizó compras equivalentes a más del 49% de la producción estatal; en Chiapas, del 28.4%; en el Estado de México, de 14.6%, y en Jalisco, de 12.2%. Otros estados con participación importante de CONASUPO fueron: Michoacán, donde se comercializó 10.3% de la producción estatal; Puebla, con 9%, y Guanajuato, con 7.8%.

La preponderancia de Tamaulipas tanto en las compras totales de CONASUPO como en el porcentaje de su producción que va a la empresa se explica por ser éste un estado de agricultura predominantemente capitalista, con predios grandes orientados hacia el mercado*. Jalisco, el segundo abastecedor de CONASUPO, tiene-

* Si dividimos la producción total por el número de productores tenemos que en Tamaulipas se produjeron alrededor de 16 toneladas por agricultor en 1984, siendo que la media nacional es de aproximadamente seis toneladas (ver Cuadro II-3).

CUADRO II-2

Participación de CONASUPO en la Comercialización de Maíz de los Diez Principales Estados Productores
Promedio Anual 1971-1982
(miles de toneladas)

Entidad	Producción Nacional		Compras Conasupo			Ventas Conasupo	
	Volumen	Particip. en el total Nacional (%)	Volumen	Particip. de la Producción Estatad (%)	Particip. en Compras totales CONASUPO (%)	Volumen	Particip. en las ventas totales de CONASUPO (%)
Jalisco	2 013	19.9	247	12.2	16.3	379	13.4
México	1 120	11.1	164	14.6	10.8	189	6.7
Veracruz	827	8.2	36	4.3	2.3	146	5.2
Chiapas	821	8.1	233	28.4	15.4	80	2.8
Tamaulipas	605	6.0	297	49.1	19.7	103	2.4
Puebla	577	5.7	52	9.0	3.4	66	2.3
Michoacán	573	5.6	59	10.3	3.9	108	3.8
Guanajuato	486	4.8	38	7.8	2.5	68	2.4
Guerrero	419	4.1	10	2.4	0.68	53	1.8
Oaxaca	386	3.8	5	1.2	0.30	46	1.6
Total 10 Estados	7 827	77.3	1 141	14.6	75.3	1 238	42.4
Total Nacional	10 068	100.0	1 509	15.1	100.0	2 815.1	100.0

FUENTE: CONASUPO en Cifras, varios años

una producción por agricultor mucho mayor, de 23.1 toneladas*, pero es un estado con una población urbana superior al 70% de la total, y que por su gran número de habitantes consume mucha de la oferta que genera. Tanto Jalisco como Tamaulipas tienen una proporción de campesinos excedentarios, productores transicionales y empresarios agrícolas muy superior al promedio nacional, lo que ayuda a explicar sus excedentes comercializables** (ver Cuadro II-3).

En el otro extremo tenemos a estados como Veracruz, Guerrero y Oaxaca, que a pesar de encontrarse entre los diez primeros productores del país, aportan muy poco a las compras de CONASUPO, mientras que éstas representan una porción muy pequeña de su producción total.

Por ejemplo, en Oaxaca, con una producción promedio anual de 386 mil toneladas, se han comprado sólo 5 mil toneladas por año, que representan el 1.2% de la producción del estado y el 0.30% de las compras totales del organismo oficial; en Guerrero, con-

* Los datos de producción por agricultor se obtienen dividiendo la producción en 1984 entre una estimación del número de productores de maíz por estado calculada con base en CEPAL, Op. cit. Las cifras son aproximadas y pretenden dar un orden de magnitud, indicativo de la cantidad de maíz que puede estar disponible para comercializar.

** Considerando conjuntamente estos tres tipos de productores, en Jalisco representan el 49.4% y en Tamaulipas el 34.1% del total, comparado con un promedio nacional del 19.6% (Estimado con base en CEPAL, Op. cit. Ver Cuadro II-3).

CUADRO II-3
ALGUNAS CARACTERISTICAS PRODUCTIVAS Y SOCIOECONOMICAS DE LOS DIEZ
PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES DE MAIZ EN 1984

ESTADOS	PRODUCCION 1/		NUMERO Y COMPOSICION DE - PRODUCTORES DE MAIZ 2/			PRODUC- CION POR A-- GRICUL- TOR (Tons.)	P O B L A C I O N (miles) 3/		
	Volumen (miles de tons.)	Participa- ción en - total Na- cional(%)	Número (miles)	Infrasub- sistencia y Subsís- tencia (%)	Excedenta- rios, tran- sicionales y Empresa- rios (%)		Total	Urbana	Urbana/ Total (%)
México	2,163.6	16.7	185.7	93.6	4.9	11.7	9,893	6,168	62.3
Jalisco	2,031.7	15.7	87.8	30.4	49.4	23.1	4,895	3,446	70.4
Chiapas	1,195.7	9.2	104.2	60.8	25.5	11.5	2,336	617	26.4
Puebla	967.8	7.5	184.6	91.6	6.6	5.2	3,756	1,660	44.2
Michoacán	773.4	6.0	108.7	61.5	25.0	7.1	3,121	1,461	46.8
Guerrero	735.0	5.7	85.3	81.6	13.5	8.6	2,358	804	34.1
Tamaulipas	731.8	5.7	46.4	51.2	34.1	15.8	2,151	1,551	72.1
Veracruz	611.2	4.7	166.6	55.3	32.3	3.7	5,577	2,437	43.7
Guanajuato	508.0	3.9	92.9	45.0	31.1	5.5	3,363	1,873	55.7
Oaxaca	485.3	3.8	168.7	90.8	7.8	2.9	2,526	551	21.8
Total Nacional	12,931.6	100.0	2,027.6	73.4	19.6	6.4	76,782	45,396	59.1

FUENTES: 1/ "Anuario de Estadísticas Estatales, 1986". INEGI, S.P.P.

2/ CEPAL, Op. cit. El número de productores en 1984 se calculó aplicando a las cifras de 1970 la tasa de incremento intercensal de la población rural, por lo que los resultados son sólo -- -- aproximados. En cuanto a las participaciones de los distintos tipos de productores en el total, se mantuvieron las vigentes en 1970, que seguramente han sufrido ciertos cambios.

3/ Cuadro II-5

una producción de 419 mil toneladas, se compran 10 mil toneladas, equivalentes al 2.4% de la producción estatal y al 0.68% de las compras CONASUPO; en Veracruz, con 827 mil toneladas, se compran 36 mil toneladas que representan el 4.3% de la producción estatal y el 2.3% de las compras totales de CONASUPO.

En los casos de Oaxaca y Guerrero, la baja cantidad de maíz comercializado se explica por un número elevado de productores -- que generen una oferta exigua, de 2.7 y 5.9 toneladas por agricultor, respectivamente*. Esto se debe al hecho de que una proporción muy grande de los productores en estos estados son campesinos de subsistencia e infrasubsistencia, que no generan o apenas generan lo suficiente para su propio consumo**. Esta situación es también propicia para que la intermediación privada-- más leonina cope la poca oferta que se llega a comercializar.

El caso de Veracruz es diferente, ya que iguala el promedio nacional de producción por agricultor (5.9 toneladas), pero tiene una participación muy elevada de productores excedentarios, -- transicionales y empresarios (32%). Lo anterior indica una situación en donde sí existe considerable oferta excedente de -- maíz para comercializar, pero ésta no se canaliza a través de --

* Ver dos notas anteriores.

** La proporción es de 90.8% para Oaxaca y 81.26% para Guerrero, comparado con un 73.4% a nivel nacional (con base en CEPAL, - Op. cit.).

CONASUPO. Es probable que en un estado ganadero como Veracruz gran parte de este maíz se destine, por los propios productores o a través de intermediarios, al consumo animal. Además, con una población urbana importante, de casi el 44% del total, es lógico suponer que la mayor parte de la producción se consume dentro del estado.

En resumen, la concentración regional de las compras de CONASUPO es reflejo de la propia estructura productiva y socioeconómica del cultivo de maíz a nivel nacional. Para cumplir con su objetivo de abasto, la empresa busca el maíz donde éste se comercializa en mayor abundancia. Sin embargo, esto a menudo significa que no reciben el apoyo de la paraestatal en la comercialización de su producto aquellos agricultores que, por sus bajos niveles de ingreso y producción, más pueden requerir de él.

Participación de CONASUPO en el Abasto Rural

Si, como hemos dicho, es objetivo de CONASUPO apoyar al productor no sólo como productor, sino también como consumidor, en este último aspecto la labor de la paraestatal fué particularmente limitada hasta hace pocos años, en que se le dio un impulso decidido al programa de distribución rural de maíz.

Hay que señalar que el consumo de maíz en las áreas rurales se distingue del que tiene lugar en el medio urbano, tanto por la-

manera en que el consumidor se aprovisiona del grano, como en lo relativo a la forma en que lo consume. En el caso de su aprovisionamiento, éste se verifica en gran medida mediante su producción directa, en tanto que su consumo se realiza en forma de grano transformado a tortilla y otros alimentos mediante procedimientos caseros.

Información de la Encuesta Ingreso-Gasto de 1968 muestra que más del 60% de las familias agrícolas de menores ingresos consumían maíz de su propia producción y que, de las familias que lo compraban, la mayoría lo hacía en forma de grano.

Aún cuando en las últimas décadas la participación del maíz en la dieta nacional ha venido disminuyendo como resultado de su paulatina diversificación, en 1977 ocupaba un lugar destacado dentro del gasto familiar total destinado a la adquisición de alimentos. En este sentido, representó el primer lugar de dicho gasto para los estratos ubicados en los tres primeros deciles de ingreso, ubicados predominantemente en el medio rural, cuyo consumo se realizó fundamentalmente bajo la forma de maíz en grano*.

El mercado de maíz en grano para consumo humano en el medio

*"Propuesta para la integración agroindustrial del sistema maíz" SAM, México, Documento mimeo, sin fecha, p. 161.

rural es controlado en su mayor parte, como ya hemos visto, por el comercio privado. Además, a diferencia de la harina y la -- tortilla, el maíz en grano no tiene control oficial de precio -- y acusa inmediatamente cualquier aumento en el precio de garan-- tía, ocasionando la desprotección del consumidor rural, sobre -- todo en las épocas del año en que no hay producción.

La participación del sector público en la distribución al menu-- deo en las áreas rurales se verifica principalmente a través de DICONSA, mediante su Programa de Abasto Rural (PAR). Este pro-- grama tiene una cobertura de 14 mil tiendas rurales distribui-- das por todo el país, a través de las cuales en 1983 se distri-- buyeron 700 mil toneladas del grano, sin considerar sus deriva-- dos. Si se considera que a través de este programa se cubre-- a cerca de 10 millones de habitantes de zonas rurales, esto sig-- nifica que en ese año se distribuyó un promedio de 70 kilogra-- mos por persona a la población atendida, lo que representa ca-- si la mitad de sus requerimientos para alimentación. Sin embar-- go, considerando que sólo la población rural de bajos ingresos-- significa casi 17 millones de habitantes, aún queda mucho cami-- no por andar.

La distribución de maíz en grano a las zonas rurales por parte-- del sector público ha ido cobrando una importancia paulatina, -- ya que mientras en 1978 las ventas totales de DICONSA a las -- áreas rurales eran de 93 mil toneladas, para 1983 se habían in--

crementado ya a las 700 mil toneladas mencionadas. En este sentido debe reconocerse la importancia de COPLAMAR en impulsar -- esta tendencia, así como el acierto de incorporar las funciones del programa CONASUPO-COPLAMAR a DICONSA.

El propósito del programa de abasto rural de CONASUPO es ofrecer maíz en grano a las comunidades rurales, al mismo precio de garantía o a uno muy similar, en aquellas épocas del año en que se necesita.

La distribución oficial de maíz en el medio rural tiene por objeto regular un mercado que tradicionalmente presenta fuertes fluctuaciones en precio debido al carácter cíclico de la producción y constante de la demanda. Debido a esta característica y al nivel tan bajo de ingresos de muchos productores, tienden a producirse situaciones de acaparamiento y especulación que perjudican principalmente a la población más vulnerable. La acción de CONASUPO, ante estas circunstancias, debe ser la de fomentar circuitos de abasto que reciclen el mismo maíz producido regionalmente a los consumidores locales en épocas de escasez, así como de una región superavitaria a otra deficitaria del grano, pero procurando racionalizar al máximo estos flujos comerciales para reducir distancias y costos de transporte.

Además, la función de abasto rural de CONASUPO debe contemplar la priorización de regiones a atender según la magnitud y pro--

porción de población rural de menores recursos en cada estado, así como de las deficiencias que éstos presentan en relación a disponibilidades de maíz para consumo humano. Estos, pues, serán los temas de los siguientes dos apartados.

Balance Consolidado de la Oferta y Demanda de Maíz para Consumo Humano por Entidad Federativa para 1984

Si bien un balance de producción-consumo aparente de maíz como el elaborado en el Capítulo I arroja un déficit nacional para los últimos años que debió ser cubierto con importaciones, un segundo balance donde se considera unicamente la demanda para consumo humano arroja resultados bastante diferentes (Cuadro II-4).

Para 1984 se observa un superávit a nivel nacional de 3.85 millones de toneladas, confirmándose la hipótesis de que la producción nacional de maíz es suficiente para cubrir las necesidades nacionales de consumo humano. Consecuentemente, este superávit tuvo como destino consumos no prioritarios como la alimentación animal. Cabe agregar que, dado que las importaciones (2.4 millones de toneladas en 1984) han servido para cubrir necesidades de consumo humano no satisfechas por la producción nacional, aproximadamente 6.25 millones de toneladas de maíz de esta producción se han desviado hacia fines diversos a la alimentación humana. Suponiendo una retención de maíz por parte de los productores de 2.7 millones de toneladas para alimentación animal-

CUADRO II-4

BALANCE PRODUCCION-CONSUMO HUMANO DE
 MAIZ POR ENTIDAD FEDERATIVA: 1984
 (Miles de Toneladas)

ENTIDAD FEDERATIVA	PRODUCCION	CONSUMO HUMANO	DEFICIT/ SUPERAVIT
AGUASCALIENTES	51.3	73.7	(22.4)
BAJA CALIFORNIA	6.2	114.4	(108.2)
BAJA CALIFORNIA SUR	3.1	25.5	(22.4)
CAMPECHE	73.0	62.5	10.5
COAHUILA DE ZARAGOZA	39.2	162.0	(122.8)
COLIMA	100.8	46.0	54.8
CHIAPAS	1195.7	336.9	858.8
CHIHUAHUA	259.4	204.9	54.5
DISTRITO FEDERAL	32.4	975.6	(943.2)
DURANGO	152.8	172.5	(19.7)
GUANAJUATO	508.0	425.3	82.7
GUERRERO	735.0	328.0	407.0
HIDALGO	340.2	248.1	92.1
JALISCO	2031.7	551.9	1479.8
MEXICO	2163.6	1201.4	962.2
MICHOACAN DE OCAMPO	773.4	412.4	361.0
MORELOS	96.6	139.9	(43.3)
NAYARIT	148.7	108.1	40.6
NUEVO LEON	61.1	250.7	(189.6)
OAXACA	485.3	371.2	114.1
PUEBLA	967.8	503.1	464.7
QUERETARO DE ARTEAGA	108.1	117.1	(9.0)
QUINTANA ROO	22.2	41.3	(19.1)
SAN LUIS POTOSI	136.2	268.9	(132.7)
SINALOA	138.0	244.7	(106.7)
SONORA	90.2	161.8	(71.6)
TABASCO	75.9	168.4	(92.5)
TAMAULIPAS	731.8	198.0	533.8
TLAXCALA	304.8	84.5	220.3
VERACRUZ	611.2	751.2	(140.0)
YUCATAN	130.7	152.1	(21.4)
ZACATECAS	357.2	173.3	183.9
TOTAL	12931.6	9075.4	3856.2

FUENTE: Producción: Anuario de Estadísticas Estatales 1986.
 INEGI, SPP. Consumo: Cuadro II-5.

y semilla, y un consumo de la industria almidonera de 850,000 - toneladas, existe un remanente para usos no prioritarios de 2.7 millones de toneladas.

De acuerdo con este balance de producción-consumo humano, son 16 los estados que presentan déficits, aunque sólo el del Distrito Federal es de consideración (943,000 toneladas). Le siguen Nuevo León (189,600 toneladas), Veracruz (140,000), Coahuila (122,800), Baja California (108,200) y Sinaloa (106,700), como estados con déficits de más de 100,000 toneladas (ver Cuadro II-4).

Las 10 entidades federativas restantes del grupo presentan déficits de maíz para consumo humano muy modestos, por lo que los faltantes totales de estos estados son superados ampliamente -- por los excedentes que presentan los otros estados de la República, en una proporción de casi tres a uno.

De acuerdo con los anteriores datos se confirma la tesis de que las importaciones han servido como paliativo para satisfacer la demanda humana de maíz, lo que se deriva de la irracionalidad - que siguen los circuitos de producción-consumo de ciertas entidades. Así, en tanto una proporción importante del maíz nacional (de calidad superior al importado) se destina al consumo animal, el maíz de importación sirve para cubrir los déficits para consumo humano ocurridos por tales desvíos.

"Población Objetivo Rural" y Estados que requieren Apoyo Prioritario en el Abasto de Maíz

Consideramos aquí como población objeto de apoyo gubernamental a aquellas personas o familias con mayores carencias y más vulnerables en su condición alimentaria y nutricional, debido a su bajo nivel socioeconómico. Con relación a la actividad de distribución y regulación de la comercialización de maíz en el campo de CONASUPO, nos interesa destacar en este apartado la situación de la población objetivo rural (POR) en los diferentes estados de la República.

Para identificar a la POR se ha tomado como indicador de nivel socioeconómico el salario percibido, considerándose como población con particular necesidad de apoyo aquella cuyo jefe de familia percibe menos de un salario mínimo*.

De la demanda total para consumo humano del país, estimada para 1984 en 9.1 millones de toneladas, el 53% corresponde a la población rural y el 47% restante a la población urbana. Desde el punto de vista de la población objetivo y no objetivo, co-

* Con todas las deficiencias que tiene este indicador para medir lo que nos interesa, es el único que hasta el momento tiene la suficiente cobertura y desagregación para permitir un análisis a nivel estatal (ver "Cuantificación y Ubicación de la Población Objetivo", Grupo Interinstitucional Coordinado por la SECOFI).

rresponde a la primera un consumo de 4.8 millones de toneladas (equivalente al 53% de la demanda total), de las cuales 2.2 millones corresponden al consumo de la población objetivo de las áreas urbanas y 2.6 millones al de la población objetivo del sector rural (POR); este último caso representa 28.8% de la demanda nacional (ver Cuadro II-5).

Los estados que sobresalen por el volumen de la demanda de su POR (por encima del 40% de la demanda estatal total) son, en orden de importancia: Oaxaca (57.6%), Hidalgo (53.3%), Chiapas (52.0%), Zacatecas (50.4%), San Luis Potosí (49.8%), Veracruz (42.1%), Tlaxcala (42.1%) y Guerrero (41.8%).

Resulta ilustrativo señalar que en conjunto estos ocho estados concentraron poco más de 7.8 millones de pobladores rurales con ingresos inferiores a un salario mínimo, equivalente al 46.2% de la población rural ubicada en tal estrato del ingreso, lo que en el caso particular de estados como Oaxaca, Hidalgo, Chiapas, Zacatecas y San Luis Potosí, los ubica como "Estados Críticos" por su extremado nivel de pobreza.*

Desde el punto de vista de la participación de la POR estatal -

* "Cuantificación y ubicación de la población objetivo". Op. cit. Cuadro No. 1, p. 9

CUADRO II-5

CONSUMO HUMANO DE MAIZ POR ENTIDAD FEDERATIVA Y NIVEL DE INGRESOS: 1984

	POBLACION URBANA						POBLACION RURAL						TOTAL		
	BAJOS INGRESOS			MEDIOS Y ALTOS INGRESOS			BAJOS INGRESOS			MEDIOS Y ALTOS INGRESOS			TOTAL	P/C	TOTAL
	POBLACION (miles)	CONSUMO (Kgs.)	P/C CONSUMO (Tons.)	POBLACION (miles)	CONSUMO (Kgs.)	P/C CONSUMO (Tons.)	POBLACION (miles)	CONSUMO (Kgs.)	P/C CONSUMO (Tons.)	POBLACION (miles)	CONSUMO (Kgs.)	P/C CONSUMO (Tons.)			
AGUASCALIENTES	226	118.5	26.8	185	77.6	14.4	113	157.0	17.7	92	161.6	14.9	616	119.7	73.7
BAJA CALIFORNIA	222	83.8	18.6	876	77.2	67.6	47	131.6	6.2	184	119.4	22.0	1329	86.1	114.4
BAJA CALIFORNIA SUR	36	83.8	3.0	123	77.2	9.5	24	131.6	3.2	82	119.4	9.8	265	96.1	25.5
CAMPECHE	161	118.5	19.1	159	77.6	12.3	98	157.0	15.4	97	161.6	15.7	515	121.3	62.5
COAHUILA DE ZARAGOZA	522	83.8	43.7	868	77.2	62.4	176	131.6	23.2	274	119.4	32.7	1780	91.0	162.0
COLIMA	112	118.5	13.3	162	77.6	12.6	52	157.0	8.2	74	161.6	12.0	400	114.9	46.0
CHIAPAS	399	118.5	47.3	218	77.6	16.9	1116	157.0	175.2	603	161.6	97.4	2336	144.2	336.9
CHIHUAHUA	479	83.8	40.1	998	77.2	77.0	231	131.6	30.4	480	119.4	57.3	2188	93.6	204.9
DISTRITO FEDERAL	3006	118.5	356.2	7251	77.6	562.7	104	157.0	16.3	250	161.6	40.4	10611	91.9	975.6
DURANGO	289	118.5	34.2	289	77.6	20.9	381	157.0	59.8	356	161.6	57.5	1295	133.2	172.5
GUANAJUATO	1051	118.5	124.5	822	77.6	63.8	835	157.0	131.1	655	161.6	105.8	3363	126.5	425.3
GUERRERO	453	118.5	53.7	351	77.6	27.2	873	157.0	137.1	681	161.6	110.0	2358	139.1	328.0
HIDALGO	297	118.5	35.2	151	77.6	11.7	842	157.0	132.2	427	161.6	69.0	1717	144.5	248.1
JALISCO	1291	118.5	153.0	2155	77.6	167.2	543	157.0	85.3	906	161.6	146.4	4395	112.7	551.9
MEXICO	3170	118.5	375.6	2993	77.6	232.6	1914	157.0	300.5	1811	161.6	292.7	9893	121.4	1201.4
NICHUACAN DE OCAMPO	862	118.5	102.1	599	77.6	46.5	981	157.0	154.0	679	161.6	109.7	3121	132.1	412.4
MORELOS	320	118.5	37.9	321	77.6	24.9	241	157.0	37.8	243	161.6	39.3	1125	124.4	139.9
NAHUATL	200	118.5	23.7	163	77.6	12.6	249	157.0	39.1	202	161.6	32.6	814	132.8	108.1
NUEVO LEON	565	83.8	47.3	1936	77.2	149.5	100	131.6	13.2	341	119.4	40.7	2942	85.2	250.7
OAXACA	380	118.5	45.0	171	77.6	13.3	1362	157.0	213.8	613	161.6	99.1	2526	146.9	371.2
PUEBLA	1012	118.5	119.9	648	77.6	50.3	1276	157.0	200.3	820	161.6	132.5	3756	133.7	503.1
QUERETARO DE ARTEAGA	182	118.5	21.6	182	77.6	14.1	255	157.0	40.0	256	161.6	41.4	875	133.8	117.1
QUINTANA ROO	64	118.5	7.6	105	77.6	8.1	61	157.0	9.6	99	161.6	16.0	329	125.6	41.3
SAN LUIS POTOSI	293	118.5	34.7	184	77.6	14.3	852	157.0	133.8	533	161.6	86.1	1882	144.4	268.9
SINALOA	392	101.2	39.7	693	77.4	53.6	366	144.3	55.7	681	140.5	95.7	2152	113.7	244.7
SONORA	297	83.8	24.9	830	77.2	64.1	156	131.6	20.5	438	119.4	52.3	1721	94.0	161.8
TABASCO	181	118.5	21.4	207	77.6	16.1	383	157.0	60.1	438	161.6	70.8	1209	139.3	168.4
TAMAULIPAS	598	83.8	49.3	963	77.2	74.3	227	131.6	29.9	373	119.4	44.5	2151	92.1	198.0
TLAXCALA	159	118.5	18.8	97	77.6	7.5	227	157.0	35.6	139	161.6	22.5	622	135.8	84.5
VERACRUZ	1564	118.5	185.3	873	77.6	67.7	2014	157.0	316.2	1126	161.6	182.0	5577	134.7	751.2
YUCATAN	477	118.5	56.5	271	77.6	21.0	300	157.0	47.1	170	161.6	27.5	1218	124.9	152.1
ZACATECAS	249	118.5	29.5	128	77.6	9.9	557	157.0	87.4	287	161.6	46.4	1221	141.9	173.3
T O T A L NACIONAL	19499	113.3	2209.8	25897	77.5	2006.9	16976	155.3	2635.9	14410	154.2	2222.6	76782	118.2	9075.3

FUENTE: CON BASE EN "PROYECCIONES DE LA DEMANDA EFECTIVA PER CAPITA DE ALIMENTOS POR GRUPO DE INGRESO PARA 1984", COMISION NACIONAL DE ALIMENTACION Y "CUANTIFICACION Y UBICACION DE LA POBLACION OBJETIVO", GRUPO ESPECIFICO DE TRABAJO No. 2 (SECOFI, SPP, SARH, DDF, CONSUMO Y PRONAL). ABRIL, 1984, (ver anexo).

dentro de la demanda nacional, destacan los estados de Veracruz, México, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Michoacán, con volúmenes superiores a las 150,000 toneladas por estado. Asimismo es relevante la demanda de la POR en los estados de Guerrero, San Luis Potosí e Hidalgo (ver Cuadro II-6).

En conjunto, los doce estados anotados representan el 76% de la demanda nacional de maíz estimada para la población objetivo -- del sector rural.

Como conclusión preliminar puede afirmarse que existen dos tipos de estados cuya importancia en un programa de abasto rural debe ser tomada en consideración. En primer lugar, aquéllos cuya demanda de la POR es superior al 40% de la demanda estatal y a cuyo interior se localizan los estados con mayores niveles de pobreza del país. En segundo término, se encuentran los estados que por su alta concentración de población rural (y de población objetivo rural en particular), definen una participación significativa dentro de la demanda nacional de maíz para la población rural de bajos ingresos.

De manera prioritaria, y atendiendo al primero de los criterios expuestos, se trata de los estados de Oaxaca, Hidalgo, Chiapas, Zacatecas y San Luis Potosí, en tanto que, por su importancia dentro de la demanda nacional, se incluiría a Veracruz y al Estado de México. Son éstos los siete estados que en forma prio-

CUADRO II-6

ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYORES CONSUMOS POR
PARTE DE LA POBLACION OBJETIVO RURAL: 1984

ENTIDAD FEDERATIVA	CONSUMO DE LA POBLACION OBJETIVO RURAL (POR) (TONELADAS)	PARTICIPACION DEL CONSUMO DE LA POR EN EL CONSUMO ESTATAL (PORCENTAJE)
VERACRUZ	316,200	42.1
MEXICO	300,500	25.0
OAXACA	213,800	57.6
PUEBLA	200,300	39.8
CHIAPAS	175,200	52.0
MICHOACAN	154,000	37.3
GUERRERO	137,100	41.8
SAN LUIS POTOSI	133,800	49.8
HIDALGO	132,200	53.3
GUANAJUATO	131,100	30.8
ZACATECAS	87,400	50.4
TLAXCALA	35,600	42.1

ritaria deberán ser atendidos en un programa de abasto rural, -
sin menoscabo de los estados restantes que concentran importan--
tes núcleos de población rural de bajos ingresos.

ANEXO II

METODOLOGIA PARA LA DETERMINACION DE LOS
CONSUMOS PER CAPITA Y TOTAL DE MAIZ PARA
CONSUMO HUMANO POR ENTIDAD FEDERATIVA Y-
NIVEL DE INGRESOS

ANEXO II

METODOLOGIA PARA LA DETERMINACION DE LOS
CONSUMOS PER CAPITA Y TOTAL DE MAIZ PARA
CONSUMO HUMANO POR ENTIDAD FEDERATIVA Y-
NIVEL DE INGRESOS

Para calcular los consumos per cápita se utilizó la información contenida en el Cuadro A-1, que procede del documento "Proyección de la demanda efectiva per cápita de alimentos por grupo de ingreso para 1984", de la Comisión Nacional de Alimentación (CONAL), basado a su vez en el modelo CESPASARH/CEPAL.

Esta información está clasificada según se trata de población agrícola o no agrícola, y según esté ubicada en la "Región Norte" o en el resto del país, donde la "Región Norte" incluye los estados de Baja California Norte y Sur, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Norte de Sinaloa. Una última clasificación es entre población de bajos ingresos y de medios y altos ingresos, donde el primer grupo incluye aquellas familias cuyo ingreso per cápita mensual era menor a 10 días de salario mínimo en 1968.*

Por otra parte, se contó con la información de población por estado y nivel de ingreso del documento "Cuantificación y ubicación de la población objetivo", producido por el Grupo Específico de Trabajo No. 2, un conjunto intersectorial de dependencias y entidades del sector público coordinado por la SECOFI. La fuente principal fue el X Censo General de Población y Vivienda 1980, proyectando las cifras a 1984 mediante la aplicación de la tasa de crecimiento poblacional intercensal (1970-1980). Esta información viene, además, clasificada de acuerdo a si la po

* El Desarrollo Agropecuario de México. Tomo XIII "Perspectivas de la Demanda y de la Oferta de Productos Agropecuarios". Anexo 1, Apéndice A. Op. cit.

CUADRO A-1

Consumos Per Cápita de Maíz por Región,
Ocupación y Nivel de Ingresos 1984

Regiones y Ocupación	Consumos Per Cápita (kgs)		
	Bajos Ingresos	Medios y Altos Ingresos	T o t a l
Agrícola	160.9	159.7	160.2
- Norte	139.3	125.0	130.8
- Resto	166.3	169.2	167.9
No Agrícola	119.4	81.7	96.1
- Norte	88.2	81.3	84.0
- Resto	124.7	81.8	98.1
Total Norte	110.9	99.9	104.3
Total Resto	139.5	108.7	121.0
Total Nacional	134.8	107.3	118.2

FUENTE: Comisión Nacional de Alimentación, con datos del Modelo CESPASARH/CEPA

blación es urbana o rural, y por ingreso monetario de la PEA en 1980.

Dado que se contaba con información poblacional a nivel entidad federativa sólo con la clasificación urbana-rural, y no agrícola-no agrícola, el problema consistía en transformar los coeficientes de consumo per cápita del modelo SARH/CEPAL de una clasificación a otra, para poderlos aplicar a las cifras de población por estado y nivel de ingreso.

Se procedió de la siguiente manera:

1.- $P_rCPC_r + P_uCPC_u = P_tCPC_t = 9,079$ miles de tons.

Donde P_r = Población Rural, P_u = Población Urbana y P_t = Población Total y CPC es el Consumo per cápita respectivo. La cifra de consumo total está dada por PRONAL.

2.- Se sustituyó CPC_r y CPC_u , que no se conocen, por $CPC_a X$ y $CPC_{na} X$, respectivamente, donde CPC_a = Consumo per cápita agrícola y CPC_{na} = consumo per cápita no agrícola, y X es un ponderador que se deriva como resultado de la nueva ecuación: $(P_rCPC_a + P_uCPC_{na}) X = 9,079$

3.- Una vez calculado X , se definen los consumos per cápita rurales y urbanos de la siguiente manera:

$$CPC_u = CPC_{na} \cdot X$$

$$CPC_r = CPC_a \cdot X$$

4.- Una vez calculados los consumos per cápita rural y urbano, se calcula el consumo total para estos dos medios multiplicando por la población en cada uno de ellos. Así,

$$CT_r = P_rCPC_r$$

$$CT_u = P_uCPC_u,$$

donde CT_r = Consumo total rural y CT_u = Consumo total urbano.

5.- De aquí, el procedimiento se repite para los casos restantes.

Por ejemplo:

$$CT_r = Pr_bCPC_{rb} + Pr_mCPC_{rm}$$

donde Pr_b = Población rural de bajos ingresos, Pr_m = Población rural de medios y altos ingresos, y CPC los consumos per cápita respectivos.

Se sustituyen los consumos per cápita rurales por los agrícolas con que se cuenta y se calcula un ponderador que permita llegar a la cifra apropiada de consumo total rural.

Los resultados de estas transformaciones se presentan en el Cuadro A-2, con los coeficientes de consumo per cápita de la población rural y urbana total y clasificada por región y estrato de ingreso.

Las cifras obtenidas son muy aproximadas, derivadas como son de una transformación matemática en donde se asume que aplicando el mismo ponderador a los consumos per cápita agrícola y no agrícola se puede obtener los consumos per cápita rural y urbano, respectivamente.

Sin embargo, se considera que el ejercicio tiene algún valor en determinar órdenes de magnitud en el consumo humano de maíz a nivel estatal y por estrato de ingresos, mismos que se pueden comparar con cifras de producción para determinar balanzas oferta-demanda, además de servir de indicador de la demanda de la población "objetivo".

Al comparar el Cuadro A-1 con el A-2 se observan resultados que concuerdan con las expectativas que se podría tener con respecto a la transformación de los consumos per cápita:

1.- El CPC Rural es menor que el CPC Agrícola, lo cual se --

CUADRO A-2

CONSUMO HUMANO DE MAIZ PER CAPITA POR REGION Y NIVEL DE INGRESO-1984
(kilogramos por persona)

	Bajos Ingresos (menos de 1 sa lario mínimo)	Medios y Altos Ingresos	T o t a l
Población Rural	155.3	154.2	154.8
-Norte	131.6	119.4	123.8
-Resto del País	157.0	161.6	158.9
Población Urbana	113.3	77.5	92.9
-Norte	83.8	77.2	82.1
-Resto del País	118.5	77.6	95.9

FUENTE: Calculado con base en "Proyección de la demanda efectiva per cápita de alimentos por grupos de ingreso para 1984", Comisión Nacional de Alimentación. Dado que la información estaba clasificada según población agrícola y no agrícola, se usaron ponderadores para hacerla compatible con la división entre población rural y urbana.

NOTA: Norte del país incluye Baja California Norte y Sur, Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Norte de Sinaloa.

explicaría por el hecho de que muchos de los habitantes del medio rural no son productores, y seguramente tienen un consumo per cápita inferior a los que sí lo son.

2.- El CPC Urbano es menor al CPC No Agrícola, lo que se explicaría porque una parte importante de la población no agrícola es rural y tiene consumos per cápita superiores a los urbanos. Apoyaría esta hipótesis el hecho de que la población no agrícola es mayor que la urbana (ver Cuadros A-3 y A-4).

CUADRO A-3
 COMPARATIVO DE LA CLASIFICACION DE POBLACION POR
 INGRESOS, OCUPACION Y UBICACION URBANA O RURAL: 1984
 (miles)

	T O T A L	INGRESOS BAJOS			INGRESOS MEDIOS Y ALTOS		
		Total	Agrícola	No Agrícola	Total	Agrícola	No Agrícola
Comisión Nacional de Alimentación	76.8	30.5	11.3	19.2	46.3	15.2	31.1
SECOFI	76.8	36.5	17.0	19.5	40.3	14.4	25.9
	T O T A L	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano
		INGRESOS BAJOS			INGRESOS MEDIOS Y ALTOS		

CUADRO A-4
POBLACION TOTAL POR REGION Y NIVEL DE INGRESOS - 1984
(miles)

	Bajos Ingresos - (menos de 1 Sala rio mínimo)	Medios y Altos Ingresos	T O T A L
Rural	16,978	14,409	31,387
- Norte	1,154	2,512.5	3,666.5
- Resto	15,824	11,896.5	27,720.5
Urbana	19,500	25,896	45,396
- Norte	2,905	6,880.5	9,785.5
- Resto	16,595	19,015.5	35,610.5
T O T A L	36,478	40,305	76,783

NOTA: Se considera como región Norte los estados de Baja California Norte y Sur, Coahuila, Chihuahua, -- Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Norte de Sinaloa. Para este último estado se tomó la mitad de la población como perteneciente a la región Norte, y la otra mitad al resto del país.

FUENTE: "Cuantificación y Ubicación de la Población Objetivo", Grupo Específico de Trabajo No. 2 coordinado por la SECOFI. abril, 1984.

CAPITULO III

EL ESQUEMA DE SUBSIDIOS EN EL MERCADO DEL MAIZ

III El Esquema de Subsidios en el Mercado del Maíz*

Aunque podemos rastrear hasta 1929 los primeros intentos del -- gobierno post-revolucionario por regular los precios en el mercado del maíz**, no es sino hasta 1961, con la creación de CONASUPO, que se formaliza un sistema de transferencia de subsidios que tiene por objeto proteger el ingreso del productor, sin elevar el precio de productos básicos al consumidor. Consecuentecon el modelo de crecimiento industrial y urbano que adopta el país, los subsidios se orientaron a mantener estables los precios de la masa de nixtamal y la tortilla -componente fundamenta

* Este capítulo fue elaborado antes de que, a finales de 1986, se diera un cambio importante en el esquema de subsidios -- del Sistema Maíz-Tortilla, que elimina gran parte de las -- transferencias (particularmente vía diferencial de precios) a la tortilla en todo el país, excepto en la Ciudad de México y parte de su Zona Metropolitana.

Por lo tanto, si bien esta sección ya no representa una imagen fiel de la forma y magnitud actual del subsidio, sí encambio ofrece los elementos para comprender por qué se ha -- tomado una decisión política de tal trascendencia, y cómo -- se pretende transformar el sistema de subsidios para hacerlo más selectivo y eficiente.

** Barkin y Esteva. Op. cit.

tal en la dieta y gasto de la creciente clase obrera- en la Ciudad de México y su área metropolitana. Curiosamente, desde - - nuestra situación actual, se utilizaba el subsidio también para apoyar las exportaciones de maíz, que en la década de los sesentas sí se podían realizar, pero a menudo a precios internacionales menores que los internos.

En 1961 se congela el precio de la tortilla en el Distrito Federal en \$1.15 por kg., mismo que se mantiene hasta 1973, a pesar de que casi se duplica el salario mínimo en el lapso de esos -- 13 años. Las ventas de maíz subsidiado por parte de CONASUPO - al área metropolitana de la Ciudad de México, necesarias para - mantener ese precio, representaron en el período 1961-1971 un - promedio de 43% de todas las ventas nacionales de maíz de CONA- SUPO, con volúmenes de alrededor de 400,000 toneladas*.

El subsidio operaba -y aún opera fundamentalmente- mediante la-

* "El Mercado de Maíz." CONASUPO, s/f (Aprox. 1971) Cuadro 28.

compra de maíz a los productores a precios de garantía*, para después vender el producto a un precio igual o menor a determinados consumidores. De esta manera, CONASUPO asume no sólo los gastos de operación implicados, sino un diferencial de precio adicional. En los años setentas y ochentas cobra gran importancia para este cálculo el precio del maíz importado, que se ha convertido en un componente de primer orden en la oferta de CONASUPO.

Existen en la actualidad otros dos mecanismos de transferencia de subsidio en el Sistema Maíz-Tortilla. Estos representan una porción aún pequeña del subsidio total, pero tienden a crecer como resultado de una política que pretende un mayor control y selectividad sobre el destino y efectividad del subsidio. Nos referimos al subsidio directo a la industria productora de harina de maíz nixtamalizada y al subsidio implícito en la operación del Programa Maíz-Tortilla de CONASUPO, que incluye la producción y distribución de tortilla directamente por la empresa paraestatal y sus filiales, así como la operación del programa-

* Los precios de garantía para maíz comienzan a operar a partir de 1955.

de "tortibonos". Estos casos se analizarán con algún detalle -- más adelante en este capítulo.

El Subsidio Vía Venta de Maíz

Como se ha comentado, la mayor parte del subsidio se transfiere a través de la venta que CONASUPO hace de maíz a precios inferiores a los que debieran imperar en el mercado. Para calcular el monto del subsidio es necesario, por ende, conocer cuál es ese precio "ideal" de mercado, que podemos denominar también -- precio técnico real, o precio sombra.

Para propósitos de este trabajo, hemos calculado este precio -- sombra como la suma del costo de adquisición del maíz y del costo operativo, directo e indirecto, en que se incurre para el manejo del producto durante el proceso de comercialización. Así, $\text{PRECIO SOMBRA} = \text{COSTO DE ADQUISICION} + \text{COSTO DE OPERACION}$. El subsidio, por su parte, se calcula restándole al precio sombra el precio de venta.

Podría argumentarse que al precio sombra debían sumarse la depreciación de activos fijos y un margen de ganancia razonable. Sin embargo, dada la naturaleza paraestatal de CONASUPO, la conveniencia o no de incluir estos rubros podría estar sujeta a -- una polémica que no se pretende abordar en este documento. Basta notar que, de incluirse, simplemente se incrementarían los --

montos del subsidio total, sin afectar sustancialmente el análisis que aquí se realiza.

Por lo tanto, consideraremos que

$$\text{SUBSIDIO} = (\text{COSTO DE ADQUISICION} + \text{COSTO DE OPERACION}) - \text{PRECIO DE VENTA}$$

o, lo que es lo mismo,

$$\text{SUBSIDIO} = \text{COSTO DE OPERACION} + (\text{COSTO DE ADQUISICION} - \text{PRECIO DE VENTA}).$$

La forma de esta última ecuación es la que nos interesa para -- destacar la conformación del subsidio total en dos componentes: el subsidio por costos de operación y el subsidio por diferencial de precios. Es importante hacer esta distinción por varias razones. El costo de operación, cuando se carga al precio de un bien ó servicio, es un subsidio implícito e invisible, -- que es difícil cuantificar y analizar, lo que da pie a que se critique como ineficientes a las entidades paraestatales que lo transfieren, a menudo sin conciencia del hecho de que en efecto se está llevando a cabo una transferencia de recursos. Al hacer explícito este concepto podemos entender y evaluar la magnitud del esfuerzo de CONASUPO simplemente en operar, administrar y financiar el proceso de compra-venta de maíz.

Por otra parte, resulta interesante aislar el componente del -- subsidio por diferencial de precios, que no es más que la dife-

rencia positiva que resulta de restar el precio de venta del -- costo de adquisición, esto es, el subsidio por diferencial de -- precios sólo es positivo cuando el precio de venta es menor que el costo de adquisición, como generalmente ocurre con el maíz -- que comercializa CONASUPO. Este componente del subsidio, a di- ferencia del anterior, es altamente visible, al poderse compa-- rar facilmente los precios a los que compra y vende la paraestata tal.

Resumiendo, tenemos que

SUBSIDIO TOTAL = SUBSIDIO POR COSTOS DE OPERACION + SUBSIDIO --
POR DIFERENCIAL DE PRECIOS,

donde SUBSIDIO POR DIFERENCIAL DE PRECIOS = COSTO DE ADQUISI- --
CION - PRECIO DE VENTA.

El rubro "costo de adquisición" no requiere de mayor explica- -- ción, es el precio promedio al que CONASUPO compra el maíz, tan- to nacional como importado. El precio de venta, asimismo, es -- un promedio del precio al que la empresa vende el grano.

El costo de operación, por su parte, se divide en gastos de ope- ración propiamente, gastos de administración y gastos financie- ros:

Gastos de Operación. Incluye conceptos tales como recepción y- almacenaje en bodegas propias y rentadas; mermas; supervisión --

dé peso y calidad; fumigaciones; gastos por certificación; fletes, demoras y arrastres, y acarreos y maniobras.

Gastos de Administración. Incluye correos, teléfonos y telégrafos; seguros y fianzas; estudios y experimentación, además del prorrateo de los gastos generales de administración de CONASUPO por tonelada manejada.

Gastos Financieros. Son los gastos por concepto de servicio de la deuda de CONASUPO, tanto interna como externa. El propio déficit en que incurre CONASUPO para transferir subsidios, al no ser cubierto integralmente con recursos fiscales, ha orillado a la empresa a recurrir al crédito externo hasta llegar a un nivel de endeudamiento de 2,930 millones de dólares en 1983. Esta cifra representó una carga financiera superior a los 70,000 millones de pesos a principios de 1984, y más de 500,000 millones al finalizar el año. Con una amortización de 820.7 millones de dólares de esta deuda en 1984, se estimaba al servicio de la misma en 385 millones de dólares (82,804 millones de pesos, a 215 pesos por dólar) en 1985.

Esta última cifra, ponderada por las aproximadamente 14 millones de toneladas de productos básicos que operó CONASUPO, daría un costo por concepto de gastos financieros de casi 6,000 pesos por cada tonelada vendida en ese año*.

* "El Papel de CONASUPO en la Regulación y el Abasto. Evolución, Perspectivas y Recomendaciones". CONASUPO, sept. 1984.

Como se puede verificar, el costo de operación corresponde únicamente a gasto corriente, por lo que su no cobro representa in dudablemente un subsidio transferido por CONASUPO.

Como se ha señalado, es necesario agregar el precio de compra - de maíz y el costo de operación para determinar el subsidio total; sin embargo, al analizarlos por separado y descubrir cómo varía su composición podemos mejor entender los cambios que se registran en la operación interna y en la política implícita de transferencias de CONASUPO, temas que se tratarán en el siguiente apartado.

Composición y Evolución del Subsidio para el Maíz

En los años sesentas, primera década de operación de CONASUPO - como ahora la conocemos, el subsidio que se operaba en la comercialización del grano provenía fundamentalmente de la absorción de los gastos de operación por parte de la paraestatal. Es decir, en esa época el precio promedio al que vendía CONASUPO era muy similar a su costo promedio de adquisición del grano. Más aún, descontando de estos promedios el maíz que abiertamente se consideraba como subsidiado -esto es, el maíz vendido para molienda de nixtamal a precios muy inferiores a los de compra- resultaba que el precio de venta era mayor que el de compra, lo que permitía incluso resarcir una parte del costo de operación.

La situación descrita puede verificarse en el siguiente cuadro, derivado de un documento de CONASUPO de la época.

CUADRO III-1
CONASUPO
COSTOS E INGRESOS POR COMPRA-VENTA DE MAIZ
1968-1970
(PESOS)

AÑOS	PRECIO PROM. DE COMPRA	<u>A/</u>	PRECIO <u>B/</u>	DE <u>C/</u>	VENTA <u>D/</u>
1968	931	860.30	999.26	965	N.D.
1969	934	878.20	991.05	965	N.D.
1970	932	901.45	988.71	965	680

NOTAS: A/ Promedio global considerando precio "maíz subsidiado"
B/ Promedio no considerando precio "maíz subsidiado"
C/ Precio promedio a MASECA
D/ Precio promedio "maíz subsidiado"
 El "maíz subsidiado" es aquél destinado a la molienda - de nixtamal.

FUENTE: "El Mercado de Maíz", CONASUPO Op. cit. Cuadro 32 y 41.

En este primer período de CONASUPO, la filosofía de su Programa de Maíz parecía ser no subsidiar a sus clientes -exceptuando a los molineros del área metropolitana de la Ciudad de México- -- más que con una porción relativamente modesta del costo de operación. En consecuencia, el subsidio total por diferencial de-

precios era reducido, y muy inferior al subsidio por absorción de gastos de operación, como puede apreciarse a continuación:

CUADRO III-2
 SUBSIDIO DE CONASUPO POR COMERCIALIZACION DE MAIZ
 1968-1970
 (MILES DE PESOS)

AÑO	SUBSIDIO POR DIFERENCIAL DE PRECIOS	SUBSIDIO POR GASTOS DE OPERA- CION	SUBSIDIO TOTAL
1968	127,527	297,281	424,808
1969	102,962	405,798	508,760
1970	42,014	422,011	464,025

FUENTE: Ibid. Cuadros 29 y 41.

Sin embargo es importante hacer notar que, si bien el subsidio en esta época era pequeño y fundamentalmente derivado de gastos de operación, todos los clientes de CONASUPO lo recibían en alguna medida, incluso la industria no productora de alimentos, - para la cual el subsidio seguramente no estaba destinado.

En 1970, ante un costo total de más de \$1,120 por tonelada, el cliente menos favorecido por CONASUPO le pagó el maíz a \$1,001 pesos, esto es, un subsidio de casi el 11%. El mayor subsidio por unidad correspondía, como ya señalamos, a la molienda de --

nixtamal, mientras que la industria harinera pagaba alrededor - del 23.5% menos del costo total que el grano representaba para CONASUPO*.

En los años setentas y ochentas se presenta una dramática aceleración en el ritmo de crecimiento del subsidio total, así como un significativo cambio en su composición. Después de aumentar sólo 25% en términos reales, entre 1968 y 1976, en el periodo de 1976 a 1984 el subsidio total transferido por concepto de -- venta de maíz a través de CONASUPO se eleva más de 340% a pre-- cios constantes, una tasa anual de crecimiento superior al 16%. (ver Cuadro III-3).

Los incrementos más notables se dan a partir de 1978, destacando después el año de 1982. Para 1984 CONASUPO está operando un subsidio total por venta de maíz de casi 100,000 millones de pe sos.

El subsidio por tonelada vendida tiene una tendencia similar en este periodo, aunque atemperada por el hecho de que las ventas-- totales se elvan al doble. El subsidio se incrementa de \$799.40 por tonelada en 1976 a \$21,551.70 en 1984, más de 75% en térmi-- nos reales. De esta manera tenemos que el aumento en el subsi-- dio total durante el periodo se debe, casi en la misma propor-- ción, tanto al aumento en las cantidades comercializadas como -

* Ibid. Cuadro 32.

CUADRO III-3

EVOLUCION DEL SUBSIDIO PROMEDIO POR TONELADA
Y TOTAL POR VENTA DE MAIZ

AÑO	SUBSIDIO POR TONELADA (\$ corrientes)	DEFLACTOR 1978=100	SUBSIDIO POR TONELADA (\$ constantes)	VENTAS TOTALES DE CONASUPO (miles de tons.)	SUBSIDIO TOTAL (*) (\$ corrientes)	SUBSIDIO TOTAL (*) (\$ constantes)
1968	235.51	29.2	806.5	1,803.8	424.81	1,454.84
1969	275.72	30.7	898.1	1,845.2	508.76	1,657.19
1970	337.41	32.3	1,044.6	1,375.3	464.04	1,436.66
1976	799.4	66.0	1,211.2	2,269.8	1,814.48	2,749.21
1977	713.9	85.1	838.9	2,731.7	1,950.16	2,291.61
1978	1,190.6	100.0	1,190.6	3,130.9	3,727.65	3,727.65
1979	1,638.3	118.2	1,386.0	3,290.5	5,390.83	4,560.77
1980	1,782.3	149.3	1,193.8	4,246.1	7,567.82	5,068.87
1981	2,773.5	191.1	1,451.3	4,068.9	11,285.09	5,905.33
1982	6,327.4	303.6	2,084.1	4,788.5	30,298.75	9,979.83
1983	n.d.	612.9	n.d.	4,769.0	n.d.	n.d.
1984	21,551.7	1,014.1	2,125.2	4,442.0	95,732.65	9,440.16

(*) millones de pesos

FUENTE: -Para 1968-1970, "El Mercado de Maíz", CONASUPO, Op. cit.
 -Para 1976-1982, CONASUPO, Grupo de Documentación. Documento Interno, noviembre de 1983, con base en Estados Financieros.
 -Para 1984, con base en Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico "Regulación y Abasto", - - - Op. cit.
 -Índice Nacional de Precios al Consumidor, Banco de México.

al incremento en el subsidio por unidad.

Este hecho es importante para comprender que a CONASUPO se le ha exigido no sólo profundizar los subsidios existentes, sino extenderlos, y a tasas considerablemente más altas que las del crecimiento poblacional.

Por otro lado, como se ha mencionado, a finales de los años sesentas CONASUPO transfería un subsidio, aunque fuera pequeño, a todos los compradores. A pesar del gran incremento en el subsidio total, en la actualidad la empresa paraestatal ya no subsidia sus ventas a la industria almidonera, que representan aproximadamente el 10% de sus ventas totales. Por lo tanto, el aumento en el subsidio al resto de sus clientes ha sido aún mayor que el descrito.

En cuanto a la composición del subsidio, ésta comienza a modificarse a partir de 1977 en torno a una participación cada vez mayor del componente de diferencial de precios entre compra y venta, con la consecuente reducción en la participación del subsidio por absorción de gastos operativos. Si en 1976 el subsidio por diferencial de precios representaba sólo el 3.5% del total, y en 1977 el 17%, para 1984 ya representa la mayor parte, con 54%. Lo anterior evidencia la tremenda y creciente carga financiera que CONASUPO va asumiendo en estos años, adicional a la de sus gastos operativos. El aumento en este componente

del subsidio es evidente cuando nos percatamos de que en 1976 - el precio promedio de venta de CONASUPO era unicamente 1.45% me nor que el de compra, mientras que en 1984 el maíz llegó a ven- derse 48% más barato de lo que se compró (ver Cuadros III-4 y - III-5).

Los costos operativos totales por tonelada se incrementan más - de 730% de 1976 a 1984, pero en términos constantes se mantie-- nen relativamente estables e incluso son menores en el último - año del periodo con relación al primero. Sin embargo, en el -- mismo lapso se da un cambio fundamental en la composición de -- los costos, en el que destaca el crecimiento espectacular de -- los gastos financieros, que se elevan casi siete veces, en tér- minos reales, pasando de representar el 5.7% del costo operati- vo total en 1976, a cerca de la mitad en 1984. Los gastos que- menos se elevaron fueron los administrativos, pasando de 14 a - 7% del total en el período, mientras que los operativos reduje- ron su participación de 80% en 1976 a 45.7% en 1984. En ambos- casos estos gastos por tonelada se redujeron de manera importante te vistos a precios constantes (ver Cuadro III-6).

El tremendo crecimiento del gasto financiero tiene su origen, - como ya lo señalamos, en el creciente endeudamiento externo de- CONASUPO, fenómeno reciente, por lo menos en su magnitud. El - carácter cuasi-monopólico de la empresa en la importación de -- granos básicos la ha hecho un conducto viable para la contrata-

CUADRO III-4

EVOLUCION DEL SUBSIDIO DE MAIZ POR TONELADA VIA VENTA DE CONASUPO

(pesos corrientes)

	Precio Promedio		Subsidio por Diferencial de Precios (compra-ven- ta)	Costo Operativo por Ton.				Subsidio Total
	Compra	Venta		Operación	Adminis- tración	Financiero	Total	
1976	1,926.0	1,898.0	28.0	617.2	110.5	43.7	771.4	799.4
1977	2,509.2	2,387.0	122.2	430.7	88.5	72.5	591.7	713.9
1978	2,826.3	2,448.0	378.3	633.0	89.1	90.2	812.3	1,190.6
1979	3,053.5	2,480.0	573.5	712.6	138.5	213.7	1064.8	1,638.3
1980	3,499.5	2,791.0	708.5	839.6	173.6	60.6	1073.8	1,782.3
1981	4,892.0	3,617.0	1,275.0	999.5	161.3	337.7	1498.5	2,773.5
1982	7,212.3	4,746.0	2,466.3	2208.8	270.3	1382.0	3861.1	6,327.4
1983	16,792.9	8,738.1	8,054.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1984	24,418.1	12,745.4	11,672.7	4516.0	709.0	4654.0	9879.0	21,551.7
1985	37,875.8	27,210.2	10,665.6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1986	64,973.1	46,300.0	18,673.1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: Hasta 1982: CONASUPO, Grupo de Documentación. Documento Interno, noviembre de 1983, con base en Estados Financieros. Para 1983-1986: Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico "Regulación y Abasto", excepto los datos de Costo Operativo por Tonelada para 1984, que provienen de "El Papel de CONASUPO en la Regulación y el Abasto", Documento Interno CONASUPO, agosto de 1984.

CUADRO III-5
 PARTICIPACION DE LOS COMPONENTES DEL SUBSIDIO
 TOTAL VIA VENTA DE MAIZ
 (porcentajes)

	Subsidio por Diferencial de Precios	Subsidio por Costos Operativos			
		Total	Operación*	Adminis- tración*	Finan- cieros*
1976	3.5	96.5	80.0	14.3	5.7
1977	17.1	82.9	72.8	15.0	12.3
1978	31.8	68.2	77.9	11.0	11.1
1979	35.0	65.0	66.9	13.0	20.1
1980	39.8	60.2	78.2	16.2	5.6
1981	46.0	54.0	66.7	10.8	22.5
1982	39.0	61.0	57.2	7.0	35.8
1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1984	54.2	45.8	45.7	7.2	47.1

* Porcentaje con respecto al total de subsidio vía Costos.

FUENTE: Cuadro III-4

CUADRO III-6

CONASUPO

EVOLUCION DEL COSTO OPERATIVO POR TONELADA
EN LA COMERCIALIZACION DE MAIZ

(pesos de 1978)

	COSTO OPERATIVO POR			TONELADA
	OPERACION	ADMINISTRACION	FINANCIERO	TOTAL
1976	935	167	66	1,169
1977	506	104	85	695
1978	633	89	90	812
1979	603	117	181	901
1980	562	116	40	719
1981	523	84	177	784
1982	728	89	455	1,272
1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1984	445	70	459	974

FUENTE: Cuadros III-3 y III-4

ción de créditos específicos otorgados por los países exportadores -particularmente Estados Unidos- para esta actividad.

En vista de la crisis financiera y de liquidez por la que atraviesa el Gobierno Federal a partir de 1982, se ha aprovechado - la facultad de CONASUPO de contratar deuda externa para traer - al país los productos alimenticios básicos que se requieren, lo que se ha reflejado en las finanzas de la empresa.

La reducción real en los gastos operativos y administrativos -- por tonelada, a todas luces positiva, seguramente se debe en -- gran medida a la masificación de la comercialización de básicos por parte de la empresa, particularmente en los últimos diez -- años, que le ha permitido lograr economías de escala en estos - conceptos. Para dar una idea de esta situación, baste señalar - que en 1977 CONASUPO compró 6.9 millones de toneladas de produc - tos básicos, mientras que en 1983 llegó a casi 15 millones*.

Destino del Subsidio

El subsidio en el sistema agroindustrial del maíz ha estado - - orientado fundamentalmente a mantener bajo el precio de la tortilla para el consumidor urbano, lo que ha implicado utilizar - como conductos tanto a la industria de molienda de nixtamal co-

* "El Papel de CONASUPO en la Regulación y el Abasto". Op. cit.

mo a la de fabricación de harina de maíz nixtamalizada. Adicionalmente, en años recientes se ha iniciado, aunque en cantidades modestas, la fabricación y distribución de tortillas directamente por medio del Sistema CONASUPO, así como el funcionamiento del mecanismo de los "tortibonos" en coordinación con un número de tortillerías. Por otra parte, han sido beneficiarios en menor medida del subsidio que transfiere CONASUPO otros clientes del maíz que éste distribuye, desde consumidores individuales que lo adquieren en grano hasta las industrias de derivados del maíz, particularmente la almidonera.

Alrededor del 75% de las ventas totales de maíz de CONASUPO se destinan a la molienda de nixtamal y a la fabricación de harina de maíz, ambas actividades cuyo producto tiene como destino principal la producción industrial de tortilla para el mercado urbano*.

Por su parte las ventas al menudeo, que representan alrededor -

* De 1966 a 1970 los molinos-tortillerías absorbieron sólo el 19% de las ventas totales de harina de maíz. Este porcentaje se elevó al 41% en el período 1971-1975, y a 51% en 1976 (García de la Fuente, Alberto. Diagnóstico del Sistema Agroindustrial del Maíz. Tesis UNAM, 1980. pp. 67-68).

En 1980, el 68% de las tortillas consumidas en México eran -- fabricadas a nivel industrial, mientras que el 32% restante -- eran de fabricación doméstica (Serie Productos Básicos, 1, -- Alimentos. Presidencia de la República. 1981 p. 39).

del 15% de las ventas totales, son en su mayoría destinadas al mercado casero rural. El restante volumen de ventas de CONASUPO, aproximadamente un 10%, se destina como materia prima para otras industrias, fundamentalmente la almidonera.

1 El Subsidio a la Industria de Molienda de Nixtamal

La industria de molienda de nixtamal recibe la mayor parte del subsidio canalizado por CONASUPO, no sólo en volumen total, sino también por unidad de materia prima entregada. Los molinos y molinos-tortillerías surtidos por CONASUPO (aproximadamente el 30% -ver Capítulo I) reciben de la paraestatal "dotaciones" semanales consistentes en bultos de 75 kilogramos de maíz, a precios subsidiados.

En 1970, cuando CONASUPO compraba el maíz a un promedio de \$932 por tonelada, lo vendía a los molinos de nixtamal a \$680,- 27% por debajo del costo de adquisición. Si a este costo le agregamos gastos operativos de \$307 por tonelada, el subsidio que transfería CONASUPO se eleva a \$559 por tonelada*.

En la década de los setentas y principios de los ochentas se incrementa el subsidio por unidad transferido a la industria mo

* "El Mercado del Maíz". Op. cit. Cuadros 28 y 32.

linera-tortillera, debido a la política gubernamental de mantener deprimido el precio de la tortilla. De hecho, el precio -- oficial de este producto se mantiene estable en \$1.15 por kilogramo de 1965 a 1973, y en los diez años siguientes se incrementa a tasas inferiores a las de la inflación. Con un precio de \$11.00 en 1983, el kilogramo de tortilla representaba sólo el 2.4% del salario mínimo diario en el D.F., comparado con 5.34% en 1965.*

En julio de 1983 CONASUPO vendía el maíz a molinos y molinos-tortillerías a \$7,100 la tonelada, siendo que su costo promedio de compra para el año fue de \$16,793. Esto significó un subsidio, sólo por diferencial de precios, de más del 57%. Al mismo tiempo, gastos de operación de alrededor de \$7,000 por tonelada elevaban el subsidio total a \$16,693 pesos por tonelada de maíz vendido a esta industria.

Siendo la molienda de nixtamal la actividad que mayor subsidio recibe por unidad de maíz insumido, su participación en el subsidio total se eleva considerablemente por encima del 50% en -- el que participa de la ventas de CONASUPO. Se calcula que en 1983 este porcentaje fue de aproximadamente el 60% del subsidio total al maíz.

* "Sistema Maíz-Tortilla: Propuesta de Reestructuración". Op.-- cit.

2 El Subsidio a la Industria Harinera

La industria productora de harina de maíz nixtamalizado recibe, además del subsidio a través de la venta de materia prima barata, un subsidio directo, en efectivo, por tonelada de harina -- vendida, calculado en base a la relación entre costos, utilidades y precios y condicionado al abastecimiento del producto final que elabora.

En cuanto al primer concepto, el subsidio a través de la materia prima, las fábricas de harina, tanto las privadas como las pertenecientes al propio Sistema CONASUPO, la reciben a un precio muy inferior al que CONASUPO paga por adquirirla en el campo, aunque no tan bajo como el que goza la industria molinera.-- En 1984 este precio fué de aproximadamente el 57% del costo de adquisición para CONASUPO a lo cual, por supuesto, habría que agregar como subsidio los gastos operativos en que incurrió la empresa paraestatal.

En cuanto al subsidio directo, éste ha surgido en los últimos años debido al creciente desfasamiento del precio oficial de la harina de maíz con respecto a la inflación, lo que ha ocasionado la necesidad de dar un subsidio adicional a la industria que le permita mantener márgenes de ganancia "razonables", calcula-

dos como el 2% mensual del valor de sus activos*.

El subsidio directo ha pretendido también permitir cierto seguimiento y control del apoyo gubernamental en función del producto final elaborado y distribuido, con lo que se busca promover la correcta aplicación del mismo. Esto es factible en la industria harinera, a diferencia de la molinera, gracias al número reducido de plantas que existe y la mayor facilidad para verificar su producción.

La fabricación de harina de maíz observa actualmente alrededor de un 20% de las ventas totales de maíz por parte de CONASUPO - y significa un porcentaje un poco mayor del subsidio total que se transfiere a través del grano.

3 Subsidios a la Venta de Maíz al Menudeo

La venta al menudeo de maíz constituye la tercera actividad en importancia en cuanto a la transmisión de subsidio, tanto en volumen total como por unidad de producto vendido.

Las ventas de maíz en grano al menudeo se realizan fundamentalmente a través de Distribuidora CONASUPO, S.A. (DICONSA) y tienen como destino principal el medio rural. En los últimos años

* Cooklin Blondet, Alida M. El Sistema Estatal de Regulación - de Productos Básicos. Tesis en Proceso, UIA. 1986.

las ventas por este concepto han representado aproximadamente - el 15% del total de CONASUPO.

El subsidio que reciben las operaciones de venta al menudeo - - consiste basicamente en el gasto operativo implicado en el manejo del producto, ya que el precio de venta es practicamente el mismo que el costo de adquisición por parte de la empresa. Es decir, CONASUPO vende el maíz al menudeo esencialmente al mismo precio al que lo compra, consistiendo el subsidio unicamente en los gastos operativos que la empresa observa. En noviembre de 1983, por ejemplo, DICONSA recibía de CONASUPO el maíz a - - -- \$16,800 pesos por tonelada, siendo que el precio promedio de adquisición de CONASUPO para ese año fué de \$16,793 pesos por tonelada.

4 Otras Industrias

En este rubro se incluye fundamentalmente la industria almidonera, que insume aproximadamente el 10% de las ventas totales de CONASUPO y que, por su carácter de industria no básica, no debe estar sujeta a los subsidios que transfiere CONASUPO a través - del sistema maíz.

Efectivamente, por lo menos en fechas recientes hay evidencia - de que esta actividad no ha estado recibiendo subsidio, al ad--quirir maíz de CONASUPO a precios considerablemente por encima-

del costo de adquisición, con márgenes que permiten incluir no sólo los gastos operativos de la paraestatal, sino además un -- margen de ganancia. En noviembre de 1983 CONASUPO vendió maíz-- a la industria almidonera a \$30,000 pesos la tonelada, compara-- do con un precio promedio de adquisición para el año de \$16,793 pesos por tonelada.

5. El Programa Especial de Maíz-Tortilla

En 1984 el gobierno federal, a través del Sistema CONASUPO, inició un novedoso programa de venta de tortilla subsidiada que se puede dividir en dos grandes componentes:

a) La venta directa de tortilla empacada a través de las tien-- das de DICONSA y, en menor medida, de LICONSA (Leche Industriali-- zada CONASUPO). Si bien ya existía un volumen reducido de ven-- ta de tortillas por estos conductos previamente, es a partir de este año que se les da un fuerte impulso y, lo que es más impor-- tante, a un precio menor al que opera en el mercado "libre". -- Dicho de otra manera, a partir de este momento se establece un-- mercado dual para la tortilla, en el cual las tortillerías ex-- penden el producto a un precio mayor que el que rige para las - tiendas del Sistema CONASUPO.

Es importante señalar que la creación de este mercado dual no - significa la desaparición inmediata del subsidio a través de --

las tortillerías seleccionadas para tal efecto; este subsidio -
persiste, pero se ha visto reducido con el paulatino incremento
en el precio oficial de la tortilla, siendo ahora mucho menor -
al que se transfiere a través de las tiendas oficiales.

Es importante señalar, sin embargo, que el establecimiento del
mercado dual sí tiene como objetivo final permitir la desaparición
total del subsidio en el mercado "libre" de la tortilla, -
a la vez que se genere un mercado paralelo, pretendidamente más
selectivo, en el cual el subsidio se transfiera únicamente a --
aquellos segmentos de la población que se consideren objeto - -
prioritario del mismo.

En esta primera modalidad del Programa Maíz-Tortilla, DICONSA -
adquiere el producto de tortillerías o molinos-tortillerías pri
vados al precio oficial, de acuerdo a convenios específicos fir
mados para tal efecto. Posteriormente la propia DICONSA vende
esta tortilla, ya empacada, a un precio "preferencial", infe - -
rior al precio oficial. Durante el segundo semestre de 1984 DI
CONSA compró tortilla a un precio de entre \$18 y \$30 pesos por
kilogramo, y la vendió a \$15.50 pesos.* Actualmente el diferen
cial de precios es mucho mayor dado que el precio oficial de la
tortilla se ha elevado a \$82 pesos por kilogramo (junio de - -
1986), mientras que en CONASUPO la misma cantidad del producto
se expende en \$32 pesos por kilogramo.

* Ibid.

Se ha comentado que la mayor parte de la tortilla para este programa es comprado en tortillerías privadas. Existe un pequeño porcentaje, alrededor del 0.76% en 1985, que es producido directamente por el Sistema CONASUPO a través de la filial Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (MICONSA). La producción de tortilla por parte de MICONSA es relativamente reciente y está destinada precisamente a apoyar la instrumentación del Programa Maíz-Tortilla que estamos comentando.

Las ventas directas de tortilla a través del Sistema CONASUPO - representan un porcentaje muy pequeño del mercado total de la tortilla, e inclusive de la oferta actual de tortilla subsidiada. En 1985 MICONSA registró ventas del producto por 319,000 toneladas. De éstas, 2,424 fueron producidas por la filial MICONSA.*

b) La segunda modalidad del Programa Maíz-Tortilla opera a través de los famosos "tortibonos", que tanta polémica han generado en la prensa y en círculos políticos en meses pasados. El mecanismo de los tortibonos permite ofrecer tortilla al mismo precio "preferencial" que rige en las tiendas CONASUPO, pero a través de tortillerías privadas seleccionadas, con las cuales -

* Cuarto Informe de Gobierno, 1986. Comercio, Fomento Industrial y Turismo, pp. 34 y 40.

se llega a convenios específicos para el logro de tal propósito

Los tortibonos son cupones que pueden ser adquiridos por un público limitado, teóricamente objeto específico del subsidio, -- mediante la entrega de los cuales podrá adquirir la tortilla, -- en determinados establecimientos y en cantidades limitadas, a -- un precio menor que el oficial. La venta de estos bonos ha sido fundamentalmente a través del sector obrero organizado y de las tiendas CONASUPO. Las tortillerías facultadas para recibir tortibonos entregan al portador de los mismos la cantidad de -- tortilla indicada a cambio de ellos y después los canjean en CO NASUPO al precio oficial vigente en ese momento.

Por ser de tan reciente aplicación, no se cuenta con datos sobre las cantidades de tortilla vendida y subsidios transferidos a través de esta modalidad del Programa Maíz-Tortilla. Sin -- embargo, se puede afirmar que constituye un apoyo importante a la creación del mercado dual para este producto, mediante el -- cual se pretende hacer cada vez más selectiva la aplicación del subsidio, con la ventaja adicional de que no requiere que el -- Sistema CONASUPO participe directamente en la producción y distribución de tortilla.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

IV Conclusiones

Hemos intentado, en la presente tesina, analizar tres facetas - básicas del papel que desempeña la Compañía Nacional de Subsistencias Populares en la comercialización de maíz. Cada una de ellas es de gran importancia y complejidad, y en conjunto permiten apreciar el tipo y magnitud de la intervención gubernamental para garantizar el abasto de este grano, apoyar su comercialización y facilitar su consumo.

Sin lugar a dudas CONASUPO ha logrado cumplir con éxito, en una época de errática y en ocasiones insuficiente producción agrícola, una de las tareas que son fundamentales para la propia reproducción del sistema económico y social: el abasto suficiente de alimentos básicos, en este caso del maíz. Para ello, la empresa ha debido incrementar su oferta del grano más de siete veces en un periodo de sólo 20 años, lo que ha implicado un enorme esfuerzo de organización, administración y operación.

En el afán de lograr un abasto suficiente de maíz, CONASUPO ha incurrido en importaciones sin precedentes, que solamente en los cuatro años que van de 1980 a 1983 significaron más de 12 millones de toneladas. Estas importaciones han representado fuertes erogaciones de divisas para el país, además de una gran presión sobre la infraestructura de almacenamiento y transporte requerida para internarlas.

Si bien las importaciones realizadas por CONASUPO han sido destinadas a usos socialmente necesarios, particularmente a la producción de alimentos para consumo humano, una proporción cada vez mayor de la producción nacional de maíz ha sido canalizada hacia usos no prioritarios, destacando entre éstos la alimentación animal. Estos desvíos del producto han sido de tal magnitud que, si fueran eliminados, la producción nacional sería más que suficiente, y lo habría sido prácticamente desde 1977, para cubrir el total de la demanda necesaria del grano en el país.

Como organización paraestatal responsable de regular la comercialización de maíz, CONASUPO debiera no sólo garantizar el abasto de sus legítimos demandantes, sino realmente supervisar y orientar el flujo comercial del grano, promoviendo su uso socialmente racional. Esta lógica debe aplicar, antes que nada, a la propia producción nacional, cuya relativa escasez debe impulsarnos a ser doblemente eficientes con su utilización.

Si existen razones de peso, y hasta disposiciones oficiales, para encausar el maíz producido en México hacia consumos prioritarios, CONASUPO no debe permanecer impasible, e incluso favorecer indirectamente el consumo irracional de un producto alimentario fundamental, al importar cantidades excesivas del grano y al orientar su capacidad de almacenamiento, transporte y administración cada vez más hacia el maíz importado, en lugar de cuidar el destino del producto nacional.

La evidencia presentada en el Capítulo I permite entrever una política gubernamental que prioriza la satisfacción del abastopor encima del apoyo a los productores agrícolas y de la racionalización en la comercialización y utilización del maíz producido en el país. Si bien esta situación, producto de objetivos a menudo contrapuestos en el quehacer del organismo paraestatal, puede no ser ninguna novedad para muchos estudiosos del tema, nos ha parecido relevante destacar que hay considerable margen para mejorar el aspecto de la regulación comercial sin incurrir en desabasto y sí propiciar, de esta manera, una disminución o incluso desaparición de las importaciones.

Los aspectos negativos de la política de comercialización de CO NASUPO se localizan, quizás más que en la relativamente pequeña disminución de su participación en la compra de la cosecha nacional, que bien pudo haber sido un incremento sustancial de haber canalizado su fortalecido poder de compra en esta dirección, en el hecho de que el rápido crecimiento en el abasto de la empresa a la industria nacional se ha sustentado cada vez más en las importaciones, a pesar de la notable recuperación de la producción nacional en los últimos años. Esto ha provocado que -- las crecientes disponibilidades de maíz nacional sean destinadas cada vez más al consumo no prioritario, puesto que la atención al consumo necesario es fuertemente dominada por CONASUPO, lo que provoca que esta oferta comercial no tenga otra salida -- para su realización.

La resolución de estas irracionalidades significa, por lo tanto, no sólo un replanteamiento de las políticas actuales de comercialización nacional, regulación de los destinos del maíz y participación relativa de producción nacional e importaciones en la oferta total, sino también un examen de los esquemas de subsidio que inciden decisivamente en la conformación de la situación que hemos descrito.

En el Capítulo III hemos visto la orientación, magnitud y evolución de los subsidios en el Sistema Maíz-Tortilla. Aparte de su sesgo urbano, que discrimina contra la población con realmente menores niveles de vida, como es la rural, el esquema de subsidios ha operado casi exclusivamente a través de la venta de materia prima a la industria por parte de CONASUPO, lo que ha ocasionado una secuencia de problemas que se han agudizado en los últimos años debido a las crecientes cantidades de maíz involucradas y al gran aumento en el diferencial entre el precio "real" del maíz y el precio al que lo vende CONASUPO. La problemática se puede sintetizar de la siguiente manera:

- 1.- Se ha desincentivado, e incluso imposibilitado a la industria de transformación de maíz para que acuda directamente al campo a adquirir el grano, ya que sólo puede cumplir -- con los precios máximos establecidos para la tortilla y la harina si adquiere el maíz de CONASUPO a precios subsidiados.

- 2.- La demanda de los industriales no se traduce enteramente - en demanda de producto nacional, ya que CONASUPO canaliza - gran parte de estos requerimientos, urgentes en términos - de producción de alimentos básicos, a las importaciones. - Lo anterior implica una baja en la demanda interna de maíz para usos prioritarios, y propicia que el maíz excedente - en el campo se destine a otros usos, como es el consumo -- animal.
- 3.- Al canalizar una parte muy importante de la demanda necesaria a las importaciones, CONASUPO debe realizar una fuerte erogación de divisas que, por lo menos en parte, se podría evitar. Además, al concentrar su capacidad operativa y logística en el maíz importado, se ve mermada la capacidad - de la empresa para apoyar la comercialización de productores nacionales.
- 4.- La forma en que opera el subsidio obliga a CONASUPO a manejar volúmenes extraordinarios del grano para hacer frente a la mayor parte de la demanda industrial. Esto ha significado que la paraestatal asuma cada vez mayores gastos -- operativos, administrativos y financieros, lo que a su vez ha propiciado su creciente endeudamiento y el deterioro de su situación financiera, siendo que estos gastos debieran ser por lo menos compartidos con los industriales usuarios de la materia prima.

Además de los problemas señalados, el esquema de subsidios que operó hasta recientemente no permitía ninguna selectividad en--

tre los beneficiarios del mismo, con excepción del sesgo urbano que hemos mencionado. Así, por ejemplo, cualquier poblador del Distrito Federal, desde el más rico hasta el más pobre, podía adquirir tortillas al mismo precio, fuertemente subsidiado. El ejercer una transferencia fiscal cada vez más onerosa a favor de sectores de la población que no deben ser beneficiarios de la misma fué ya, en medio de la crisis económica más grave en muchas décadas, razón suficiente para revisar el esquema de subsidios que propiciaba esta situación. A esto hay que agregar la presión que existía por obtener el subsidio de parte de regiones del país que aún no contaban con él y finalmente, como ya hemos comentado, el deterioro financiero de CONASUPO y la fuerte erogación de divisas para importaciones de maíz.

Todo lo anterior derivó en una profunda revisión del esquema de subsidios para el maíz, que ha producido cambios importantes durante el presente periodo de gobierno. La primera medida que se tomó fue parar cualquier nueva autorización por maíz subsidiado de parte de tortillerías que aún no lo recibían, con lo cual se logró por lo menos desacelerar la agudización de los problemas descritos.

Como solución más permanente, se propuso y estableció un mercado dual para la tortilla. Se pretende que uno de estos mercados, el mayoritario, llegue a comercializar tortilla a precios "reales"; cuando esto suceda, CONASUPO ya no tendrá que proporcionarle materia prima subsidiada, y se abrirá la posibilidad -

de que la industria la adquiriera directamente en el campo. El otro mercado, que ya opera en la actualidad, seguirá ofreciendo tortilla subsidiada, pero a grupos seleccionados de la población.

El mercado dual para la tortilla representa un cambio radical en el esquema de subsidios que hemos venido comentando y buscaremos enfrentar y solucionar muchos de los problemas antes descritos. Su implantación es reciente y se ha enfrentado a serios obstáculos, entre los que destaca la dificultad para seleccionar a los beneficiarios del subsidio y, una vez seleccionados, de hacerles llegar únicamente a ellos el beneficio, evitando desviaciones. Sin embargo, en general la medida parece un paso en la dirección correcta.

En cuanto al papel de CONASUPO en el apoyo a productores y en la racionalización de la comercialización rural, temas del Capítulo II, hemos podido constatar aquí quizás el desempeño menos efectivo de la paraestatal, particularmente en relación a los objetivos contenidos en su Decreto de creación.

Se ha dejado constancia de que esto es atribuible, en gran medida, a la compleja situación que guarda la producción nacional, con más de dos millones de productores, de los cuales la mayoría es de subsistencia e infrasubsistencia, y que retienen una cantidad de maíz para su propio uso tal, que se estima en casi-

40% de la cosecha total.

Sin embargo, aún descontando el maíz que retienen los productores, tenemos que CONASUPO ha comercializado no más de un 25% en promedio del maíz nacional disponible durante el periodo 1965--1983, llegando a niveles de entre el 6 y el 15% en el periodo 1973-75. Tan importante como este hecho es el que el maíz importado haya llegado desde 1973 a superar al nacional en cuanto a la composición de compras de la paraestatal; un caso extremo de esta situación se presenta en el año de 1980, cuando el maíz nacional constituye sólo el 20.9% de la oferta total de CONASUPO.

El controlar un 25% de la producción nacional de maíz podría -- ser suficiente para regular este mercado. Sin embargo, esto no ha sido así en la medida en que el 75% que no maneja la paraestatal representa una porción de la oferta y del consumo de enorme magnitud, de la cual sólo muy parcialmente se conoce su composición, origen y destino.

En épocas de abundancia esta situación podría considerarse de poca relevancia, pero cuando el gobierno está importando casi cinco millones de toneladas de un grano básico, se torna en un problema fundamental de política alimentaria.

En cuanto al somero análisis regional presentado en el Capítulo II, hemos podido constatar la concentración de la compras de CONASUPO en determinados estados de la República, donde también se encuentran los mayores productores empresarios del grano. Sobre este tema aún hay mucho que investigar, aunque parece evidente que los productores con menores recursos son también los menos favorecidos por los programas de la paraestatal.

Un análisis regional de la comercialización de maíz más profundo que el aquí plasmado debiera estudiar los flujos de maíz que CONASUPO (y el sector privado) canaliza de un estado a otro o, incluso, que compra en un estado para después volver a vender en el mismo. Consideramos que hay una gran labor de racionalización de flujos comerciales por realizarse, que incluiría el fortalecimiento de mercados e infraestructura de almacenamiento locales para permitir la retención de maíz en las regiones donde después será consumido.

Con relación precisamente al consumo rural, hemos visto que el papel de CONASUPO ha sido tradicionalmente exiguo, aunque se ha fortalecido considerablemente en los últimos años a través de las tiendas rurales de DICONSA. El fortalecimiento y regulación de mercados locales no sólo a través de DICONSA, sino también de BORUCONSA, permitiría a CONASUPO tener una participación mucho más efectiva y beneficiosa en este terreno, en apoyo del consumidor rural de bajos recursos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Appendini, Kirsten y V. Almeida Salles. "Algunas Consideraciones sobre los Precios de Garantía y la Crisis de Producción de los Alimentos Básicos", Foro Internacional: revista trimestral de El Colegio de México, Vol. XIX - - Núm. 3. Ene-Mzo 1979.
- Appendini, Kirsten y V. Almeida Salles. "Precios de Garantía y Crisis Agrícola", Nueva Antropología, Año IV, No.13-14. México, mayo 1980.
- Appendini, Kirsten. "La Polarización de la Agricultura Mexicana: Un Análisis a Nivel de Zonas Agrícolas en 1970", Economía Mexicana, Serie Temática 1: Sector Agropecuario; revista del CIDE. México, 1983.
- Appendini, Kirsten, et. al. El Campesinado en México. México, El Colegio de México, 1983.
- Barkin, David y B. Suárez. El Complejo de Granos en México. México, Centro de Ecodesarrollo e ILET, 1980.
- Barkin, David y G. Esteva. "El Papel del Sector Público en la Comercialización y la Fijación de Precios de los Productos Agrícolas Básicos en México". CEPAL/MEX/1051, junio 1981.
- Carrillo Castro, Alejandro, et. al. Las Empresas Públicas en México. México, Ediciones INAP, 1976.
- Centro de Estudios de Planeación Agropecuaria (CESPA). El Desarrollo Agropecuario de México; Pasado y Perspectivas (Tomos V y XIII). SARH-ONU/CEPAL, 1982.
- CEPAL. Economía Campesina y Agricultura Empresarial. México, Siglo XXI, 1986.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).
 - "El Mercado de Maíz". México, c 1971.
 - "El Papel de CONASUPO en la Regulación y el Abasto". México, sept. 1984.
 - CONASUPO en Cifras. Varios Números.
- Cooklin Blondet, Alida M. "El Sistema Estatal de Regulación de Productos Básicos: Descripción, Evaluación y Criterios para su Racionalización. El Caso de la Cadena Maíz-Tortilla". Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana. México, 1986.

Chayanov, A.V. La Organización de la Unidad Económica Campesina. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1974.

Dávila Jiménez, Gerardo. "La Política de Precios y Subsidios". México.

Esteva, Gustavo. "¿Y si Los Campesinos Existen?", Comercio Exterior, Vol. 28 Núm. 6. México, junio 1978.

García de la Fuente, Alberto. Diagnóstico del Sistema Agroindustrial del Maíz 1965-1977. Tesis de Licenciatura en Economía. UNAM, 1980.

Gómez Oliver, Luis. "Crisis Agrícola, Crisis de los Campesinos". Comercio Exterior, Vol. 28 Núm. 6. México, junio 1978.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
 - El Sector Alimentario de México. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.
 - Anuario de Estadísticas Estatales 1986. México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Lampell A., Julio y Gerardo A. González. "Propuesta para la Reestructuración del Abasto de Maíz en el Medio Rural". - México, SECOFI, junio 1984.

Lustig, Nora y Antonio Martín del Campo. "Price and Subsidy Policies in Mexico: An Analysis of CONASUPO's Intervention". Working Paper, mimeo. Mexico, nov. 1983.

Lustig, Nora y A. Martín del Campo. "Descripción del Funcionamiento del Sistema CONASUPO", Investigación Económica, revista trimestral de la UNAM. Núm. 173. México, julio-sept. 1985.

Lustig, Nora. Food Policy Programs in Mexico. International Food Policy Research Institute. January, 1986.

Margulis, Mario. "Contradicciones en la Estructura Agraria y Transferencias de Valor". Doc. mimeo. El Colegio de México-CEED, 1977.

Montes de Oca, Rosa Elena y J. Zamorano Ulloa. "La Articulación Agricultura-Industria en los Principales Granos y Oleaginosas", Economía Mexicana, Serie Temática 1: Sector Agropecuario; revista del CIDE. México, 1983.

NAFINSA. "Producción e Importación de Granos y Oleaginosas-1978-1984". México, oct. 1984.

Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Alimentación-1983-1988. México, SPP., 1983.

Presidencia de la República.

- Serie Productos Básicos - 1. Alimentos: Análisis y Expectativas. México, 1981.
- Cuarto Informe de Gobierno 1986, Anexos: Estadístico - y Comercio, Fomento Industrial y Turismo. México, sept. 1986.

Reyes Osorio, Sergio, et. al. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Rodríguez G., Gonzalo. "Campesinos, Productores Transicionales y Empresarios en la Crisis Agrícola", Economía Mexicana, Serie Temática 1: Sector Agropecuario: revista del CIDE. México, 1983.

Rodríguez G., Gonzalo y Mario Ortiz. "Expansión Ganadera y Crisis Agrícola: El Papel del Consumo y la Rentabilidad", Economía Mexicana: revista del CIDE, Núm. 5. México, -- 1983.

Salinas Lozano, Raúl. La Intervención del Estado y la Cuestión de los Precios. Tesis Profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM. México, 1944.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El Desarrollo Agroindustrial y los Sistemas Alimentarios Básicos: Maíz. No. 11. México, 1982.

Secretaría de Comercio. Programa Nacional de Abasto de Productos Básicos 1981-1982. México.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

- "Balance Físico de la Oferta y Demanda de Maíz", doc. - mimeo. México, enero 1984.
- "Programa Nacional de Modernización Comercial y Abasto-Popular 1984-1988". México, 1984.
- "Reestructuración del Sistema Maíz-Tortilla: Cuantificación y Ubicación de la Población Objetivo". México, - Marzo y abril 1984.
- "Sistema Maíz-Tortilla: Propuesta de Reestructuración". México, julio 1984.
- "Programa Operativo del Subsector Comercio 1985". México, 1985.

Shejtman, A. "Land Reform and Entrepreneurial Structure in-Rural Mexico: Options and Constraints in a Food Strategy" CEPAL, Feb. 1979.

Shejtman, Alejandro. "Oaxaca y Sinaloa: Campesinos y Empresarios en Dos Polos Contrastantes de Estructura Agraria", Economía Mexicana, Serie Temática 1: Sector Agropecuario, revista del CIDE. México, 1983.

Sistema Alimentario Mexicano.

- "Estrategia de Comercialización y Distribución de Alimentos Básicos e Insumos Productivos". México, dic. - 1980.
- "Propuesta para la Integración Agroindustrial del Sistema Maíz". México, s/f.
- "Estrategia Alimentaria 1983-1988 (Documento Síntesis)" México, octubre 1982.

"Sistema Maíz: Fase de Transformación Industrial". Proyecto CGID/ONUFI (2da. Versión). México, marzo 1984.

Solimano, Giorgio y Lance Taylor. Política y Alimentos en América Latina. México, CEESTEM/Editorial Nueva Imagen, - 1981.

Villareal, René y Rocío R. de Villareal. "La Empresa Pública como Instrumento de Política Económica en México", Trimestre Económico, Vol. XLV (2) Núm. 178. México, abril-junio 1978.

Warman, Arturo. "Frente a la Crisis ¿Política Agraria o Política Agrícola?", Comercio Exterior, Vol. 28 Núm. 6. México, junio 1978.