

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
CEPAL/MEX/1051
19 de junio de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

**EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA COMERCIALIZACION Y LA FIJACION
DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS BASICOS EN MEXICO**

Documento elaborado por los señores Gustavo Esteva y David Barkin, consultores del Proyecto sobre Política Agrícola en México. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

81-6-395

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	vii
I. La intervención reguladora del sector público en los mercados de productos básicos	1
1. Los objetivos de la política estatal de precios y de comercialización	1
a) Regulación de la cantidad y el precio de los productos principales	2
b) Intervención en el comercio exterior	2
c) Protección de los ingresos de los agricultores	3
d) Control de los costos de producción	3
e) Estabilización de los salarios urbanos	3
2. Nueva discusión de un viejo objetivo: la economía campesina	4
II. La historia institucional de las políticas de precios y de comercialización	7
1. Antecedentes de la acción reguladora oficial: 1934-1958	7
2. El surgimiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO, S.A.): 1959-1964	10
3. La CONASUPO en desarrollo: 1965-1970	13
4. La transformación de la CONASUPO: 1971-1976	16
5. La CONASUPO ante el futuro	20
III. Aspectos cuantitativos de la intervención de la CONASUPO en los mercados de productos básicos, 1961-1975	22
1. Maíz	22
2. Trigo	33
3. Frijol	35
4. Sorgo	36
IV. Otros	

	<u>Página</u>
IV. Otros mecanismos para controlar los precios y la comercialización	38
1. El sector oficial	38
2. El sector privado	40
V. El impacto de la política de precios	42
1. Los objetivos aparentes de la política de precios y la comercialización	42
2. Los cambios en la estructura productiva	45
3. La eficacia de la CONASUPO	47
VI. Conclusiones	51
Anexo estadístico	55

INDICE DE CUADROS

Cuadro

1	Distribución del valor de los granos adquiridos por la CONASUPO, 1959-1963	12
2	Distribución del valor de los productos adquiridos por la CONASUPO, 1966-1970	15
3	Distribución del valor de los productos adquiridos por la CONASUPO, 1971-1975	18
4	Participación de las adquisiciones de CONASUPO en la producción nacional, 1971-1975	19
5	Principales características de la producción y comercio de maíz, 1934-1975	23
6	Principales características de la producción y comercio de trigo, 1934-1975	28
7	Principales características de la producción y comercio de frijol, 1934-1975	30
8	Principales características de la producción y comercio de sorgo, 1958-1975	32

INDICE DE CUADROS DEL ANEXO

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1	Principales características de la producción y comercio de arroz, 1934-1975	57
2	Principales características de la producción y comercio de cebada, 1934-1975	59
3	Principales características de la producción y comercio de ajonjolí, 1934-1975	61
4	Principales características de la producción y comercio de copra, 1934-1975	63
5	Principales características de la producción y comercio de soya, 1960-1975	65
6	Principales características de la producción y comercio de cártamo, 1960-1975	66
7	Principales características de la producción y comercio de girasol, 1971-1975	67

INTRODUCCION

La intervención del sector público en la agricultura ha sido el resultado de una serie de tendencias contradictorias: refleja la fuerza del conflicto entre clases sociales que se da en la sociedad como un todo y que se manifiesta de manera particularmente intensa en el sector agrícola, por el papel que le ha sido asignado en la estrategia global de desarrollo. La agricultura resulta un sector clave de los programas de desarrollo, tanto por la forma en que contribuye al progreso social como por los obstáculos que significa cuando no evoluciona en la forma prevista en los planes y en las estrategias de desarrollo.

En los esfuerzos de desarrollo de México, la agricultura ha recibido una atención preponderante que se deriva de la importancia que se dio a las conquistas de los campesinos en la política nacional durante las luchas revolucionarias. Esas conquistas, y la subsecuente evolución de la correlación política de fuerzas en el país, definen el contexto histórico que explica la orientación de la política agropecuaria del gobierno mexicano. Del mismo modo, de no haber sido por las presiones sociales que se han presentado a lo largo del período de estudio, cabría la posibilidad de que el sector público no hubiera considerado necesario dedicar recursos (financieros y políticos) en la magnitud que lo ha hecho a la fijación de precios y a la disponibilidad de productos agrícolas.

Se parte en este análisis, por lo tanto, de que la existencia de una política de precios y de comercialización de productos agrícolas en el siglo XX debe atribuirse, en gran medida, al poder que conquistaron y han conservado tanto los obreros como los campesinos, en la sociedad mexicana, gracias a sus luchas reivindicatorias. La necesidad de que el sector público haya adoptado esa política, y el hecho de que se haya mantenido dentro del juego político mexicano, no implica, sin embargo, que las demandas populares originales hayan prosperado. Por el contrario, habría que preguntarse hasta qué punto las políticas adoptadas en materia de comercialización y de precios han tenido presentes las razones a que originalmente se debieron aquellas demandas, y la forma en que se ha tratado de darles una orientación sistemática y un acento apeados a las necesidades populares.

La observación anterior implica, ante todo, el reconocimiento explícito de que el sector público de México no haya podido representar exclusivamente en ningún momento los intereses de un solo grupo social y el hecho de que en su configuración y orientación haya predominado un pequeño sector económicamente poderoso. Ha podido verse que, a lo largo del siglo, el sector público ha tendido a favorecer y fomentar, de una y otra forma, el desarrollo capitalista del país, y también que los avances registrados han beneficiado desigualmente a los diversos grupos sociales, sobre todo en favor de un estrato privilegiado de la sociedad.

Asimismo es cierto que ese sector se ha visto constantemente en la necesidad de matizar, restringir o condicionar su apoyo al sector empresarial gracias a la presión de otros grupos organizados que han logrado exigir y obtener concesiones que compiten con las empresariales, o determinar modificaciones e interrupciones en el proyecto global de desarrollo capitalista.

La idea de que la dinámica de las fuerzas populares pudo determinar el mantenimiento de una política de control de precios y de abastecimiento de los productos agrícolas no puede exagerarse, sin embargo, si se tiene presente la función desempeñada por esa política en el desarrollo capitalista global y se considera que el papel representado por el sector público en las sociedades capitalistas modernas ha sido el requisito de su funcionamiento económico. No hay que olvidar tampoco los beneficios directos que han significado las políticas de precios y de comercialización para ciertos grupos empresariales.

Este análisis se ha dividido en cinco partes. En la primera, con base en un examen histórico referente a la atención dedicada por el sector público a la agricultura, se plantea una interpretación de la dinámica y los objetivos de la misma, a la que se remite el resto del trabajo. En la segunda se presenta un esbozo de la historia de la CONASUPO y de sus antecesoras institucionales, tomando en cuenta que ha sido el organismo más importante para llevar a la práctica la política oficial al respecto. En la tercera parte se analiza el grado en que participa cuantitativamente la CONASUPO en los mercados nacionales de productos básicos. Las cifras sirven de base para analizar el impacto verdadero que ha tenido el gasto público en las áreas de particular interés para los efectos de este ensayo. En la parte que sigue se examinan algunos datos referentes a otros esfuerzos institucionales, públicos y privados, relacionados con la regulación de la producción, de los precios y de la comercialización de productos específicos y la quinta parte se refiere, en fin, al impacto causado por la CONASUPO en la estructura productiva y sociopolítica del país, analizándose la forma en que la operación de este organismo ha influido sobre los demás agentes de los sectores en que actúa. Las conclusiones de este informe se relacionan con la hipótesis planteada en el primer capítulo, sobre la que se vuelve con más detenimiento.

I. LA INTERVENCIÓN REGULADORA DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

1. Los objetivos de la política estatal de precios y de comercialización

De las distintas concepciones del papel atribuido a la agricultura en la economía nacional, se desprenden funciones diferentes para la política oficial de precios y de comercialización. La simple circunstancia de que el tema haya llamado la atención tiene ya gran importancia: en las concepciones liberales clásicas de la operación de la economía capitalista se consideraría una actitud inaceptable, por la contradicción con los planteamientos globales de esas concepciones, pero ello no obsta para que en la mayor parte de los países capitalistas el sector público haya considerado necesario adoptar alguna política al respecto. En los Estados Unidos y dentro de la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, la presión de los pequeños agricultores, la necesidad de evitar fluctuaciones pronunciadas en los precios de los productos básicos y otros factores han exigido la adopción de diversos programas de subsidio o de precios mínimos. Destinados en apariencia a proteger a los pequeños productores o a los grupos sociales más débiles, a final de cuentas han beneficiado principalmente a los más grandes y poderosos.

La definición de la política agropecuaria nacional de México se ha caracterizado a partir de la administración de Cárdenas, por una adecuada preocupación por el abastecimiento de productos básicos a la población. Desde finales del decenio de los treinta, resultaba evidente que el país no estaba todavía en condiciones de autoabastecerse de estos bienes. La coordinación de las fuerzas políticas del momento exigía terminar con la anarquía a que daban lugar importaciones sin ningún control que se obtenían a precios que dependían del exterior. La creación del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, en 1938, fue el primer paso que se relacionó con la intervención oficial en los mercados agrícolas nacionales.^{1/}

^{1/} Para la estructuración del Comité se pudieron aprovechar las experiencias de dos organismos de consulta y concertación, creados meses antes, así como las de Almacenes Nacionales de Depósito, institución que realizaba algunas funciones reguladoras desde 1934, y otras. También se tomaron en cuenta las orientaciones al respecto del Plan Sexenal, fruto de una correlación política de fuerzas que recogía el resultado de los años de intensa lucha social que siguieron a la fase armada de la revolución. En el capítulo II se recogen los principales rasgos de la historia institucional de la intervención reguladora. Véase al respecto: Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, Informes anuales, México, D.F., 1940 y Gustavo Esteva, "La experiencia de la intervención estatal reguladora en la comercialización agropecuaria de 1970 a 1978", en Ursula Oswald, coord., Mercado y Dependencia, Nueva Imagen, México, 1979.

De 1938 a 1978, las intervenciones del sector público y las políticas en que se respaldaron reflejan las distintas prioridades que se señalaron a cinco grandes aspectos de la intervención reguladora:

- a) Regular la cantidad disponible y el precio de los principales productos agrícolas de consumo básico en el mercado nacional;
- b) Ejercer el control monopólico y/o regular el comercio exterior de dichos productos;
- c) Evitar el deterioro y/o mejorar los ingresos de los agricultores que cultivan los mismos;
- d) Regular el incremento de los costos de producción de los productos básicos, y
- e) Mantener la estabilidad de los salarios urbanos, evitando el deterioro de su poder de compra y, por ende, moderando la presión por incrementos salariales, mediante el control de los precios de los principales bienes que forman el presupuesto familiar.

A continuación se hace una breve referencia al significado de los cinco aspectos aludidos.

a) Regulación de la cantidad y el precio de los productos principales

Esta es una función que requiere la intervención constante en el mercado de un organismo oficial que adquiera los productos a un precio fijo anunciado a todos los productores. También implica que dicho organismo esté dispuesto a vender los productos a todos los compradores nacionales en condiciones determinadas y a realizar compras complementarias, dentro o fuera del país, en la magnitud requerida. La posibilidad de controlar efectivamente los precios y de estimular la producción depende, en primer término, de la rentabilidad de la operación, es decir, de la medida en que el margen sobre los costos que represente el precio oficial para cada grupo de productores, sea superior al que ofrezcan otras alternativas productivas; depende, asimismo, de la efectividad real de las garantías de compra y venta para los agricultores y para los compradores de los productos regulados, es decir, del éxito que logre el organismo en el propósito de que los precios establecidos prevalezcan en el mercado.

b) Intervención en el comercio exterior

Mientras se puedan efectuar operaciones de comercio exterior libremente, la regulación de los mercados de productos básicos es prácticamente imposible. Por ello es función complementaria de la primera, la intervención en las compras y las ventas de estos productos en los mercados externos. Un déficit en la producción nacional (con respecto a la demanda efectiva)

/neutraliza

neutraliza los esfuerzos para mantener los niveles de precios establecidos, si no se lanzan al mercado volúmenes complementarios del producto adquiridos en el exterior. Una cosecha superabundante ejerce, en cambio, presiones a la baja sobre el precio, si no se exportan los excedentes, se almacenan o se destruyen. Desde luego, cualquier diferencia entre los precios del exterior y los internos deberá ser absorbida como pérdida o ganancia por el organismo regulador cuando la estabilidad de los precios forma parte importante de la política adoptada (como ha sido el caso).

c) Protección de los ingresos de los agricultores

La producción de artículos básicos depende de que exista un grupo de productores dispuesto a emprenderla y capaz de hacerlo. Si los ingresos que obtienen de su actividad agrícola son menores a los que podrían obtener de otras actividades (su costo de oportunidad), es poco probable que las políticas nacionales logren garantizar el abastecimiento interno. La rentabilidad competitiva de los cultivos básicos con respecto a los comerciales presenta características muy distintas según se refiera a los empresarios agrícolas o a los campesinos. Las decisiones productivas de estos últimos se relacionan con una multitud de factores socioeconómicos que la intervención reguladora necesitará tomar en cuenta para tener éxito. La cuestión de los riesgos e incertidumbres de la producción, que es sólo un aspecto de los costos para el empresario agrícola en un mercado regulado, puede ser la clave de las decisiones de producción de los campesinos, que por su parte deben tener presentes las oportunidades y perspectivas reales del mercado de trabajo y otros muchos factores que no se incluyen normalmente en el rubro del "ingreso agrícola".

d) Control de los costos de producción

Como es obvio, los ingresos agrícolas dependen tanto del precio del producto como de los costos de los insumos que requiere. El ingreso de que dispone el agricultor se relaciona estrechamente con la productividad, la tecnología que aplique y los costos de producción. Una misma producción puede implicar ingresos muy distintos, si por aplicarse técnicas diferentes requieren insumos distintos de trabajo familiar, y de maquinaria agrícola alquilada. Para un mismo método tecnológico, la intervención oficial puede afectar los ingresos abatiendo costos de producción si reduce los márgenes de comercialización de los insumos.

e) Estabilización de los salarios urbanos

El precio de los productos básicos es uno de los principales componentes del costo de vida de los obreros industriales, y sus demandas salariales están regidas en parte por las alzas de dicho precio. Como el salario es uno de los elementos más importantes del costo de producción de

/muchísimas

muchísimas industrias, una política por la que se controlen los precios de los productos básicos puede convertirse en la piedra angular del fomento industrial y del estímulo para la inversión. Así, los esfuerzos que hace el sector público para estabilizar los precios de los productos alimenticios de primera necesidad pueden evitar que los obreros exijan aumentos salariales que afecten a la tasa de ganancia del sector industrial.

En este sentido, surge una contradicción básica que afecta a las diversas opciones estratégicas de desarrollo. La presión de las fuerzas populares, por una parte, y las exigencias de los patrones de acumulación, por otra, tienden a moderar el incremento de los precios finales de los productos básicos y como este fenómeno coincide con la presencia de un mercado dinámico de productos no básicos --que constituye la demanda de grupos privilegiados dentro y fuera del país--, la marcha de la economía tiende a desplazar recursos de inversión de la producción básica a la que no lo es. Por lo general, los esfuerzos para incrementar la productividad, en el caso de la producción básica, no alcanzan a compensar las tendencias al desabastecimiento de los principales rubros del consumo popular que surgen por eso, y ello se convierte en una fuente constante de inestabilidad económica, política y social y crea la necesidad de una intervención reguladora del sector público cada vez mayor. En países como México, esta problemática se complica porque existe un amplio sector de campesinos que necesitan satisfacer sus necesidades inmediatas y de cuyo desplazamiento durante el proceso de modernización de la agricultura se derivan severas contradicciones sociales ante la incapacidad del sistema de absorberlos productivamente.

En tales condiciones, resulta difícil evitar que la intervención reguladora tienda a realizarse contradiciendo las políticas de fomento de la producción sustentadas en criterios de rentabilidad económica. La orientación misma de la acción reguladora está sujeta a variaciones de corto plazo, asociadas a cambios circunstanciales en la correlación política de las fuerzas sociales que, sin llegar a afectar a las pautas globales de desarrollo y a la estructura misma del Estado, modifican en esa coyuntura sus comportamientos concretos.

2. Nueva discusión de un viejo objetivo: la economía campesina

La deseabilidad y la viabilidad de la autosuficiencia en la producción nacional de alimentos, y la dialéctica de la supervivencia o extinción del campesinado, son temas que se relacionan con la caracterización de la política estatal de precios y de comercialización. De hecho, resultaría imposible comprender sus definiciones y cambios sin tener presente la preocupación de crear la capacidad nacional de autoabastecimiento alimentario, por un lado, y de moderar y encauzar las presiones económicas y sociales que se derivan de la incapacidad cada vez mayor del sector agropecuario para retener productivamente a sus habitantes, por otro.

Es un aspecto estrechamente relacionado con el papel que ha representado el maíz en el desarrollo histórico de la nación. Se trata de un grano que siempre ha sido el cultivo nacional más importante, el artículo principal de la dieta del mexicano. En la actualidad representa más de la cuarta parte de la producción agrícola total y ocupa a la tercera parte de la población económicamente activa en la agricultura. En los estratos de menor ingreso de la población, su consumo representa el 16% del gasto familiar total y el 25% del gasto en alimentos. Dos terceras partes de la producción de maíz de México se destinan al consumo humano.^{2/}

En 1972, los directivos de la CONASUPO explicaban que, como consecuencia de lo señalado, el de maíz era el principal programa de la institución. "Para cumplir su función reguladora a escala nacional y proteger tanto a los productores como a los consumidores, la CONASUPO debe concentrar sus más importantes esfuerzos en la producción y distribución de maíz. El programa representa alrededor de la tercera parte del movimiento comercial total de la compañía y absorbe más del 60% del subsidio que el gobierno federal canaliza a través de la CONASUPO, o sea, unos 600 millones de pesos al año".^{3/}

El programa maicero de la CONASUPO, se ha concebido, por consiguiente, como uno de los principales baluartes contra la desaparición de la economía campesina (cuyo sustento más importante es el cultivo del maíz). Las funciones reguladoras y la política de precios de garantía se considera que son las armas principales de la política moderna para alentar la producción de este cultivo tradicional. Sin embargo, otros criterios e intereses consideran que "el cultivo se identifica con el atraso nacional y se plantea como 'el cultivo de la pobreza', por lo que se ha generalizado la idea de abandonarlo".^{4/} El éxito que obtuvieron los esfuerzos de los años cincuenta y sesenta dirigidos a modernizar sectores importantes de la agricultura mexicana mediante la introducción de riego y de técnicas modernas que permitían el aprovechamiento de insumos mecanizados y químicos, reforzó las proposiciones de sustituir el maíz por otros cultivos más remunerativos. La acción misma de la CONASUPO contribuyó decisivamente a esa evolución, por ejemplo para la expansión triguera, y su programa maicero tendía a enfrentarse con otros instrumentos de política agropecuaria del gobierno federal según los cuales otros cultivos de "mayor valor" deberían sustituir al maíz. Los subsidios para los insumos modernos, la nueva tecnología agrícola y los diferenciales de precios --entre los de productos no controlados y los de garantía-- tendían, en términos generales, a inducir esa sustitución.

^{2/} Datos de la CONASUPO, Subdirección de Planeación y Finanzas, Gerencia Técnica, "El mercado de maíz", Estudios técnicos, No. 1, sin fecha (1972).

^{3/} Ibid. Los datos se refieren al período 1964-1970.

^{4/} Ibid.

El debate sobre el papel que represente el maíz en México no puede abstraerse de consideraciones muy concretas sobre las alianzas de clases, la estructura socioeconómica del país o sobre su estrategia de desarrollo económico. El cultivo es la fuente de sustento de dos millones de campesinos --jefes de familia-- que constituyen el sector de subsistencia cuya existencia misma se ve amenazada en la actualidad por el elevado ritmo de extracción que experimentan sus excedentes reales y potenciales a través de sus relaciones de intercambio con el resto de la economía. Sus limitaciones para invertir, y la falta de un aparato de apoyo, parecen tener condenados a los campesinos tradicionales al atraso técnico-económico, con respecto a la agricultura comercial y a los demás sectores de la economía.

Entre las razones de que el maíz haya perdurado como producto primordial de la dieta familiar en México, figura la de que es la base del mantenimiento de la vida social del grupo campesino como tal. Su mejor defensa contra la desfavorable relación de precios del intercambio es la producción para la autodependencia. Como el maíz constituye una parte importante del presupuesto familiar, su cultivo contribuye a reducir la necesidad de acudir al mercado pero no la elimina: la incapacidad de lograr la autodependencia completa al nivel de la familia o incluso de la comunidad, obliga a los campesinos a vender algunos productos y una parte de su fuerza de trabajo, y en condiciones bastante desfavorables. Las encuestas al respecto demuestran que más de dos terceras partes de la población campesina se ven en la necesidad de entrar al mercado para adquirir maíz por las precarias condiciones que caracterizan a la mayoría de las zonas de cultivo.

Una política para apoyar al maíz que sólo contuviera el mecanismo de los precios de garantía, poco impacto podría causarles a los grupos marginales que lo cultivan, salvo para perjudicarles cuando lo compraran. Es decir, si la política de precios no tiene más propósito que el de regular la oferta interna del maíz, sólo se influirá en las decisiones de los grupos de agricultores comerciales, la definición de cuya estructura productiva se rige por los precios relativos de los cultivos. Dicha política sería insuficiente si se pretendiera proporcionar un apoyo decidido a la economía campesina para aprovechar su potencial productivo.

Incluir consideraciones sobre la economía campesina en un análisis de política de precios y comercialización es importante en México, entre otras cosas, por el número de campesinos que existe. Según investigaciones de la CONASUPO, más del 30% de los predios agrícolas del país son de "subsistencia" y sólo aportan la quinta parte del valor de la producción agrícola. En contraste, un 3.5% de los predios es de carácter comercial y rinde más de la mitad de la misma. Los demás predios constituyen un sector de transición, un grupo que comercializa pequeños excedentes, pero cuyo comportamiento no depende sólo de la operación del mercado. Las discusiones sobre la alternativa de proteger a los grupos campesinos y fomentar su desarrollo, o de favorecer o admitir su extinción como tales, forman parte inevitable de las discusiones sobre política agrícola. En el análisis que sigue deberá tenerse constantemente presente esa problemática para comprender mejor al final el impacto de las políticas que se examinan, tanto sobre la estructura productiva del país como sobre su estructura socioeconómica.

II. LA HISTORIA INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE PRECIOS Y DE COMERCIALIZACION

La mayor parte de los esfuerzos que ha hecho el gobierno mexicano para influir en los mercados de productos agropecuarios ha tendido a asegurar un equilibrio cuantitativo entre la demanda y la oferta. Por lo general, se ha requerido para ello recurrir al comercio exterior importando grandes cantidades de granos para atender a las necesidades básicas de la población; sólo algunos años pudieron exportarse pequeños excedentes que fueron el resultado del éxito de las políticas de fomento de la producción.

A continuación se describen los pasos dados por los organismos institucionales y se señalan los cambios más importantes, especialmente a partir de la creación de la CONASUPO en 1961.

1. Antecedentes de la acción reguladora oficial: 1934-1958

En el primer plan sexenal de los gobiernos de la revolución mexicana, elaborado en 1934 durante la campaña presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas, se presentaban algunas ideas referentes a la intervención del sector público en materia de precios y de regulación del comercio. La administración cardenista dedicaba especial atención a la inflación, la escasez y la especulación que limitaban severamente los esfuerzos oficiales que tendían a beneficiar a las clases populares. La primera institución estatal con propósitos reguladores se fundó en 1934; los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA). Se pretendía "regular o atenuar la competencia entre comerciantes" e "impedir las actividades mercantiles meramente especulativas". El limitado alcance de sus operaciones aconsejó en 1937 la creación del "Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario" y del "Comité Regulador del Mercado de Trigo", sustituidos en 1938 por el "Comité Regulador del Mercado de Subsistencias", con facultades para intervenir en los mercados de trigo, harina, pan, maíz, arroz, carne, garbanzo, sal, azúcar y pescado seco.

Dicho comité, en su informe anual de 1940, comentó que su acción tenía el doble objetivo de proteger a productores y a consumidores: "El Comité Regulador del Mercado de Subsistencias" fue creado con este propósito fundamental de intervenir en el mercado de los artículos de primera necesidad con objeto de regular los precios, pero bien pronto se entendió que su función no debería limitarse solamente a impedir que los precios subieran de una manera exagerada, sino que debería, por otro lado, asegurar a los productores agrícolas un precio remunerador para sus productos.^{5/}

^{5/} Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, Informes Anuales,
México, 1940, pág. 20.

Este organismo no tuvo mucho éxito. En 1938 intentó fijar precios rurales oficiales a los productos con los que operaba. Sin embargo, como comentaron en su oportunidad los directivos del organismo, fueron "absolutamente estériles los esfuerzos del Estado para impedir que los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas sufrieran la acción de los acaparadores e intermediarios.^{6/} Sus actividades consistieron en la apertura de centros de compra en diversas partes del país y su principal impacto se observó en los mercados de trigo y de arroz. Para el maíz y el frijol la situación fue distinta, porque las condiciones en que se encontraban los campesinos y la dispersión de la producción impedían que los propósitos se lograran. El mismo comité señaló al respecto, después de detallar el procedimiento de los mecanismos de compra de maíz y frijol, que "el campesino común no puede cumplir con todas aquellas modalidades, ni satisfacer todos aquellos complejos requisitos; muchas veces los más elementales están fuera de sus posibilidades y recursos... Lo que ocurre entonces, es que el campesino usa intermediarios, ya porque al tiempo de la cosecha es el único camino que tiene para concurrir a los mercados o porque, por un fenómeno rudimentario de crédito, la cosecha pertenece a intermediarios antes de ser levantada".^{7/}

La intervención del comité en la regulación del precio del maíz y del frijol en el campo era muy indirecta. Pretendía crear un control directo sobre los precios urbanos a través de importaciones que permitieran equilibrar la demanda con la oferta a los precios prevaletentes, para poder influir de esta manera sobre los precios rurales. Su éxito en cuanto al trigo y el arroz se debió a la cooperación de las asociaciones agrícolas de sus productores. Pero no se trataba de campesinos; más bien eran "empresarios agrícolas concedores de que el problema, después de lograda la cosecha, se desplaza a una cuestión comercial y de mercados".^{8/} Así, incluso en este ambiente institucional tan propicio en el plano de las intenciones, el campesino pobre "segua sufriendo".^{9/}

El comité se vio rápidamente envuelto en un conflicto de intereses contrapuestos. "Durante el año de 1939, no hubo organismo público más combatido que el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias..."^{10/} El comité tenía la impresión de que en el fondo se agitaban intereses políticos empeñados en desprestigiar toda la obra social del Estado, "sostenidos fuertemente por actitudes profesionales y de clase".^{11/}

6/ Ibid., pág. 22.

7/ Ibid., pág. 52.

8/ Ibid., pág. 59.

9/ Ibid.

10/ Ibid., pág. 97.

11/ Ibid.

En mayo de 1941 se creó la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A., con el mismo propósito de regular los precios y de intervenir marginalmente en el mercado, organismo que sustituyó al Comité Regulador del Mercado de Subsistencias que fue liquidado "cediendo el gobierno a una campaña, la más dura que haya sufrido organización alguna, de parte de los sectores afectados más directamente: comerciantes, acaparadores y traficantes de toda índole".^{12/} El nuevo organismo incluía la participación de los propios comerciantes, pero ni siquiera así se logró un impacto significativo y cuando se creó un consorcio en mayo de 1943 --con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la CEIMSA (Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.) y el Comité de Aforos-- no llegó a operar.

En 1943, se formó la Comisión de Abastecimientos y Control de Precios, que tenía por funciones abastecer y distribuir artículos de consumo necesarios en el Distrito Federal. La misma fue sustituida en 1947 por la Comisión de Vigilancia de Abastecimientos del Distrito Federal. A partir de 1949, la CEIMSA absorbió a los demás organismos y se convirtió en el único regulador de los precios de los artículos de primera necesidad en todo el país. Tampoco así pudieron modificarse las tendencias fundamentales de la acción reguladora.

Durante el período de 1941 a 1952 "los precios de garantía funcionaban casi siempre como precios tope (...). Fue la etapa aciaga de la regulación de precios en México, la época del 'mercado', de los 'contrabandos' de unas entidades a otras, de los precios tope generalizados; cuando en vez de ayudar al productor agrícola, la intervención gubernativa en el mercado lo sacrificaba".^{13/} Por regla general, en aquellos años se perdió la visión nacional del problema de la regulación de precios y se actuó con un criterio localista, con miras a abastecer a la ciudad de México y sin tomar en cuenta el interés de los productores.

El 10. de diciembre de 1952, al tomar posesión de la Presidencia de la República Adolfo Ruiz Cortines, la orientación empezó a cambiar. En aquella ocasión declaraba: "El más angustioso de todos los problemas actuales, por cuanto afecta a la mayoría de la población, es, sin duda alguna, el de la escasez y la carestía de los artículos alimenticios. Con la ayuda decidida de la Nación entera y como plan de urgencia que iniciaremos en el ciclo 1953-1954, emplearemos los recursos morales y materiales que sean menester para abaratar y poner al alcance del pueblo el maíz, el frijol, el azúcar o el piloncillo, las grasas comestibles, la manta, la mezclilla y

^{12/} Ricardo J. Zevada, El control de precios, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

^{13/} Ramón Fernández y Fernández, "La regulación de precios de productos agrícolas", en El trimestre económico, vol. XXII, No. 3, 1955.

el percal. (...) Serán propósitos del gobierno lograr que se descongestione el pesado aparato comercial, reduciendo la legión de intermediarios no indispensables...".

A partir de 1953, simultáneamente con el aumento de los precios de garantía, la CEIMSA principio a establecer agencias para la compra de maíz y de otros granos. Para el ciclo agrícola 1953/1954 la CEIMSA operaba más de 120 agencias de compra que se vieron eliminadas a partir de 1954, cuando los bancos agrícolas nacionales comenzaron a adquirir maíz a los precios de garantía.

El incremento de la capacidad reguladora fue importante entre 1953 y 1958, pero se mantuvo concentrada en pocas regiones y no llegó a profundizar hasta el productor directo. Únicamente para los productores comerciales de trigo en el noroeste se dispuso de los mecanismos adecuados para hacerles llegar efectivamente el precio de garantía.

2. El surgimiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO, S.A.): 1959-1964

Si la CONASUPO se fundó oficialmente el 2 de marzo de 1961, los dos años precedentes correspondieron a la operación que fue llamada de la "CEIMSA Ampliada". De 1959 a 1961, el organismo pasó, en efecto, por una etapa de cambio y ampliación de sus funciones que la hacían similar a lo que había de ser esa empresa en el futuro. Por lo demás, la información de la misma CONASUPO los considera años integrados a su período administrativo.

Entre 1959 y 1964, la intervención de la CONASUPO en el campo mexicano se redujo a la compra de productos agrícolas a precios de garantía. Los mercados regulados fueron los de maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo (el chile seco, de menos importancia, se excluye de este trabajo). Su intervención revestía diversas formas: la compra a precios de garantía por medio de la banca oficial agrícola y ANDSA; la compra de arroz "limpio" a los molinos, a condición de que ellos a su vez adquirieran arroz palay al precio de garantía; la recepción de granos lab en furgones de ferrocarril; la certificación y supervisión de operaciones de compra-venta entre terceros, etc.

El ritmo de sus actividades creció aceleradamente durante aquel período; de 687 000 toneladas adquiridas en 1959 se pasó a más de 2 000 000 en 1963. La distribución, empero, seguía efectuándose casi exclusivamente en los grandes centros urbanos y concentrándose en la ciudad de México. A esta última se destinaba el subsidio a la alimentación bajo la forma de precios bajos para la masa, la tortilla, el pan blanco y la leche.

En las zonas rurales, su actividad principal fue la compra de productos básicos, especialmente maíz y trigo. A pesar de la importancia del primero en la estructura socioeconómica del país, las cifras de la disposición de recursos financieros muestran claramente que el organismo favoreció relativamente a los productores comerciales de trigo del noroeste del país. Examinando las cifras de las adquisiciones, resulta que el porcentaje de la producción nacional de maíz adquirido por la CONASUPO nunca pasó del 13% (cifra alcanzada en 1960), mientras el de las compras de trigo no fue menos del 40% (1959 y 1960) y tendió a crecer a lo largo del período 1959-1963. En el caso del trigo, las compras llegaron a efectuarse en gran medida (de 43% a 75%) en los estados de Sonora, Sinaloa, Baja California Norte y Sur, donde acaparó hasta el 97.5% de la cosecha, según cálculos de la propia institución; sólo el grano reservado para semilla no pasaba por la CONASUPO. (Véase el cuadro 1.)

Cabe señalar también que los mecanismos para la compra del trigo implicaban el trato directo y previo entre la institución y las uniones de crédito agrícola y asociaciones de productores, forma en la que se podía asegurar que el productor directo recibía realmente el precio de garantía del trigo. En el caso del maíz, la salvaguarda que debía cumplir esta función consistía en una recepción máxima de 9 toneladas por vendedor, y hasta de 300 cuando la banca oficial agropecuaria garantizaba que se trataba de un pequeño propietario. La diferencia de las facilidades que se concedían a los dos tipos de agricultores (el productor de trigo en zona de riego y el de maíz en zona de temporal) permite pensar que, en el caso del maíz, no se podía asegurar que el productor directo fuera el beneficiado con el precio de garantía.

El interés que indujo las adquisiciones de los tres principales productos manejados por la institución parece que no fue el mismo. En el maíz el interés surgió de la necesidad de abastecer el consumo de los grandes centros urbanos sin importar mucho la procedencia del producto, que se llegó a importar y a contratar con las zonas de riego para asegurar el abasto y combatir el acaparamiento y la especulación urbanos. Interés similar motivó las adquisiciones de frijol, pero la intervención de la CONASUPO en el mercado de trigo parece que se debió más bien al interés de los productores trigueros de las zonas de riego.

Confirma lo señalado el hecho de que los programas de compras de la CONASUPO referentes al maíz y al frijol sólo se cumplían en una mínima parte --entre el 10% y el 40% para el maíz y el 1% y el 63% para el frijol, cifra, ésta última, que refleja un incremento en el precio de garantía-- la CONASUPO considera racionales y convenientes estas situaciones, porque le interesa que el productor logre vender su producción a menos del precio de garantía; en esa forma, cuando en el mercado existen precios superiores, las adquisiciones a precios de garantía se reducen. Visto por el otro lado de la moneda, el hecho indica que, a los precios de garantía fijados, los vendedores de maíz y de frijol no tenían mucha necesidad de recurrir a la CONASUPO puesto que en el mercado encontraban precios similares.

Cuadro 1

MEXICO: DISTRIBUCION DEL VALOR DE LOS GRANOS
ADQUIRIDOS POR LA CONASUPO

(Porcentajes)

	1959	1960	1961	1962	1963
<u>Totales</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Maiz	22.88	56.36	36.10	36.58	37.37
Trigo	75.95	43.40	51.91	49.48	54.30
Frijol	0.49	0.08	5.75	10.36	7.35
Arroz	0.68	0.16	4.83	3.31	0.79
Sorgo			1.41	0.27	0.19

Fuente:

La comparación con el mercado del trigo, en el que la CONASUPO actuaba virtualmente como el único comprador y en el que los programas de compras se extendían hasta el límite de la producción vendida, parece indicar que en ese caso la intervención en el mercado contribuía a sostenerle un precio al productor que habría sido inferior sin ella. Es decir, por lo que respecta al maíz y al frijol, la intervención de la CONASUPO tendió a la regulación del mercado y a asegurar el abasto nacional y, en el caso del trigo, a aumentar los ingresos del productor agrícola. Tales podrían considerarse las características de la intervención de la CONASUPO en el mercado de productos agrícolas en el período 1959-1964: favorecer a la agricultura comercial y de riego que se estaba concentrando en la zona noroeste del país.

3. La CONASUPO en desarrollo: 1965-1970

El 23 de marzo de 1965 la empresa mercantil CONASUPO, S.A., se transformó por decreto presidencial, en un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, del mismo nombre. La estructura que se había ido transformando durante el sexenio anterior se consolidó y la empresa emprendió sus labores con los mismos elementos de que había dispuesto anteriormente. Entre ellos, filiales para la rehidratación de la leche, la distribución de productos básicos y la industrialización del maíz (MINSA).

El período 1955-1970 fue más bien de estabilidad y mantenimiento de la situación a que había llegado la CONASUPO. Aparte del cambio legal y de sus repercusiones administrativas, pocas fueron en realidad las transformaciones de su forma de operar y de sus actividades. Nuevas circunstancias imprimieron, sin embargo, un sello diferente a la operación reguladora. El período se caracterizó por la generación de grandes excedentes de granos básicos, que después se convirtieron en déficit importantes. Como en el mercado internacional también hubo excedentes, los precios en el mismo se mantuvieron persistentemente por debajo de los nacionales de garantía. La CONASUPO vino a convertirse, por estas circunstancias, en el único mecanismo eficaz para retirar aquellos excedentes del mercado interno y evitar la caída de los precios al productor.

Fue entonces, por ese motivo, cuando se adoptó la decisión de exportar excedentes y de importar faltantes en caso necesario, puesto que "un país que lucha por industrializarse... no puede darse el lujo de mantener llenas sus bodegas en espera de algún acontecimiento imprevisible que rebase los amplios márgenes de seguridad de una agricultura programada a escala nacional"^{14/} Las cifras de las exportaciones y las importaciones aparecen más adelante en los cuadros correspondientes a cada producto. Los datos señalan el cambio brusco que se produjo en el período: la situación excedentaria en granos básicos se convirtió en deficitaria en un período brevísimo. El auge exportador que culminó en 1967 declinó rápidamente hasta tal punto que en 1970 tuvo que importar el país más de 760 000 toneladas de maíz. La exportación de trigo se redujo el mismo año a 40 000 toneladas y la de frijol a 3 000.

^{14/} CONASUPO, Memoria de labores, 1965-1968, pág. 54.

Las exportaciones que efectuó la CONASUPO en el período 1965-1970 ascendieron a 4 233 millones de pesos y las importaciones a 1 435 millones. Como las exportaciones solían hacerse a precios inferiores a los de su adquisición en el mercado interno, aquellas transacciones reportaban al país (a través de CONASUPO) pérdidas del orden de los 2 631 millones de pesos. El 76% de aquella pérdida se debió a ventas de maíz, el 9% al trigo, el 6% a ventas de frijol y el 7% al sorgo. Sólo las exportaciones de ajonjolí registraron un saldo positivo, equivalente al 0.04% del monto negativo total.

Los datos referentes a las compras nacionales de la empresa revelan claramente los cambios que experimentó el agro mexicano durante aquel sexenio. El año de la mayor intervención relativa fue 1967, y se fue reduciendo gradualmente hacia 1970. El decrecimiento de la intervención en el mercado de maíz, por ejemplo, correspondió a la reducción de los volúmenes comercializados y a la disminución de los excedentes. En 1970 se produjo un fuerte déficit en la producción nacional. (Véase el cuadro 2.)

Experiencia de gran envergadura que tendió a resolver en parte el problema de la falta de capacidad de almacenamiento y, a la vez, de hacer frente a los problemas de la intermediación y la especulación, fueron los "graneros del pueblo". La idea era movilizar la capacidad constructiva de los campesinos para levantar, dentro de sus propias comunidades, graneros locales para evitar algunos de los inconvenientes de la estructura de la comercialización que predominaba. Al concluir 1970 se disponía de 3 558 silos en 1 109 localidades por todos los confines del país. Sin embargo, problemas técnicos que se agregaron a los institucionales y administrativos, impidieron el buen funcionamiento del programa. Los silos sólo se aprovecharon al 12% de su capacidad, y fueron la causa de un gran desaliento entre los campesinos.

En 1970 consideraba la CONASUPO que había "cumplido su encargo, sobre todo en lo referente a la producción y mercado del trigo; empero, a reserva de un análisis más cuidadoso, en lo que toca al maíz, bien poco hemos avanzado, no obstante de ser este grano el producto fundamental de la dieta de todos los mexicanos, indicador de la seguridad colectiva o individual, y un satisfactor fehaciente de las demandas primarias de los grandes núcleos de la población. Sobre este producto hemos desempeñado una relativa acción reguladora... Si bien los precios de garantía constituyen un instrumento de justicia social que permite una acción encaminada a procurar alguna forma de redistribución del ingreso entre nuestros campesinos, deben verse como la estrategia final de una política agrícola más amplia, que atienda al capítulo propio de la organización de los productores".^{15/}

^{15/} "Perspectivas", en Memoria, CONASUPO, 1970, documento inédito.

Cuadro 2

MEXICO: DISTRIBUCION DEL VALOR DE LOS PRODUCTOS
ADQUIRIDOS POR LA CONASUPO

(Porcentajes)

	1966	1967	1968	1969	1970
<u>Totales</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Maíz	57.10	55.72	58.80	53.84	46.70
Trigo	24.33	26.15	24.22	37.22	38.39
Frijol	7.51	5.20	3.88	4.20	2.63
Sorgo	4.46	7.49	6.08	2.42	4.88
Otros	6.60	5.44	7.02	2.32	7.40

Fuente: Véase el anexo estadístico.

El sistema de precios de garantía, en definitiva, dejó de ser en aquellos días un estímulo para la producción agrícola. Aunque seguía siendo de utilidad para regular el salario mínimo urbano, colocó a los campesinos al borde de una profunda crisis que no se hizo evidente hasta el sexenio siguiente. Al mismo tiempo, aceleró el proceso de modernización de la estructura productiva del agro mexicano y de los procesos de trabajo, induciendo cambios profundos que alentaron la transformación de parte del agro en un emporio capitalista orientado hacia la exportación y hacia mercados internos privilegiados.

4. La transformación de la CONASUPO: 1971-1976

A partir de 1971 se inició un viraje de gran importancia. El cambio dentro de la institución se inscribía dentro de la crítica generalizada al modelo de "desarrollo estabilizador", que ya se consideraba agotado en los niveles más altos de la política mexicana. La crisis agrícola nacional era evidente; de país exportador se había pasado a depender del mercado externo para el consumo alimenticio elemental de la población y la situación se presentaba en momentos particularmente críticos de escasez, inestabilidad y de altos precios en el mercado internacional. A los problemas que esta importación generaba para la ya deteriorada balanza de pagos, se agregaba el hecho de que convertía a las comunidades campesinas en fuentes de inestabilidad social.

El objetivo prioritario de la CONASUPO pasó a ser entonces la reconquista de la autosuficiencia nacional alimentaria. El marco teórico en el que se fincó la actividad de la CONASUPO, a partir de 1971, señaló a la economía campesina como un hecho socioeconómico de naturaleza distinta a la agricultura capitalista. Las investigaciones de la institución consideraban como determinantes de su atraso el tipo de relaciones económicas que sostenía con el resto del conjunto social, en las que perdía sus excedentes económicos acumulables. Como consecuencia, se planteó la necesidad de llevar la intervención reguladora al nivel de la comunidad campesina y en contacto directo con el productor campesino, en un enfoque integral que incluyera los mecanismos a través de los cuales había estado perdiendo sus excedentes.

El paso de la producción de excedentes a la situación deficitaria concentró el esfuerzo regulador en el combate del alza desmesurada y facilitó que los productores recibieran los precios de garantía. La CONASUPO basó su acción reguladora en la importación de granos y disminuyó considerablemente el volumen de sus compras internas. Incluso en esa forma, las nuevas normas de operación y el mayor alcance de sus redes comerciales permitieron que sus compras directas a los pequeños productores se incrementaran considerablemente. Ante los problemas de los bajos precios para sus productos, los salarios inferiores al mínimo legal y los precios elevados para los bienes y servicios que se adquirían, la CONASUPO organizó programas para atender sus necesidades básicas a los precios predominantes del mercado nacional, adquirir sus cosechas a los precios de garantía, facilitar

/la comercialización

la comercialización de sus productos no agrícolas, proporcionarles crédito y servicios básicos (desgranado, transporte, costales, almacenamiento, etc.), y apoyar el empleo productivo de los ingresos adicionales del campesino.

La acción reguladora del sector público en este período debe ser examinada en este nuevo contexto. La producción de granos básicos --maíz, trigo, sorgo, arroz, cebada-- fue severamente deficitaria en el período 1970-1976 y el apoyo a la agricultura comercial no era suficiente para inducir a una respuesta adecuada. Las condiciones internas y externas resultaban particularmente propicias para el acaparamiento, la especulación y el alza desmesurada de los precios, y en estas condiciones, la CONASUPO disminuyó su captación de la producción nacional de granos básicos, en términos relativos y absolutos.

La reducción aludida se presentaba a pesar de los aumentos de los precios de garantía que casi durante una década se habían mantenido invariables (véanse los cuadros de los cultivos). En particular llaman la atención los casos del maíz y del trigo. El primero, definido como el "salario del campesino", se quedó estancado de 1963 a 1973, deteriorándose en términos de su poder de compra; los aumentos durante los primeros años de la CONASUPO habían respondido directamente a los incrementos del salario mínimo urbano. El caso del trigo, similar en apariencia, difiere porque afectó a otro tipo de productores que se vieron estimulados por otras vías (semillas mejoradas, fertilizantes, riego, etc.)

El aumento relativamente alto de los precios de garantía de 1973 no hizo sino colocar a la CONASUPO en una posición competitiva frente a otros canales de comercialización que, en algunas ocasiones, llegaban a ofrecer precios notablemente superiores. Con ello se favorecía el ensanchamiento de los márgenes de comercialización que la CONASUPO trataba de contener, respondiendo en particular a las necesidades de las comunidades rurales. A la vez, los precios de los mercados internacionales, superiores a los internos, colocaron al organismo en una situación monopólica para la importación de abastos, que implicaba absorber las diferencias de precios. Esas diferencias, el "contrabando hormiga" de los habitantes del sur de los Estados Unidos y la ocultación de los productos, presionaron al alza interna. La CONASUPO importó, para contrarrestar esa presión, más de 10 millones de toneladas de granos básicos y 1.4 millones de toneladas de oleaginosas, grasas y otros productos.

A la vez, las compras nacionales de granos básicos decaían aunque no por ello se redujera la actividad reguladora del organismo desde el punto de vista del consumo nacional aparente. Mientras sus adquisiciones de maíz nacional se reducían del 17% en 1970 al 4.5% de la cosecha total en 1975, en el mismo período, y en virtud de las importaciones, la distribución del grano por la CONASUPO en relación al consumo nacional subió del 17.4% al 27.9%. Desde este punto de vista, puede decirse que aquellos años, la CONASUPO alcanzó la intensidad mayor de su acción reguladora. (Véanse los cuadros 3 y 4.)

Cuadro 3

MEXICO: DISTRIBUCION DEL VALOR DE LOS PRODUCTOS
ADQUIRIDOS POR LA CONASUPO

(Porcentajes)

	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Totales</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Maiz	59.44	51.63	44.14	19.71	9.33
Trigo	21.52	33.23	45.19	24.70	24.33
Frijol	13.83	3.07	9.24	46.02	20.37
Otros	5.21	12.07	1.43	9.57	45.97

Fuente: véase el anexo estadístico.

Cuadro 4

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS ADQUISICIONES DE CONASUPO
EN LA PRODUCCION NACIONAL

(Porcentajes)

	1971	1972	1973	1974	1975
Mafz	16.95	9.32	7.71	6.37	4.47
Trigo	37.25	35.09	44.11	26.02	38.11
Frijol	21.63	3.16	3.92	31.10	27.88

Fuente: véase el anexo estadístico.

El incremento del autoconsumo es uno de los factores a los que debe atribuirse la reducción de la proporción de la producción nacional adquirida por la CONASUPO. Una proporción importante de la producción de maíz (alrededor del 40%) se destina por ejemplo al autoconsumo; en estas condiciones, el descenso del volumen total producido afecta en primer lugar, y de manera más que proporcional, a la parte comercializada. Adicionalmente, es probable que, ante una coyuntura favorable, los productores campesinos prefirieran aumentar su consumo familiar de maíz a venderlo; la coyuntura se presentó, en parte, como consecuencia de los programas de obras públicas en las zonas rurales y de los aumentos en los precios rurales del maíz y frijol.

La CONASUPO no podía competir en la carrera alcista que provocó la reducción de los volúmenes del maíz comercializado. Su actividad nacional se caracterizó entonces por una mayor participación directa con los productores, haciendo más efectivos los programas de compra y de distribución de productos de primera necesidad. Se pretendía que los precios de garantía, como precios reguladores del mercado, tuvieran más eficacia. Lo mismo ocurría con los otros productos con los que trabajaba. En 1975 adquirió el complejo privado más importante para la industrialización de aceites, grasas comestibles y otros derivados, para influir directamente en el mercado de dichos productos.

El período 1971-1976 sería, en consecuencia, el del esfuerzo realizado para desconcentrar el impacto de los programas de la CONASUPO. Su acción reguladora tradicional --basada en los precios de garantía y en el control del comercio exterior-- no permitió lograrlo y por eso la complementó con programas directos de apoyo a los campesinos. Todo hace pensar que alcanzó cierto éxito mientras mantuvo una presencia activa en las comunidades campesinas.

5. La CONASUPO ante el futuro

A raíz de la devaluación de 1976, la nueva filosofía de la CONASUPO tropezó directamente con la política económica de una nueva administración. La promoción del desarrollo de la economía campesina resultaba un propósito que no contribuía a alcanzar la meta global de la modernización de la economía nacional y de la racionalización de la producción. El nuevo énfasis puesto en la productividad y en la inserción de la economía nacional en la internacional, implicaba aprovechar las ventajas comparativas de todos los sectores. Parece evidente que ello significaba, por lo que respecta a la acción de la CONASUPO, una mayor dependencia del comercio exterior para asegurar el abastecimiento del mercado interno.

Las decisiones del sector público en materia de precios parecieron orientarse más bien, en este régimen, hacia el control de precios y la regulación del comercio, lo cual implicaba, además, la descentralización del comercio exterior, incluyendo la posibilidad de que las empresas

/privadas

privadas usuarias de los productos básicos participaran directamente en los mercados internacionales. Sobre esta base, es probable que la acción estatal tendiera a reproducir el esquema de su historia de los años treinta. Las implicaciones que significó aquella orientación para la estructura económica y social del país fueron profundas, pero trascienden con mucho del ámbito de esta sección.

III. ASPECTOS CUANTITATIVOS DE LA INTERVENCIÓN DE LA CONASUPO EN LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS, 1961-1975

Desde que se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1961, la función de regulación de los mercados para los productos agropecuarios que desempeñó se concentró en el maíz y el trigo, y aunque en los últimos años aumentó la importancia de sus programas de frijol, sorgo, oleaginosas y otros productos nunca llegaron a desplazar a los principales. En esta sección se analiza la información cuantitativa de que se ha dispuesto sobre la actuación de la CONASUPO con respecto a los productos señalados de 1961 a 1975.

1. Maíz

El caso del maíz constituye por sí mismo la historia de los cambios que experimentó el criterio de la política oficial en cuanto a precios y comercialización a cuyo respecto pueden distinguirse varios períodos durante los cuales se imprimieron a la política de precios cambios definidos que afectaron sensiblemente a la producción nacional y, como consecuencia, a la necesidad de que la CONASUPO interviniera tanto en la compra de la producción nacional como en las importaciones.

La evolución de los precios se aprecia con claridad en el cuadro 5 (columnas 5 y 6). Señalan los datos el aumento notable que experimentaron los precios del maíz durante la mayor parte del decenio de los cincuenta, cuando las instituciones que precedieron a la CONASUPO, fijaron precios rurales de protección. La tendencia se mantuvo durante los primeros años de funcionamiento de la CONASUPO. El nivel del precio de garantía se situaba por encima del que predominaba en el mercado y actuaba todavía como un estímulo para la producción. Sólo en uno de los años de aquel período pudieron haber causado, las acciones de la CONASUPO, un efecto limitante del precio, cuando se efectuaron importaciones considerables que representaron un 7% de la cosecha nacional.

Hasta 1964, el sistema de precios oficiales (al consumidor y al productor) tendió a ser un estímulo para la producción del grano básico del pueblo mexicano. Al mantener "altos" los precios de garantía y concentrar los programas de compra en las áreas de la agricultura comercial (donde se dirigían sobre todo a los grandes productores y a los intermediarios), la acción de la CONASUPO reforzaba las condiciones del mercado que hacían el cultivo del maíz más "remunerativo" que otros que se destinaban a la pujante agricultura comercial (cuyo desarrollo se estaba fomentando desde los primeros años de la posguerra). Sumados a las inversiones en obras de infraestructura, a los programas de investigación, de crédito y de insumos modernos, y a otras formas de fomento agrícola, los impulsos de carácter comercial completaban los estímulos para los productores "modernos".

Cuadro 5

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE MAIZ

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1934	2 970	1 723	16	71 079	52				580	
1935	2 966	1 675	19	81 015	60				566	
1936	2 852	1 597	10	4 452	30				560	
1937	3 000	1 635	3 662	1	120				545	
1938	3 092	1 693	22 062	-	110				547	
1939	3 268	1 977	53 899	2	100				605	
1940	3 342	1 640	8 271	-	100				491	
1941	3 492	2 124	24	1	100				608	
1942	3 758	2 363	437	1	113				629	
1943	3 083	1 808	32 040	15	174				587	
1944	3 355	2 316	162 824	2	251				690	
1945	3 451	2 186	48 586	-	274				634	
1946	3 313	2 383	9 745	914	285				719	
1947	3 512	2 518	695	106	313				717	
1948	3 722	2 832	605	273	303				761	
1949	3 792	2 871	14 924	310	294				757	
1950	4 328	3 122	306	-	387				721	
1951	4 428	3 424	117 977	-	500				773	
1952	4 236	3 202	24 452	2	500					
1953	4 857	3 722	372 647	-	499				766	

/(Continúa)

Cuadro 5 (Conclusión)

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1954	5 253	4 488	144 687	2	515					854
1955	5 371	4 490	894	58 629	526	550				836
1956	5 460	4 382	119 011	534	636	562				803
1957	5 392	4 500	819 084	6 798	700	680				835
1958	6 371	5 277	810 436	-	709	800				828
1959	6 324	5 563	49 236	1 424	715	800	174 622			880
1960	5 558	5 420	28 484	457 450	729	800	705 175			975
1961	6 288	6 246	34 060	78	749	800	595 210			993
1962	6 372	6 337	17 902	3 829	762	800	728 678	66 300	3 500	995
1963	6 963	6 870	457 833	411	942	800	872 171	432 919	-	987
1964	7 461	8 454	46 496	282 211	945	940	1 525 000		284 000	1 133
1965	7 718	8 936	12 033	1 347 189	959	940	1 861 000		1 409 000	1 158
1966	8 287	9 271	4 502	851 865	918	940	1 819 534		878 722	1 119
1967	7 611	8 603	5 080	1 253 963	940	940	2 016 015		1 191 649	1 130
1968	7 676	9 062	5 500	896 607	934	940	1 764 060		907 068	1 181
1969	7 103	8 411	8 442	789 063	894	940	1 499 527	47 978	778 357	1 184
1970	7 440	8 879	760 990	2 065	900	940	1 226 980	786 253	-	1 194
1971	7 692	9 786	17 336	277 216	900	940	1 658 547		260 869	1 272
1972	7 292	9 223	204 211	432 849	900	940	859 477	185 000	443 853	1 264
1973	7 606	8 609	1 147 184	31 018	1 100	1 200	663 399	1 646 054		1 131
1974	6 717	7 848	1 276 873	1 012	1 400	1 500	499 653	1 112 200		1 168
1975	6 694	8 459	2 632 884	6 278	1 850	1 900	378 348	2 717 320		1 264

/Con ello

- 24 -

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Econotecnia Agrícola, Vol. I, núm. 6, junio de 1977.
 CONASUPO Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

Con ello se establecieron las bases de una forma de autosuficiencia para la producción de maíz basada en el dinamismo de la agricultura comercial, que pronto empezó a generar excedentes exportables.^{16/}

En los años inmediatamente posteriores, la CONASUPO efectuó exportaciones de maíz, a las que debió subsidiar en vista de que el precio internacional era inferior al que pagaba a los productores. Dichas operaciones correspondieron de hecho a la misma orientación de la política de estímulo a la producción, puesto que gracias a ellas se impedía una caída de los precios que se produciría inevitablemente si los excedentes se lanzaban al mercado interno.

Durante toda esta fase, por lo tanto, el fomento de la producción básica a través de la creación de una agricultura comercial moderna que la sostuviera, parece que recibió prioridad con respecto a las demás funciones de la intervención reguladora, y en particular la relativa a controlar la subida del costo de la vida obrera. Debe tenerse presente, al respecto, que dicha evolución no sólo se explica por la capacidad real de presión que tenían los agricultores comerciales --quienes estaban consiguiendo atraer hacia ellos la mayor parte de los recursos públicos para el fomento agropecuario--, sino también por las circunstancias que permitían el "éxito" a corto plazo del modelo global de desarrollo. La elevada tasa de crecimiento económico, tanto global como de la producción agropecuaria, permitía asegurar, en efecto, a todo lo largo del período, un aumento continuado del ingreso real de los trabajadores sindicalizados. Mantenía también expectativas de mejoría en los grandes grupos urbanos y rurales adversamente afectados por el proceso, cuya insuficiente organización, además, impedía que ejercieran una presión eficaz para evitar el constante deterioro que les afectaba.

La situación excedentaria de productos básicos fue simultánea a las tendencias a una inserción más profunda de México en la economía internacional que vino a cambiar las perspectivas de la agricultura comercial. En los mercados externos, los precios del maíz se mantenían estables o a la baja, mientras se elevaban los de otros productos competitivos. Fue la causa de que la política oficial diera un viraje concreto. No se aumentó más el precio de garantía del maíz (que se había fijado por última vez en 1963), lo cual significaba, ante la inflación que se acentuaba lenta pero firmemente, un deterioro en términos reales. El precio de garantía empezó entonces a convertirse en un precio tope. Como servía de base para fijar el precio oficial al consumidor, parecía destinado a proteger el poder de compra del obrero, es decir, a aminorar las presiones obreras por aumentos de salarios, que se iban acentuando con la inflación. La acción comercial

^{16/} "Exportables", desde luego, por las circunstancias comerciales en que se generaban, puesto que existe un déficit real --hasta la fecha-- entre quienes no pueden adquirir, por falta de recursos, el maíz que necesitan y no pueden producir por sí mismos.

de la CONASUPO funcionó también en este caso como el lado comercial del sistema de fomento de la producción al que recurría el sector público, pero en sentido inverso al que había tenido en la fase anterior: ahora operaba como un factor adicional de estímulo a la sustitución de cultivos, para que en vez de maíz se produjeran otros más "remunerativos".

Esta orientación de la política de precios y de comercialización correspondió claramente a la administración del Presidente Díaz Ordaz, que terminó con el decenio de los sesentas. Al finalizar aquel período se observaban ya los síntomas agudos de la crisis que los analistas hacen arrancar de 1965 y se derivaban muy evidentemente de la orientación de política seguida hasta entonces: se presentaba de nuevo la necesidad de realizar importaciones significativas de maíz, que llegaron a representar el 8.5% de la producción nacional. Parece que se consideró un fenómeno temporal, porque al año siguiente la producción volvió a elevarse y permitió incluso algunas exportaciones. Pero se trataba en realidad de un anticipo de lo que habría de ocurrir en todo el decenio siguiente: un déficit cada vez más agudo de la producción nacional de maíz.

En 1971 pareció presentarse un nuevo giro de la política aplicada. Por una parte, se ejercieron presiones para mantener la orientación anterior y se dirigieron fuertes críticas a la CONASUPO por las exportaciones subsidiadas; se pretendía, en concreto, que detuviese su acción reguladora en el mercado del maíz con la idea de que los productores prefirieran otros cultivos más "remunerativos" (por lo que no se necesitaría protegerlos) y de que los consumidores urbanos no tropezarían con ningún problema en el caso de reducirse la producción de maíz puesto que los precios internacionales seguirían siendo inferiores a los internos y podrían realizarse las importaciones que hicieran falta en condiciones favorables. Por otra parte, aumentaban las presiones sociales de los campesinos que se habían visto seriamente afectados por la orientación general de la política y exigían que se modificase. Los analistas de la CONASUPO, por su parte, hicieron ver los riesgos de depender del exterior para la provisión de maíz, tanto por las perspectivas de los mercados internacionales de productos básicos --que empezaban a dar señales de agotamiento y de alzas de precios-- como por las dificultades operativas que implicaba la internación y la distribución de los alimentos.

Mientras el debate proseguía, comenzó a configurarse una nueva política, dirigida específicamente a los pequeños productores campesinos, consistente en cambios en los sistemas de compras y distribución. El conflicto de ideas y de intereses en torno a la orientación de la producción y a la política de precios y comercialización, se resolvió finalmente en favor de esta política, cuando a la presión social de los campesinos (débilmente articulada, pero eficaz) se agregó un cambio brusco en los mercados internacionales, asociado a la crisis mundial de alimentos, que alcanzó su culminación en 1972. La relación entre los precios internos y los internacionales se modificó radicalmente al dispararse estos últimos y se volvió palpable, además, el peligro de la dependencia del exterior que habían

/anticipado

anticipado los analistas de la CONASUPO: había momentos en los que era prácticamente imposible conseguir el grano en los mercados internacionales, a ningún precio, o internarlo oportunamente en el país y distribuirlo con eficacia. Resultaban ya bastante claros, en aquellos momentos, los síntomas de la crisis en los sistemas de puertos, transporte y almacenamiento que habría de estallar pocos años después.^{17/}

La nueva situación dio lugar a un incremento importante del precio de garantía del maíz en 1973 y a la definición de una política que permitiera elevarlo periódicamente.^{18/} Al mismo tiempo, se multiplicaban las acciones y los servicios de la CONASUPO para apoyar directamente a los pequeños productores. El hecho de que a pesar de tal viraje no se lograra un aumento suficiente de la producción de maíz puede atribuirse a dos factores concretos. Al clima, en primer lugar, porque en los cuatro años que siguieron al incremento del precio y a la puesta en marcha de la nueva política, el promedio pluvial del país se mantuvo por debajo del de los últimos 25 años, lo cual resultó decisivo para los productores en los que ahora se estaba apoyando, en su mayor parte con cultivos de temporal. En segundo lugar, el grado de desarrollo que habían alcanzado los agricultores comerciales y a su inserción en el mercado internacional: para la mayor parte de ellos, el incremento del precio de garantía no constituía un estímulo suficiente para regresar al maíz y abandonar los cultivos comerciales --sobre todo de exportación-- que habían emprendido años atrás.

En esta fase de la política que se examina, el precio de garantía volvió a convertirse más en precio mínimo que en precio tope. La creciente escasez interna favorecía el aumento de los precios que se pagaban al productor y los mercados urbanos del producto se regulaban con las importaciones masivas que realizaba la CONASUPO. La política tendía a constituir un estímulo para la producción, bien fuera mediante la acción directa del sector público en el apoyo comercial a los pequeños productores campesinos, bien a través de la situación creada en el mercado "libre", que permitía fijar buenos precios --muchas veces por encima de los de garantía-- a los grandes productores y a los intermediarios.

^{17/} En el cuadro 5 se nota una discrepancia entre las cifras globales de Comercio Exterior y las importaciones y exportaciones de la CONASUPO. En el anexo estadístico se discute esta discrepancia que se repite en los cuadros 6-8.

^{18/} El impacto de este incremento sobre el precio de la tortilla se agregó, como es de comprender, a las presiones inflacionarias que se habían intensificado desde el año anterior. Sin embargo, se podía todavía encauzar aquellas presiones, mediante la expansión del gasto público (basada sobre todo en el endeudamiento externo), el ajuste de las políticas salariales y el establecimiento de mecanismos institucionales de concertación.

Cuadro 6 (Conclusión)

Año Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio me- dio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importa- ción	Exporta- ción			Compras internas	Importa- ción	Exporta- ción	
1955	800	850	9 545	23	796					1 063
1956	937	1 242	84 886	251	825					1 326
1957	958	1 376	19 053	55	848					1 437
1958	840	1 337	431	-	862					1 592
1959	937	1 765	4 012	12 386	877	913	507 800			1 351
1960	840	1 190	4 363	125	868	913	475 887			1 417
1961	836	1 402	7 605	234	912	913	749 945			1 676
1962	748	1 455	27 127	1 313	893	913	863 459		803	1 946
1963	819	1 703	46 163	72 633	915	913	1 184 261			2 079
1964	818	2 203	62 411	576 343	936	913	2 532 000		545 000	2 692
1965	858	2 150	12 535	684 947	944	913	1 459 268		641 000	2 505
1966	731	1 647	1 122	47 827	882	913	871 213		51 275	2 254
1967	778	2 122	1 172	279 053	849	913	1 091 784		219 276	2 727
1968	791	2 081	1 599	2 978	857	913	828 979		- -	2 632
1969	841	2 326	762	252 875	849	913	1 196 333		247 315	2 765
1970	887	2 676	788	41 681	842	913	1 145 275		20 530	3 020
1971	614	1 831	177 781	85 945	860	913	681 977	287 250	48 471	2 981
1972	687	1 809	641 044	16 686	850	913	634 740	541 500	-	2 634
1973	640	2 091	718 327	23 389	890	1 200	922 253	855 000		3 264
1974	774	2 789	977 408	19 946	1 340	1 300	725 557	799 000		3 602
1975	778	2 798			1 720	1 500	1 066 325	265 500		3 595

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Econotecnia Agrícola, Vol. I, No. 6, junio de 1977 y CONASUPO, Informe, 1970-1976.

Cuadro 7

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE FRIJOL

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1934	597	124	32	12 205	69				207	
1935	568	121	160	5 550	100				213	
1936	528	106	44	954	140				202	
1937	547	104	24	1 387	200				190	
1938	597	105	311	30	250				177	
1939	632	148	3 669	30	240				234	
1940	635	87	18	803	210				152	
1941	672	160	167	7 981	210				238	
1942	750	183	184	12 042	200				244	
1943	700	157	45	5 406	230				225	
1944	733	183	17	4 889	290				249	
1945	728	162	220	6 638	370				222	
1946	734	137	14	574	680				189	
1947	741	199	2 065	24	820				268	
1948	788	210	70	80	680				266	
1949	885	231	40	2	690				261	
1950	969	250	48	815	720				258	
1951	968	240	12 373	2	700				248	
1952	965	244	64 574	-	740				253	
1953	980	297	49 793	23	770	1 250			306	
1954	1 108	399	18 683	251	890	1 500			361	

/(Continúa)

Cuadro 7 (Conclusión)

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1955	1 187	449	9 277	9 272	1 030	1 500				378
1956	1 343	432	10 052	10 851	1 120	1 500				322
1957	1 152	410	7 273	5 051	1 240	1 500				356
1958	1 348	509	32 061	-	1 280	1 500				378
1959	1 411	581	41 240	17	1 319	1 500	1 978			412
1960	1 326	528	24 864	197	1 342	1 500	520			398
1961	1 617	723	9 764	4	1 564	1 750	43 353			447
1962	1 674	656	3 267	2 402	1 647	1 750	94 323			392
1963	1 711	677	8 656	31 638	1 693	1 750	83 620		32 000	396
1964	2 091	891	8 202	20 083	1 726	1 750	93 000		6 000	426
1965	2 117	860	458	16 519	1 743	1 750	90 114		17 000	406
1966	2 240	1 013	583	102 141	1 790	1 750	128 353		13 892	452
1967	1 930	980	409	56 356	1 755	1 750	100 527		64 771	508
1968	1 791	857	303	79 831	1 758	1 750	62 121		80 964	479
1969	1 655	834	381	53 508	1 800	1 750	62 491		53 480	504
1970	1 747	925	8 647	11 331	1 848	1 750	32 579		11 185	530
1971	1 961	954	466	153	1 980	1 750	206 334			485
1972	1 687	870	12 686	38 557	2 030	1 750	27 468		51 548	515
1973	1 870	1 009	2 454	24 662	2 990	5 000	39 522		13 917	539
1974	1 552	971	39 466	376	5 600	6 000	302 207	47 996		626
1975	1 763	1 027			5 260	5 000	286 397	92 407		586

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Econotecnia Agrícola, Vol. I, núm. 6, junio de 1977. CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

Cuadro 8

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE SORGO

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1958	120	156	3 892	8	533					1 304
1959	107	179	6 667	285	566					1 672
1960	117	209	9 486	75	536					1 797
1961	117	291	31 317	21	564	550	33 006			2 491
1962	118	296	58 653	16	558	550	7 637			2 516
1963	198	402	137 888	148	584	550	6 858			2 036
1964	276	525	21 338	438	601	560	52 000			1 901
1965	314	747	33 583		632	625				2 376
1966	576	1 411	22 920	34 857	639	625	211 302	12 100	4 839	2 450
1967	673	1 667	4 521	392 658	620	625	406 852		432 127	2 475
1968	830	2 133	60 608	166 062	622	625	274 204	39 570	164 187	2 570
1969	883	2 456	11 718	43 266	639	625	101 319	17 349	56 113	2 781
1970	971	2 747	25 890	807	650	625	188 692	12 142		2 829
1971	937	2 525	17 107	57 720	680	625			97 501	2 695
1972	1 083	2 561	253 063	2	735	728	6 422	239 600		2 365
1973	1 185	3 270	13 717	187	840	950	32 588			2 760
1974	1 156	3 495	426 717	325	1 270	1 100	34 678	433 450		3 027
1975	1 445	5 589	906 723	724	1 650	1 600	370 168	852 000		3 867

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Econotecnia Agrícola, Vol. I, No. 6, junio de 1977 y CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968, e Informe, 1970-1976.

Como puede verse, en la política maicera repercutían los vaivenes de la política nacional: la protección al pequeño productor campesino, a los agricultores comerciales o a los consumidores urbanos que recibían prioridad alternativamente, en función de las circunstancias globales. Para evaluar concretamente la eficacia de la política y definir su función en el plano estrictamente productivo o en el de la estructura socioeconómica, es preciso, sin embargo, llevar el análisis a un contexto más amplio, como se verá más adelante.

2. Trigo

La evolución del mercado triguero presentaba tendencias similares a las del maíz, pero también grandes diferencias. Por muchas razones, el consumo de trigo por habitante había estado aumentando más aceleradamente que el de maíz, presión de la demanda que se relacionaba con otra característica del producto mismo y distinguía su comportamiento del experimentado por el otro: mientras el maíz se podía consumir directamente --en la masa de nixtamal que preparaban los mismos productores-- el trigo, por lo general, requería tratamiento industrial.

La intervención estatal en el mercado triguero fue relativamente más amplia que en el maicero. La influencia de la CONASUPO en dicho mercado fue decisiva en el período que aquí se considera. A lo largo de quince años el precio de garantía del trigo se había mantenido inalterable en términos monetarios, hecho que implicó una devaluación constante en términos reales (véase de nuevo el cuadro 6); el precio de 913 pesos por tonelada establecido en 1959 no sufrió modificación alguna, en efecto, hasta 1973. Entonces se autorizó un incremento, dentro de la nueva política oficial en materia de precios agropecuarios. Para comprender el motivo, a pesar de este hecho, de que la política triguera de la CONASUPO actuara a lo largo del período como un poderoso estímulo de la producción, es indispensable analizar con más detalle las circunstancias del cultivo.

A diferencia del maíz, que se ha cultivado tradicionalmente en todo el país, la agricultura triguera se había concentrado en los años de la posguerra en unos cuantos Estados del norte. De hecho, fue creada gracias a las grandes obras de infraestructura que se realizaron por aquella época, en forma paralela a la investigación que habría de dar lugar a los fenómenos de la llamada "revolución verde". Semillas mejoradas, fertilizantes, mecanización, asistencia técnica, crédito, servicios de apoyo, toda la serie de los instrumentos de fomento se puso al servicio del desarrollo triguero, y ello significó, muy concretamente, "crear" casi de la nada, un grupo de agricultores modernos.^{19/} Los subsidios oficiales se aplicaron generosamente a todos los renglones de los costos de producción:

^{19/} Véase, Cynthia Hewitt de Alcántara, La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970, Siglo XXI Editores, 1978.

agua, insumos, crédito, servicios, y de esta manera, a pesar de las presiones inflacionarias del momento, los costos de producción por tonelada se redujeron en forma espectacular durante buena parte del periodo. Sostener el precio de garantía a pesar de los incrementos en la productividad, en verdad espectaculares, significaba en realidad mantener un nivel de ganancias altamente estimulante para los productores comerciales.

Es preciso considerar, por otro lado, que la política triguera pudo prosperar gracias a la eficaz combinación de tres mecanismos esenciales: los agricultores (muy bien organizados gracias a su pequeño número y a su gran capacidad económica), la industria y la CONASUPO. La concertación se requería por muchos motivos, entre ellos eliminar una forma de competencia que podía afectar al funcionamiento del mercado: la derivada de la localización privilegiada. Las plantas industriales, en efecto, se encontraban sobre todo en el centro del país, donde el cultivo, establecido por los españoles, se mantuvo por siglos; pero la producción se desplazó al norte. La inadecuada localización de los lugares de almacenamiento --siempre insuficientes-- y otros muchos factores hacían indispensable una organización nacional del sistema para asegurar las condiciones adecuadas de comercialización al consumidor final. De esta manera, parte significativa del apoyo que daba la CONASUPO a los productores no se expresaba en el precio de garantía sino en la acción misma de la institución para el ordenamiento del mercado.

Otro aspecto a tomar en cuenta se relaciona con la regulación realizada a través del control de los precios al consumidor. El nivel a que se situaron era en realidad el tope de las ganancias que se autorizaban a los productores agrícolas e industriales. Por la necesidad de proteger a los consumidores urbanos, a lo largo del periodo se mantuvieron bajo control los precios del pan de consumo generalizado --el pan blanco--, que subió con bastante lentitud. En cambio las autoridades se mostraron más flexibles con los precios de otros productos industriales derivados del trigo (en particular el pan de dulce, la repostería, etc.). En la industria resultaba posible, de este modo, compensar la situación relativamente poco favorable del pan blanco con las ganancias atractivas de otros renglones. Al realizarse la concertación global de las operaciones, se abrían posibilidades de que los agricultores recibieran precios superiores a los de garantía por variedades preferentes, ventajas de localización, etc.

En conjunto, la política constituida por todos estos elementos estimuló la producción hasta finales del decenio pasado. En el actual, sin embargo, cuando es cada vez más manifiesta la incorporación de México a los mercados internacionales, esa política resulta insuficiente. Otros productos comerciales, sobre todo para el mercado de exportación, se vuelven más atractivos para los agricultores. Algunos de éstos persisten en el cultivo de trigo en una parte de las tierras, que explotan directamente o controlan únicamente para mantener condiciones fluidas de numerario y para garantizar la operación financiera de los cultivos que constituyen

/el principal

el principal motivo de su interés. Por ello, en vez de exportaciones subsidiadas de excedentes --que se realizaron en su momento para proteger a los agricultores, impidiendo que bajaran los precios internos-- comenzaron a realizarse importaciones. En 1974 representaban ya la tercera parte de la cosecha nacional y el nivel ha tendido después a mantenerse o a aumentar.^{20/}

3. Frijol

El mercado del frijol reúne algunas de las características del maicero y del triguero. Por una parte, se cultiva asociado al maíz, intercalándolo, en amplias zonas de la república, y en otras se rota con él, según las características de los suelos. Cultivo típico de economía campesina en ciertas zonas, en otras resulta muy atractivo para la agricultura comercial. Por otra parte, la oferta internacional de frijol --en las variedades que requiere el consumo mexicano-- es prácticamente inexistente, por lo que no puede plantearse seriamente a este respecto la opción de las importaciones cuando se presentan déficit importantes (como se observó con toda claridad a partir de 1972).

Los precios de garantía del frijol se modificaron en 1954, en 1961, y de 1973 en adelante. La intervención reguladora de la CONASUPO fue prácticamente nula hasta 1971; de hecho, sólo lo adquiría para abastecer sus propias tiendas. El precio de garantía, como sucedió con el maíz en los primeros años del período, tendía a ser un precio tope.

Las condiciones globales de la agricultura, en crisis desde 1965, así como la falta virtual de una intervención reguladora, dieron lugar al estancamiento de la producción. Como el déficit acentuado de 1973, que determinó un incremento brusco del precio de garantía, no se pudo cubrir adecuadamente con importaciones, el mercado presentó muy serias turbulencias en 1974. Ante la imposibilidad de encontrar el grano en el exterior, la CONASUPO se vio obligada a intentar la compra total de las cosechas regionales a lo largo del año para regular los precios internos --ya disparados-- y a limitar el contrabando de exportación, con lo cual se elevó el precio hasta niveles fuera de proporción con los costos. Creadas en esa forma condiciones altamente remunerativas para el cultivo, la producción se incrementa hasta niveles muy superiores a los necesarios, cuando ni la demanda interna ni el mercado exterior podían absorber los excedentes. En 1975 se procedió, en consecuencia, a reducir el precio de garantía y desde entonces se revisa periódicamente. Como es de comprender, este comportamiento de la CONASUPO ha suscitado protestas airadas de los productores de frijol, quienes consideran que se les bloquea por eso la posibilidad de obtener mayores utilidades, cuando el mercado lo permite, después de haber carecido de apoyos efectivos durante los años "malos".

^{20/} En todo este proceso debe tenerse presente, además, el creciente empleo del trigo como forraje derivado de la expansión ganadera y de la estructura relativa de los precios de los granos.

La situación del mercado de frijol de 1973 a 1975, y las diversas reacciones a que dio lugar en ese lapso la intervención reguladora, así como las presiones que la estuvieron condicionando constantemente, ofrecen una magnífica ilustración de las hipótesis que se han planteado en este ensayo sobre los factores que determinan la política de precios y de comercialización de los productos agropecuarios. Pequeños productores campesinos, agricultores comerciales, consumidores urbanos y comerciantes (grandes y pequeños) participaron activamente en el proceso, ejerciendo todo género de presiones sobre las autoridades para obtener concesiones o influir en las decisiones de acuerdo con los intereses de cada grupo. El sector público, que en algunos momentos llega a hacer gala de la gran eficacia de sus intervenciones, habida cuenta de las condiciones particularmente difíciles del mercado, aparece en cada fase como la simple resultante vectorial de los impulsos planteados por las fuerzas sociales en una determinada coyuntura. Su iniciativa se reduce a hacer compatibles dichos impulsos, moderando algunos y estimulando otros, para dar a su contradicción un cauce ordenado de acuerdo con propósitos estructurales más amplios. Estos propósitos, incluso, se definen en buena medida por una correlación política de fuerzas, forjada en la coyuntura, que parece apartarse de la que da base estructurada al sistema.

4. Sorgo

La intervención de la CONASUPO en el cultivo y la comercialización del sorgo ha tenido características peculiares, sobre todo por su diferencia con respecto a los otros productos importantes, al no tratarse de un artículo de consumo humano directo. El sorgo es un grano de la familia del maíz que se emplea como insumo básico para la producción de alimentos balanceados para el ganado, sobre todo en la avicultura y la porcicultura. Su oferta y precio influyen, por lo tanto, en los precios de la carne, la leche y el huevo.

El consumo de sorgo ha crecido en México a ritmos acelerados los últimos dos decenios. Su producción ha aumentado desde 1958 cuando menos 25 veces por la instalación de granjas comerciales en gran escala y a causa de cambios radicales en la cría y engorda de ganado menor, que requiere grandes insumos de sorgo. La expansión de la superficie cultivada de este grano se concentra notablemente en algunos Estados donde la disponibilidad de riego es un factor importante para su cultivo.

Aunque la intervención de la CONASUPO en cuanto a este grano ha sido relativamente pequeña --con excepción de tres años, fue menor del 10%-- su influjo en el mercado parece que fue determinante. Las grandes empresas fabricantes de alimentos balanceados, que fijan sus precios tomando en consideración los oficiales establecidos por la CONASUPO, compran una cantidad importante y los pequeños agricultores, que venden su producto a intermediarios o a comerciantes locales, no tienen, evidentemente, acceso al precio de garantía, incluso ese nivel "comercial" parece de todos modos sometido a los lineamientos oficiales, aunque en diversos grados a lo largo del año.

/Los precios

Los precios se elevan a medida que las existencias disminuyen. Por entrevistas de campo se sabe que los precios oficiales sólo les importan a los agricultores durante las épocas de cosecha porque los que pueden conservar su producto pueden venderlo a precios más altos al terminar el ciclo anual.

Los grandes usuarios de sorgo complementan las compras directas que hacen en el campo con las importaciones que realiza la CONASUPO. A los pequeños excedentes que la institución exportaba en los años sesenta han sustituido importaciones crecientes del grano. En realidad son estas importaciones, efectuadas a precios sensiblemente superiores a los del país, las que fijan el tope al precio rural del producto. Muchos agricultores se quejan de que la programación de estas compras ejerce fuertes presiones a la baja sobre el sorgo, precisamente durante la época de la cosecha, y que, como consecuencia, la acción de la CONASUPO agudiza las fluctuaciones en el mercado de los precios del producto.

Dentro del mercado nacional, el impacto de las operaciones de la CONASUPO repercute de manera distinta sobre los diversos agentes del mercado. Una parte importante de la cosecha es acaparada por los consumidores grandes o se destina al consumo de cada predio y los usuarios intermedios, que no disponen de tierras propias suficientes ni pueden utilizar otras, dependen en mayor medida de la CONASUPO para obtener su materia prima. Las empresas más grandes procuran limitar su dependencia de la institución a causa de que problemas de oportunidad en la entrega del producto les han causado trastornos. Por todo esto, los costos globales de la operación recaen desproporcionadamente sobre los grupos intermedios.^{21/}

^{21/} Las bases de comercialización que se establecieron en 1979 alteraron estos procesos, pero no sus tendencias. Trásladaron a los productores cargas y responsabilidades financieras que antes absorbía la CONASUPO, pero han estimulado, en cambio, la concentración.

IV. OTROS MECANISMOS PARA CONTROLAR LOS PRECIOS Y LA COMERCIALIZACION

Aunque la CONASUPO ocupa una posición preponderante en lo que respecta a la aplicación de las políticas oficiales de precios y de comercialización en México, también deben tenerse en cuenta otras instituciones, entre ellas, especialmente, un grupo de organismos oficiales y dos tipos distintos de instituciones creadas por el sector privado. A través de las mismas se procura asegurar una oferta regular y adecuada del producto para lo cual se requiere, por lo menos, fijar precios de "garantía" y operar mecanismos especiales de comercialización.^{22/}

1. El sector oficial

Cuatro empresas descentralizadas del gobierno mexicano regulan en casi todos sus aspectos la producción y la comercialización del café, el tabaco, el henequén y el azúcar. A diferencia de la CONASUPO, estos organismos son los responsables directos del fomento y la regulación de la producción del cultivo de que se trata. Los del azúcar, el henequén y el tabaco son virtualmente monopolios estatales, mientras en el caso del café persiste un fuerte sector privado que controla partes importantes de la producción y de la comercialización que se destina tanto al mercado nacional como a los internacionales. Más que las actividades de estas cuatro empresas bastará destacar su existencia y el impacto que causan sobre la agricultura nacional para los propósitos de este trabajo.

Durante muchos años, las industrias del azúcar y el henequén tuvieron que hacer frente a serios problemas de organización y de incentivos. La primera dejó de producir lo suficiente para el abastecimiento de mercados de exportación que eran tradicionales y empezó a satisfacer con dificultad la demanda interna. La actual estructura de los precios del azúcar representa un compromiso entre la necesidad de asegurar una base financiera sólida a la industria y la de atenuar el impacto del alza de precios sobre los grupos populares, a los que se les ofrece azúcar estándar a un precio 35% más bajo que el de la refinada. Se trata de un compromiso inadecuado, como se verá más adelante.

El henequén también presenta problemas de fondo en lo que se refiere a su financiamiento. Todos se derivan del gran número de personas dedicadas a su cultivo en zonas marginales del país y de las débiles condiciones del mercado. La intervención del sector público está orientada a la industrialización de una gama cada vez mayor de productos, a partir de la fibra, y al subsidio a los productores (principalmente ejidatarios), sobre

^{22/} Por el carácter de este documento, se han excluido referencias a la dependencia gubernamental que define la política de precios al nivel del consumidor final: la Secretaría de Industria y Comercio (hasta 1976, sólo de Comercio desde 1977). Esta omisión no afecta el análisis que aquí se presenta porque las repercusiones correspondientes se reflejan en las decisiones de la CONASUPO.

todo a través del crédito. Se intenta, además, ir transformando gradualmente los terrenos ahora plantados con el agave para hacer posible la introducción de otros cultivos.

La situación del café es marcadamente distinta. El INMECAFE ha podido aprovechar la coyuntura especial creada por problemas de otros países productores para impulsar el cultivo del café y convertirlo en un renglón importante de las exportaciones. Para sus compras ha experimentado varios sistemas de precios oficiales, incluyendo uno de garantía fijo para todo un ciclo, y otro que se determina semanal o quincenalmente. Los dos sistemas han sido imperfectos porque los precios de los mercados internacionales fluctúan pronunciadamente y los comerciantes particulares pueden aprovechar las oportunidades que se presentan para acaparar el producto y bien exportarlo directamente o bien entregarlo al Instituto, según les convenga por la situación del mercado. Quizás el mayor inconveniente del actual sistema sea el hecho de que el INMECAFE alienta la expansión de la cafeticultura a expensas de los productos agrícolas tradicionales de los grupos campesinos y de que esa expansión les expone más abiertamente a las fluctuaciones de los mercados internacionales pero, sobre todo, a los previsibles excedentes que pueden generarse en estos mercados en años venideros, privándoles al mismo tiempo del elemento compensatorio y de la fuente de seguridad que van asociados a la producción para el autoconsumo.

En el caso del tabaco, la empresa oficial TABAMEX ha dado lugar asimismo a una situación de dependencia entre los agricultores. En vez de funcionar como una reguladora del mercado, para respaldar y respetar las decisiones de los productores, les ha sometido a su control: los reglamentos de la empresa determinan así de hecho el uso de las tierras y las modalidades de su cultivo. Las condiciones de trabajo y los precios del producto son decididos también por la empresa oficial, que de esta manera ha logrado una situación financiera estable. Aunque TABAMEX se ha mostrado capaz de inducir un nivel de producción ajustado a la demanda nacional, no parece haber cumplido eficazmente su función de protección de los productores.

Las demás empresas oficiales que intervienen en la política de precios y de comercialización en México han actuado de manera muy diversa. Han influido marcadamente sobre los precios y han controlado los canales de comercialización en mayor o menor grado, pero por lo que se refiere a garantizar una oferta regular del producto y a un precio más adecuado, han generado las contradicciones previsibles en la estructura socioeconómica al intensificar una proletarianización disfrazada de los productores, contradicciones que han sido menos pronunciadas cuando la institución no ha logrado sus propósitos.

2. El sector privado

Frente a la creciente industrialización del país y a la necesidad de una oferta adecuada de materia prima para asegurar el buen funcionamiento de sus equipos, varios grupos de industriales han formado organismos especiales encargados de actuar en el campo con el doble propósito de fomentar la producción de ciertos insumos agropecuarios esenciales para la transformación industrial y de asegurar el control de su abastecimiento y de sus precios. En esta sección se presentan dos ejemplos de esta intervención.

Las tres grandes cervecerías del país se unieron para formar la Impulsora Agrícola, S. A., para asegurarse una oferta nacional apropiada de cebada de calidad maltera. La organización es la promotora de la producción de cebada en las dos zonas de cultivo más importantes del país. Entre los mecanismos que utilizan está el "precio de garantía" para la cebada de calidad maltera y la promoción de la investigación y vigilancia de la producción de semillas mejoradas. La CONASUPO intervino durante un corto período (1971-1973) fijando un precio oficial y abriendo sus bodegas para la compra, sobre todo en el Estado de Hidalgo; la experiencia no tuvo éxito porque los agricultores sufrieron fuertes recargos por el transporte, por la ineficiencia de la recepción y por los problemas de definición de calidad.

De hecho, la Impulsora Agrícola tiene a su cargo funciones similares a las de la CONASUPO. Fija anticipadamente precios de garantía para la cebada y abre sus bodegas para comprar todo lo que se le ofrece a dicho precio, dentro de las normas fijadas por ella misma. Para los productores, la operación les presenta las mismas anomalías que con la CONASUPO: por falta de bodegas, de fondos y de medios adecuados de transporte, gran parte de la producción se les tiene que vender a los intermediarios y ellos se la pasan a la Impulsora Agrícola a los precios garantizados. En este sentido, el precio de garantía actúa como un tope que define una estructura de precios por debajo de su nivel.

Otra forma de intervención es la empresa Almacenes de Cereales, S.A. Se formó con la colaboración de 14 molinos de trigo, deseosos de asegurarse una mayor proporción de autoabastecimiento de la materia prima. A diferencia de la impulsora, esta empresa no fija sus propios precios: toma como base los oficiales del trigo y acepta todo el producto con la oferta del pago inmediato. Los agricultores prefieren tratar con esta empresa --más que con la CONASUPO-- por la facilidad con que se efectúan las transacciones y por la rapidez del pago. La empresa tiene capacidad para almacenar parte considerable de sus compras y cuenta con las instalaciones mecanizadas necesarias para enviar el producto al Distrito Federal. La empresa adquiere también sorgo para las plantas de alimentos balanceados, y saca mayor provecho con ello de sus instalaciones.

Otras muchas empresas privadas tratan de conseguir directamente del agricultor sus materias primas. Lo interesante del caso citado es que catorce molinos de trigo del área metropolitana de la ciudad de México se

/hayan unido

hayan unido para obtener el grano. También es significativa la importancia de los precios oficiales de garantía en las operaciones de esta empresa; salvo para el sorgo, cuyos precios de compra pueden ser superiores al de garantía, la empresa tiende a atenerse estrictamente a los oficiales.

La política oficial no ha conseguido asegurar una oferta oportuna y a precios fijos a los consumidores, o más bien, no ha podido cumplir adecuadamente con sus compromisos de entrega ni dar cabal vigencia al precio oficial. Las empresas privadas han tenido en cambio más éxito que las oficiales en lo que respecta a estimular la producción que les interesa y a asegurar una oferta mínima del producto para sus procesos industriales.

V. EL IMPACTO DE LA POLITICA DE PRECIOS

Como se ha indicado, la institución encargada de aplicar la política de precios y de comercialización en el campo mexicano es la CONASUPO. Aunque otras instituciones oficiales y privadas operan activamente para fijar los precios de algunos productos agrícolas, su influencia es mucho menor. Sin embargo, el análisis no se ha dirigido aquí a la actuación de la CONASUPO por esta razón, sino porque, a través de ella, el sector público mexicano ha adoptado un criterio sobre la materia ante las cambiantes circunstancias de la sociedad. Como las decisiones sobre los precios de los productos básicos son demasiado importantes para la evolución global, deben analizarse independientemente del contexto político y social dentro del cual se determinan, con la política de precios y de comercialización, el nivel de los salarios mínimos, los planes agropecuarios, la inversión pública y la asignación de recursos técnicos y financieros para el apoyo del agro.

En estas condiciones, para poder medir el impacto de las políticas oficiales de precios y de comercialización, es necesario ir más allá de un simple recuento de los éxitos obtenidos por la CONASUPO en cada una de las actividades mencionadas al principio de este documento. Se requiere, en efecto, saber hasta qué punto intentó alcanzar sus distintos objetivos y en qué medida logró sus metas, para poder apreciar con exactitud el impacto que causó en el desarrollo del sector agropecuario y/o en la economía nacional. En esta sección se hace referencia a aspectos que permiten efectuar tal evaluación, aunque sólo sea en forma somera y preliminar.

1. Los objetivos aparentes de la política de precios y la comercialización

Regular la cantidad disponible de productos básicos ha sido el objetivo explícito más importante de la intervención del sector público a este respecto. A estas alturas del análisis, sin embargo, pudiera parecer que se ha tratado solamente de una función instrumental, al servicio de otros objetivos de política. Asegurar el abastecimiento interno mediante importaciones masivas, habría sido un objetivo por sí mismo sólo en condiciones extráneas de déficit, es decir, cuando el desabastecimiento interno se vuelve una causa de tensiones y turbulencias insostenibles. Salvo en esas circunstancias --que también pueden considerarse el resultado de una política global-- la regulación de la cantidad de artículos disponible viene a ser un instrumento al servicio de otros objetivos de política: el de los ingresos agrícolas y el del costo de la vida obrera. Los dos, a su vez, corresponden a definiciones estratégicas globales, relacionadas con la orientación general de la producción, la asignación de los recursos productivos y las pautas de acumulación e ingreso.

La elevación de los ingresos agrícolas --planteada como un objetivo intermedio de política-- puede lograrse por medio de apoyos a la venta de insumos o en la compra de productos. Sobre todo en el período 1973-1975,

la CONASUPO emprendió una acción de primera línea: integró a sus centros de acopio sistemas para distribuir algunos insumos modernos como fertilizantes y semillas mejoradas. El programa no se mantuvo mucho tiempo, sin embargo, y su alcance fue limitado. La información de que se ha dispuesto señala que el abastecimiento de insumos para la agricultura fue una función asignada, a lo largo del período que se examina, a otras entidades públicas con responsabilidades específicas en la estrategia global del fomento agropecuario. Además de las actividades realizadas por las dependencias encargadas de investigación, la asistencia técnica, etc., influyeron sobre todo en este aspecto las dos empresas estatales dedicadas a elaborar fertilizantes y semillas mejoradas, las cuales, de acuerdo con los lineamientos globales, concentraron su atención en el fomento de una agricultura comercial moderna. Dichas entidades no vieron con simpatía que la CONASUPO intentase la distribución directa a los pequeños productores campesinos de estos insumos que no figuraban entre sus prioridades habituales. En realidad, a lo largo del período, aquellos pequeños productores tuvieron que hacer frente a la doble desventaja de pagar sobreprecios por sus adquisiciones de fertilizantes (bien por recibirlos a través del comercio monopolista del que dependían o bien por verse privados del subsidio otorgado a buena parte de los grandes productores) y de no tener acceso a los precios de garantía. Estos hechos reflejan, en todo caso, que la cuestión del abastecimiento de insumos --para elevar los ingresos agrícolas-- se ha manejado en forma dispareja, con arreglo a objetivos globales de política. Las dependencias encargadas de la política de precios y de comercialización han tenido escasa participación en este rubro.

La política de compras a precios de garantía se ha planteado, reiteradamente, con el objetivo principal de elevar los ingresos de los campesinos. Cuando el Presidente López Mateos anunció la subida del precio de garantía del maíz de 1963 explicó con toda claridad que su nivel se había fijado para que equivaliese al salario mínimo de los campesinos. Abundan las referencias oficiales en el mismo sentido. Pero del análisis de lo ocurrido en el período, sin embargo, no parece desprenderse aquella consecuencia. De hecho, la elevación de los ingresos de los campesinos parece que se tuvo muy presente en la adopción de la política de precios de garantía casi exclusivamente para el caso del maíz y durante los primeros y los últimos años del período que se examina. En los demás años del período, y para los demás productos, las necesidades de moderar el incremento del costo de la vida urbana o de fomentar la agricultura comercial influyeron mucho más.

Y por lo que respecta al control del costo de la vida del obrero industrial urbano, del análisis de los precios de garantía de los productos agropecuarios se desprende claramente la relación que existió entre la preocupación por la tasa de inflación y los niveles de los precios agropecuarios. Con el paso del tiempo, el control de los precios al nivel del consumidor final (harina, tortilla, arroz, frijol, aceite, azúcar, etc.) no sólo implicó una congelación de los precios rurales --con todas sus consecuencias para el ingreso campesino y la orientación de la producción-- sino también la necesidad de otorgar subsidios crecientes tanto a los productores

/como a los

como a los consumidores. Hubo necesidad, en efecto, de financiar la creciente diferencia entre los costos reales de adquisición de las materias primas, de fuentes nacionales e internacionales, y los precios tope al consumidor que se establecieron en función de la política que tendía a mantener una estabilidad relativa en los niveles salariales.

El papel que representaron los precios de garantía en la orientación de la producción planteada, por la importancia que se había concedido a la creación de una agricultura comercial moderna y a su inserción progresiva en los mercados internacionales, se observa claramente a través de los vaivenes experimentados por la orientación de la política al respecto. Tuvo claramente ese sentido la congelación del precio del maíz durante todo un decenio (1963 a 1973), que desalentaba cada vez más el cultivo; lo tuvo el mantenimiento del precio del trigo, cuando los rendimientos de ese cereal --gracias al apoyo oficial-- registraban avances espectaculares; lo tuvieron las exportaciones subsidiadas de trigo y de maíz, o el nivel de los precios del sorgo, etc.

En resumen, la historia de la política mexicana de precios y de comercialización de productos agropecuarios concuerda con las orientaciones globales de política económica de las distintas administraciones. En los años cincuenta, la preocupación principal era estimular la producción agropecuaria cuando la de algunos productos básicos --como el trigo-- se presentaba como la opción más rentable para la agricultura comercial en la que se habían depositado las principales esperanzas. La política de precios y de comercialización representó en aquel lapso un papel complementario --aunque estratégico-- de los múltiples instrumentos y programas que impulsaban en aquella dirección la mayor parte de los recursos públicos de fomento agropecuario. Los alentadores resultados de dicha política permitían concentrar el esfuerzo en el fomento industrial, que requería una relativa estabilidad de los salarios, para proteger las tasas de ganancia y estimular en esa forma la inversión. La política de precios y de comercialización de productos agropecuarios tendía en este nuevo lapso a limitar el incremento de los precios al consumidor final de aquellos productos. Los precios de garantía dejaban de actuar como precios mínimos --de fomento de la producción-- para convertirse en precios tope. Más adelante, al producirse conflictos sociales graves derivados de esta estrategia, y en plena crisis mundial de alimentos --que alcanzó su punto álgido en 1972-- la política de precios y de comercialización recuperó en parte sus funciones de fomento de la producción y se enfocó también, directamente, a mejorar los ingresos de los grupos marginales del campo proporcionando servicios de apoyo a los pequeños productores campesinos. Pero la vigencia de estos programas se redujo prácticamente al período de 1973 a 1976, años de auge de la presión campesina. A partir de 1977, la magnitud del déficit de productos básicos y las dificultades para la internación y distribución de las importaciones masivas de alimentos exigieron que la política estimulara de nuevo la producción para asegurar el abastecimiento interno, mientras el problema del bienestar de los productores campesinos parecía relegarse de nuevo a un segundo orden de importancia.

2. Los cambios en la estructura productiva

Del examen realizado se desprende claramente que la política de precios y de comercialización de los productos agropecuarios ha representado un papel importante en la orientación de la producción. Para definirlo con precisión es indispensable relacionarla con los objetivos del abasto interno, es decir, analizar la medida en que ha tendido a orientar la estructura de la producción en función de la demanda nacional, para garantizar la autosuficiencia en el abasto.

En sus estudios al respecto, la CONASUPO consideró que existía una relación muy estrecha entre los niveles de los precios de garantía y los de la oferta agrícola de un producto determinado, y señaló un "efecto meseta": independientemente de las variaciones anuales de la producción que se deben a factores climáticos y de otra índole, los niveles de la producción tienden a moverse dentro de ciertos rangos en función de los niveles de los precios de garantía. (Existe una varianza máxima entre los niveles de los rangos de producción a diversos precios de garantía y mínima entre los montos anuales con un mismo precio). No se pudo avanzar en el análisis mediante modelos econométricos cuando en la preparación de este trabajo se intentó medir la elasticidad-precio de la oferta: los signos fueron negativos y, a veces, insignificantes, comprobándose así la dificultad de separar los efectos de la demanda de los de la oferta. Sin embargo, la experiencia de la CONASUPO y su análisis estadístico sugieren una respuesta "racional" y predecible de los productores ante los cambios de los precios.

De hecho, el "efecto meseta" a que se refiere el grupo de estudios técnicos del organismo público es muy importante. Juega un papel determinante en cuanto al estudio de las reacciones de los agricultores y puede ser la piedra angular de cualquier metodología para determinar los precios de garantía. Con base en este hallazgo --congruente con las predicciones de la teoría microeconómica sobre el comportamiento del agricultor en un mundo competitivo--, el nivel real de los precios de los productos básicos es un determinante importante de la estructura productiva aunque en muchos casos este efecto no se transmita directamente sino a través de intermediarios, que cambian sus propios precios de compra de acuerdo con los que prevalecen en el mercado.

En México, sin embargo, la política oficial de precios y de comercialización se ha limitado casi exclusivamente a los productos básicos. Una gran variedad de los cultivos producidos en las zonas de riego, y en las de temporal donde predomina la agricultura comercial, no está controlada. Sus precios se determinan por la interacción de las fuerzas de la demanda y la oferta, mediatizada por canales de comercialización frecuentemente monopolizados por algunos grupos privados o incluso por uno solo. La eficacia de la política oficial para regular la oferta de los productos básicos depende tanto del nivel de los precios de estos cultivos como de los precios (y ganancias netas) de los productos restantes que son

/potenciales

potenciales sustitutos o compiten por el uso de los recursos disponibles. La competencia se ha ido acentuando en México los últimos años a medida que los agricultores han tenido acceso a mayor información sobre los mercados extranjeros (fundamentalmente el norteamericano) y al agilizarse la oferta del crédito para cultivos por la injerencia de capitales extranjeros dispuestos a financiar la producción de los cultivos para la exportación. Como resultado, se ha diversificado la producción en los mejores terrenos (los más fértiles y los dotados de riego) y ha descendido notablemente la proporción que ocupan en ellos los granos básicos.

Estos cambios en la estructura interna de la producción agropecuaria son reflejo de la política sectorial. El gobierno federal mismo ha propiciado esta alteración por su total apoyo a los cultivos comerciales y, en una forma u otra, el desestímulo de los tradicionales. El hecho de favorecer la difusión de los síntomas de mercado norteamericano entre los agricultores mexicanos constituye, por sí mismo, un estímulo muy importante para la producción de bienes de exportación a costa del abastecimiento del mercado local. La tendencia se refuerza al dar cabida a la oferta de créditos norteamericanos para agricultores mexicanos y permitir la operación y desarrollo de sistemas de comercialización totalmente controlados por intermediarios de los Estados Unidos. La iniciativa norteamericana no ha encontrado la menor dificultad para entrar en negociaciones directas con los productores locales; a veces ha recibido franco apoyo oficial para extender su influencia a las zonas agrícolas más prósperas del país.

Este fenómeno no ha sido un hecho aislado, constituye un síntoma más de una tendencia marcada en la macropolítica económica. Desde hace dos decenios, por lo menos, algunos centros de decisión del gobierno federal han venido abogando por una mayor inserción de la economía mexicana en la internacional. Ha implicado ello, desde un punto de vista práctico, reducir al mínimo las barreras aduaneras y difundir ampliamente las posibilidades de comercio con otros países compradores y vendedores. Frente a estas corrientes, ciertos grupos nacionales se han resistido a exponerse a la competencia y han logrado que se mantenga la política de sustitución de importaciones y de protección en el ámbito industrial.

En materia agrícola, el panorama resulta bastante diferente. Durante un largo período coincidieron las metas de un grupo "modernizador" con las de otros que abogaban por una mayor autosuficiencia nacional. En los años cincuenta, en efecto, los dos criterios alentaron el impulso a la producción de granos con la aplicación de los primeros hallazgos de "las semillas milagrosas" y la tecnificación de su producción. Los precios de garantía ofrecieron estímulos importantes para esta producción y los agricultores respondieron adecuadamente situando al sector agrícola en un lugar importante como impulsor del desarrollo del país. A partir de los sesentas, sin embargo, empezó a abrirse una profunda divergencia entre las dos corrientes al modificarse las perspectivas de redituabilidad de los diversos cultivos. Los Estados Unidos volvieron a descubrir su vocación granera y empezó a aumentar fuertemente su disponibilidad de excedentes exportables,

/en términos

en términos altamente competitivos; al mismo tiempo, se fortalecía la corriente de inversionistas extranjeros dispuestos a fomentar la producción de otros artículos que pudieran resultar más atractivos (rentables), tanto para el agricultor mexicano como para su contraparte norteamericana: se concentraron en las frutas y las legumbres, pero previeron también grandes exportaciones de ganado y de carne en el mediano y el largo plazo. Los defensores de la política de autoabastecimiento perdieron su influencia, al parecer, una vez rota su alianza circunstancial con los promotores de la modernización convencional, cada vez más ligados al capital transnacional.

Es importante señalar que el período 1973-1976 fue una excepción. La coyuntura conflictiva en el campo, la agudización del déficit del balance de pagos y la línea global de política trazada por la administración en funciones determinaron, entre otras repercusiones, un marcado viraje de la política de precios y de comercialización. Como se recordará, durante dicho período se habían elevado los precios de garantía --que se mantuvieron inalterables un decenio-- y se hicieron importantes esfuerzos para que los pequeños productores campesinos tuvieran acceso efectivo a ellos y recibieran otros apoyos directos. Sin embargo, antes de que esos propósitos pudieran causar un efecto significativo sobre la producción y el ingreso, perdieron fuerza en la correlación global los grupos que los impulsaban y la política retornó a su propensión a forjar un sistema de precios relativos más acorde con la teoría de las ventajas comparativas, para fomentar la producción comercial de exportación. Como consecuencia, cabía esperar mayor dinamismo en la producción de hortalizas, frutas e insumos para alimentos balanceados que en la de granos.

3. La eficacia de la CONASUPO

Como se ha indicado, el compromiso del abastecimiento adecuado de granos básicos se dejó casi exclusivamente en manos de la CONASUPO, cuando el enfoque global de la estrategia de desarrollo agropecuario reflejaba una tendencia general a impulsar la especialización agrícola en productos de mayor rentabilidad, hecho que implicaba una disminución relativa, y a veces absoluta, de la producción de alimentos básicos.

Los problemas a que da lugar el abastecimiento de granos requieren la coordinación de varios grupos: de los consumidores industriales (molinos de arroz, maíz y trigo; procesadores de sorgo para alimentos balanceados; cervecerías --que emplean cebada maltera--, etc.), de los consumidores directos o finales, de los campesinos y de los productores comerciales. Los programadores oficiales necesitan tomar en consideración los intereses de cada uno de estos grupos, adoptar criterios para aprovechar los recursos al máximo y tener presentes las diversas restricciones financieras y logísticas. Los resultados previsibles del esfuerzo productivo se

/tienen que

tienen que comparar con las posibilidades reales de importar o exportar los productos, que se relaciona sobre todo con la disponibilidad en los mercados internacionales, con sus precios y con la capacidad interna de transporte y almacenamiento.

El control monopólico de la CONASUPO sobre el comercio exterior de los productos básicos le ha permitido en general, a pesar de las escaseces circunstanciales o de los problemas logísticos, cumplir con eficacia su función de asegurar una cantidad suficiente de granos básicos para satisfacer la demanda efectiva del mercado mexicano. Importar más de 20 millones de toneladas de granos, a lo largo de la década actual, ha sido una tarea de enormes proporciones, y se llevó a cabo con una fluidez aceptable cuando el país no estaba preparado para ello.

En cuanto a su operación interna, son abundantes las críticas sobre la actuación de la CONASUPO. Sus mecanismos de recepción son objeto de una crítica constante de los productores, que consideran inadecuada la forma en que se aplican las normas de calidad y la lentitud o la irregularidad de las prácticas de compra, que impiden el acceso a los precios de garantía a la mayor parte de los pequeños productores y entorpecen la operación de los grandes. Entre los industriales, las críticas más frecuentes se refieren al incumplimiento de contratos, sobre todo en tiempo y calidad, que les ocasiona muchos trastornos y llega a provocar el cierre de líneas de producción por falta de materias primas. La forma en que se controla la calidad les obliga a adquirir directamente el producto en el campo a precios superiores a los oficiales. Con el creciente déficit de la producción nacional, las quejas de los industriales se han intensificado. Han tenido que buscar otras opciones de abastecimiento. Los consumidores, por su parte, señalan las limitaciones e insuficiencias de la intervención reguladora, sobre todo en períodos críticos y en las zonas marginales.

A pesar de todos estos aspectos de la operación reguladora, que se refieren a su eficiencia más que a su eficacia, la CONASUPO ha representado bien su papel, sin duda, como fuente complementaria de abastecimiento (o de desahogo) de materia prima. Ha contribuido evidentemente a evitar algunos problemas de la alimentación básica de la población y ha reportado beneficios --aunque sólo sean diferenciales-- a los productores agrícolas e industriales. Por lo ya indicado, empero, no basta para el análisis una definición general de este género: es preciso poner en evidencia sus implicaciones profundas partiendo del análisis de algunas circunstancias de la operación de la intervención reguladora.

En la práctica, la actuación del organismo oficial en el mercado nacional puede tener influencia incluso sin intervenir directamente en la compra o la venta de productos. En numerosas ocasiones el solo anuncio de sus intenciones de intervenir ante circunstancias específicas ha repercutido claramente en el mercado. También es cierto que su presencia real influye en la actitud de los demás compradores que no pueden ignorar el precio de garantía ni las condiciones de recepción de la institución.

/Un ejemplo

Un ejemplo del "efecto anuncio" es lo que ocurrió con la cebada en 1972 en el Estado de Hidalgo. A causa de numerosas irregularidades que se observaban en la recepción del producto y de grandes fluctuaciones en los precios que realmente se les pagaban a los campesinos en los centros de recepción de la Impulsora Agrícola y de sus agentes comisionistas, la CONASUPO anunció un precio de garantía y empezó a abrir bodegas para la recepción del grano. Muy pronto se hizo evidente que el anuncio había sido prematuro por lo que respecta a organización, porque no se contaba con la capacidad material ni con los elementos humanos necesarios para llevar a cabo el programa dado a conocer. Y por esa razón, aunque la simple declaración de intenciones sirvió para regularizar las condiciones de recepción de los agentes de la Impulsora Agrícola, su precipitación tuvo un efecto negativo: los campesinos quedaron decepcionados por la incapacidad del organismo para cumplir lo prometido y todavía recuerdan con mal sabor la experiencia, a pesar de reconocer que la situación mejoró a raíz de aquella intervención, más "anunciada" que real.

En las zonas trigueras y sorgueras del norte, el efecto del precio de garantía sobre el mercado fue notable. Entre sus implicaciones colaterales, cabría señalar la reacción de muchos industriales cuya inconformidad con los sistemas de abastecimiento de la institución les llevó a intensificar sus esfuerzos por satisfacer directamente sus necesidades. Así, lograron crear una organización de acopio directo, incluyendo comisionistas e intermediarios locales, e incluso construyeron sus propias bodegas y adquirieron importancia indudable en la zona.

Las modalidades operativas varían de una región a otra y para los distintos cultivos. Para analizar el impacto que causa la política de comercialización sobre los ingresos agrícolas deben tenerse presentes dos aspectos interesantes. Por un lado, el sistema de bonificaciones por concepto de fletes y maniobras y de servicios de apoyo a la comercialización (desgranado, costalera, crédito al consumo, capacitación, distribución de productos básicos, etc.), que operó sobre todo en el lapso de 1973-1976. Este mecanismo permitió canalizar directamente ciertos subsidios hacia pequeños productores campesinos logrando que su ingreso real mejorara al modificarse sus relaciones de intercambio tanto en sus compras como en sus ventas, hecho que contrasta con la situación, más común, en que dichos productores reciben precios inferiores a los de garantía (por no tener acceso a la institución o por los descuentos que ésta les aplica) y pagan por lo que compran precios superiores a los que predominan en el mercado. Por otro lado, el industrial tampoco paga el precio oficial cuando compra a la CONASUPO: se le cargan cuotas extras por manejos, almacenajes, transportes y otras operaciones. La diferencia, pues, entre el precio recibido por el productor y el pagado por el industrial, puede llegar a representar el 25% del precio de garantía, diferencia que permite al industrial contar con un gran margen cuando efectúa compras directas: puede pagar precios superiores a los de garantía, y hasta premios a ciertos productores, sin gravar exageradamente sus costos con respecto a otros industriales. Esta posibilidad establece cierta competencia entre los usuarios del grano

/en el campo,

en el campo, que si favorece a los agricultores mejor preparados tiende a perjudicar a los campesinos.

En ocasiones, la CONASUPO ha intentado bloquear este tipo de competencia. Para controlar los precios del producto final sin perjudicar demasiado a los productores, otorga subsidios a los industriales. El más frecuente es un subsidio diferencial por los fletes, que a veces significa un precio real para el productor, inferior al de garantía. Incluso en estas condiciones, que colocan en desventaja a quienes adquieren el producto directamente en el campo, muchas empresas siguen haciéndolo aunque sea en menor escala porque de esta manera tratan de prevenirse de posibles incumplimientos de la CONASUPO, y conservan la confianza de sus proveedores tradicionales. En estos casos se apegan cuidadosamente, por lo general, a los precios de garantía.

Por todo lo señalado parece inadecuado evaluar la eficacia de la política de la CONASUPO ateniéndose solamente a la apreciación de su intervención cuantitativa en los mercados nacionales para granos. Es evidente que la política de precios de garantía ha dejado de ser un programa de precios tope para convertirse en un sistema completo que impone la disciplina en los mercados y condiciona el comportamiento de los compradores privados. También es importante señalar que las características actuales de la institución no le permiten meter al mercado, salvo en situaciones extraordinarias, en una camisa de fuerza. Su actuación debe considerarse más bien un marco de referencia dentro del cual los precios fluctúan sin rebasar límites predeterminados. Las propias ineficiencias de su operación estimulan en el mercado la participación directa de los usuarios.

La CONASUPO, en suma, tiene la posibilidad de ser eficaz, tanto para la función instrumental de abasto, como para los propósitos de elevar selectivamente los ingresos de los productores agrícolas o industriales o de controlar el costo de la vida obrera. Que lo sea o que deje de serlo habrá de depender de la estrategia global a cuyo servicio se encuentra, la cual, a su vez, depende de la correlación de fuerzas sociales que se manifieste en una coyuntura determinada o en la estructura del organismo.

VI. CONCLUSIONES

La política de precios y de comercialización del gobierno mexicano es, en gran medida, reflejo del debate a que da lugar la definición de la política económica global en el plano oficial. El estímulo a la producción nacional para la autosuficiencia, por un lado, y el fomento de la especialización, por otro, de acuerdo con la tesis de las "ventajas comparativas", constituyen los extremos de una alternativa de política y de acción que se refleja en la problemática de los precios y en el sector agropecuario. En ese contexto ha de evaluarse el impacto que esta política, en general, y la de la CONASUPO, en particular, han causado sobre la estructura productiva del agro y sobre las condiciones sociales y políticas de la producción. Estas conclusiones y lo expuesto en las secciones anteriores, ofrecen algunos comentarios generales sobre la política señalada.

No sería oportuno insistir aquí en los términos del debate técnico y político suscitado a propósito de la orientación de la producción, pero debe destacarse una vez más un aspecto de ese debate: durante el lapso estudiado llegó a su fin la coincidencia que había existido en un principio entre los dos criterios que podían prevalecer al formularse una política económica. Con base en la "revolución verde" y en la experiencia histórica de los años cincuenta parecía posible y deseable que México se especializara en la producción de granos, particularmente trigo, para asegurar el abastecimiento interno y las exportaciones agropecuarias con un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles. Durante los años sesenta, la apertura de los mercados norteamericanos modificó el panorama. El país podría exportar carne, frutas y legumbres en volúmenes mucho mayores a los previstos. Los Estados Unidos tenían, por su parte, capacidad e interés para cubrir las deficiencias en la producción de granos que pudieran presentarse, hecho que parecía improbable en una época deslumbrada por el éxito de las nuevas semillas maravillosas. Al finalizar el decenio pasado y a principios del presente la situación cambió radicalmente cuando se redujo el ritmo de crecimiento de la producción de alimentos básicos y aumentó el de los productos de exportación, como consecuencia de la modificación de los precios relativos de los productos y del aumento considerable de recursos extranjeros y nacionales que se asignaron a la producción comercial dirigida a la exportación.

En los centros de decisión del gobierno, el debate sobre el camino a seguir se mantuvo siempre en términos muy vivos. Sin embargo, salvo en los últimos años del período estudiado (1973-1975), se puede afirmar sin temor a error que las presiones tuvieron una influencia mayor en la concepción que en la implantación de una política más abierta al comercio exterior. No se considera que las políticas de precios procuraran la protección o el estímulo de la agricultura campesina, aunque muchas veces se pregonara ese objetivo explícito. Lo contrario es más cierto: se orientaron a impulsar la agricultura comercial complementando así las inversiones en materia de infraestructura, crédito y asistencia técnica.

/En otros

En otros aspectos, sin embargo, la preocupación por el mercado interno se mantuvo firme: se intentó asegurar el abastecimiento eficaz de la demanda interna en los rubros encomendados a la intervención reguladora. Para ello se recurrió a importaciones y a compras masivas en los mercados nacionales, como antes se ha explicado. Es cierto que lo hecho a este respecto ha sido objeto de serias críticas que ponen en duda la eficiencia operativa alcanzada. Pero la eficacia en términos generales, por lo que respecta al propósito básico, está fuera de discusión.

Existe un aspecto, sin embargo, que conviene examinar con más rigor en estas líneas finales: el impacto que causan la política y el organismo oficial sobre la estructura sociopolítica del campo. Es importante insistir en el lugar común de que el impacto de la política económica no es neutral en términos sociales. Durante la mayor parte de su existencia, la CONASUPO y los organismos similares que la antecedieron carecían de la capacidad apropiada para influir globalmente en el mercado nacional; sus bodegas se situaron en las grandes zonas productoras y/o consumidoras y los subsidios para manejos y fletes se autorizaron en una forma que acentuó las diferencias entre las zonas privilegiadas y las marginales. El sistema no se había concebido para recibir pequeñas entregas de granos de agricultores "minifundistas" o ejidatarios; la mayor parte de su clientela fueron, por lo tanto, los grandes agricultores o los intermediarios mientras los campesinos quedaban virtualmente marginados de la intervención reguladora y sufrían el deterioro de sus ingresos. La política oficial tendió, de esta manera, a agravar las diferencias sociales en el campo y a acentuar el ritmo y el grado de marginación que estaba padeciendo la mayor parte de los campesinos. (Los considerables esfuerzos que se hicieron para cambiar la situación en 1973-1976 resultaron tardíos y limitados, por lo que no llegaron a alterar el panorama general descrito.)

Por otro lado, los intentos que se hicieron para mantener en forma eficaz los precios oficiales para el consumo sólo tuvieron efectos significativos en los grandes centros urbanos. El organismo concentró sus esfuerzos en las zonas industriales, donde un gran número de obreros podía aprovechar los beneficios de la intervención. También por ese lado se agudizaron, en consecuencia, las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas, afectándose en forma muy adversa la situación de los campesinos marginales que no producen el maíz suficiente para cubrir sus necesidades y se encuentran en manos de agentes que los explotan por la doble vía de las relaciones del intercambio.

Cabría preguntarse, finalmente, sobre quiénes recaen, en definitiva, los sustanciales subsidios que concede el gobierno federal para mantener su política de precios y de comercialización. Un simple análisis de las transferencias fiscales mostraría sin duda el impacto regresivo de esa política. Por un lado, la estructura impositiva bastante regresiva, que grava en mayor porcentaje a los grupos de menores ingresos. Por otro, la política de precios y de comercialización que beneficia a los grupos

/urbanos

urbanos ---a unos cuantos pobres y a muchos de la clase media-- mientras castiga a los grupos marginales de la producción rural.

A fin de cuentas, por lo tanto, se puede llegar a la conclusión de que la política de precios y de comercialización se acomoda a un esfuerzo más global de internacionalización del capital y de la economía mexicana. La política ha logrado su meta implícita de impulsar la producción comercial que se orienta en sus sectores más dinámicos hacia la exportación o a los grupos de altos ingresos. El autoabastecimiento interno ha quedado relegado a segundo término, solución parcial que exige crecientes recursos fiscales, se reduce al propósito de controlar el costo de la vida obrera mediante importaciones y subsidios directos al consumo, mientras se deja sin atención adecuada el aspecto del ingreso agrícola de la mayor parte de los campesinos, es decir, del único sector que parece realmente capaz de concentrarse en la producción básica para garantizar dicha autosuficiencia.

ANEXO ESTADISTICO

Los cuadros con información estadística de los cultivos se integraron con datos de dos fuentes distintas y no comparables: La Dirección General de Economía Agrícola (DGEA) de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Los datos presentados en los cuadros provienen de diversas publicaciones de ambas instituciones y muestran discrepancias importantes. Esto es más evidente en la información proporcionada por la CONASUPO que no cuenta con series estadísticas bajo criterios unificados para todo el período de su existencia; las series disponibles casi siempre corresponden al período de una u otra administración presidencial.

En el caso del maíz las columnas de superficie sembrada, producción, importación y exportación totales, precio medio rural, precio de garantía y rendimiento medio, para los años 1956-1975 fueron tomadas de la revista Ecotecnia Agrícola, Vol. I, núm. 6, junio de 1977, publicación mensual de la DGEA. En cuanto al trigo, arroz, frijol y ajonjolí, y para el maíz antes de 1956, estos mismos datos (excepto precio de garantía) provienen de la revista Econotecnia Agrícola, Vol. I, núm. 5, mayo de 1977.

Los rubros anteriores (excepto precio de garantía) para cebada, copra, cártamo, girasol, soya y sorgo, se elaboraron según la información de la DGEA, en sus publicaciones sobre "consumo aparente" para los períodos 1925-1971 y 1970-1974. Se prefirieron las cifras de más reciente publicación en los casos de diferente estimación.

Las columnas sobre precios de garantía (excepto maíz), compras internas de la CONASUPO e importaciones y exportaciones CONASUPO se integraron con datos directos de la propia institución.

La información sobre precios de garantía y compras nacionales de la CONASUPO, para los años 1959-1963, se tomó de la colección "Memorias e informes" (1959-1964). Esta colección no proporciona información sistemática relativa al comercio exterior de la institución; algunos datos aislados parecen referirse a las transacciones más importantes en el período, pero no es seguro que sean exhaustivos. Ellos son, en particular, la importación de maíz en 1962-1963, la exportación de maíz y arroz en 1962 y de trigo en 1962 y 1964. En el caso del sorgo, la columna precio de garantía en los años 1959-1964, presenta el valor medio pagado en sus adquisiciones.

Las cifras de compras internas CONASUPO para 1964 y 1965 y de exportación de 1961 a 1965 para maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo, provienen de la "memoria de labores" (1965-1968). Esta memoria presenta tan sólo cifras globales (miles de toneladas); no presenta estadísticas de importaciones y al parecer, siendo relativamente insignificantes, las englobó en el rubro de compras CONASUPO (totales). Esta fuente se utilizó únicamente para los años 1964 y 1965 en cuanto a compras CONASUPO.

En los casos de la cebada, copra, cártamo y ajonjolí, CONASUPO principió su intervención en 1966. En cuanto al girasol, tal intervención empezó en 1971.

La información para compras internas CONASUPO de 1966 a 1970, importación y exportación CONASUPO 1966-1972 en los casos del maíz, trigo, arroz, frijol, ajonjolí, cebada, cártamo, copra, soya y sorgo son del "Manual de información estadística" (1966-1972). La cifra de compra interna de soya en 1971, es de este manual (1966-1972); y el dato de importación de cártamo para 1970 (1808 toneladas) se eliminó, pues otra fuente (informe 1970-1976) parece registrar la misma importación en 1971. Al parecer existe un distinto tratamiento metodológico de la información de compras nacionales, exportaciones e importaciones CONASUPO entre el manual 1966-1972 y el "informe" 1970-1976.

Las compras nacionales para los años 1971 a 1975 provienen del "Informe General de Labores de CONASUPO del 10. de diciembre de 1970, al 11 de febrero de 1976". En este informe no hay datos explícitos sobre exportaciones, seguramente no los hubo o fueron insignificantes, pero no es posible asegurarlo.

Las discrepancias más aparentes existen entre el comercio exterior registrado en las fuentes provenientes de la DGEA y de las compras y ventas de la CONASUPO. A pesar de reiterados esfuerzos para compatibilizar los datos, no fue posible. Su origen probablemente se debe a diferencias en la metodología de captación de la información, ya que la estadística nacional sobre comercio exterior se registra de acuerdo con trámites aduanales, mientras que los registros de la CONASUPO aparentemente están llevados o por la fecha de contrato original, o por la fecha de recepción en las bodegas de la empresa. Se presentan los datos a pesar de estas discrepancias para facilitar el trabajo de otros investigadores.

Cuadro 1

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE ARROZ

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1934	32	69	19	8 142	93				2 166	
1935	31	71	167	18 497	100				2 397	
1936	40	86	24	13 459	110				2 170	
1937	40	75	10	19 944	110				1 880	
1938	34	80	719	6 332	130				2 033	
1939	45	103	5	2 201	140				2 287	
1940	61	108	43	1	150				1 751	
1941	53	109	167	7 306	170				2 060	
1942	65	108	48	23 241	220				1 658	
1943	65	114	543	3 172	240				1 746	
1944	68	104	1	-	290				1 532	
1945	59	121	311	-	340				2 037	
1946	63	139	1 494	1	420				2 193	
1947	72	138	2 023	10 020	460				1 908	
1948	81	163	19	28 599	440				1 995	
1949	108	185	3	41 218	410				1 710	
1950	106	187	5	-	430				1 759	
1951	104	180	5	-	440				1 728	
1952	82	151	468	-	440				1 832	
1953	94	152	421	1	460				1 616	
1954	90	170	239	1	520				1 888	
1955	96	210	249	-	530				2 192	

(Cont. Infa)

Cuadro 1 (Conclusión)

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1956	115	235	70	1 407	795					2 038
1957	117	240	171	5 566	847					2 044
1958	121	253	503	7 782	859					2 079
1959	127	261	748	11 563	873	1 380	3 000			2 052
1960	142	328	22 304	2 015	891	1 850	864			2 297
1961	146	332	236	3 026	928	1 850	34 458			2 275
1962	134	289	100	63 040	1 008	1 857	28 371		45 339	2 158
1963	135	296	2 065	342	1 056	1 875	8 179			2 199
1964	133	274	41	48	1 077	1 875	11 000			2 070
1965	138	378	17 834	31	1 137	1 900	15 000			2 734
1966	153	362	11 514	-	1 125		-	12 972		2 439
1967	168	418	28	-	1 098		-			2 482
1968	139	347	9 107	45 733	1 145		-			2 503
1969	153	395	4 844	-	1 187		-	4 833		2 582
1970	150	406	16 301	-	1 190	2 780	300	16 272		2 703
1971	154	369	801	1	1 230	2 080	11 111	-		2 404
1972	156	403	662	11 785	1 130	2 121	12 665	-		2 582
1973	150	451	37 840	12 002	1 610	2 600	250	37 726		2 842
1974	173	492	71 247	4 150	2 690	4 250	9 920	149 000		2 842
1975	257	717	-	-	2 820	6 500	72 652	-		2 792

Fuente: CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

Cuadro 2

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE CEBADA

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1934	152	69	5 235	580	50				453	
1935	143	76	6 772		60				535	
1936	139	74	7 892		61				531	
1937	138	71	4 593		81				514	
1938	144	70	5 493		90				483	
1939	139	90	6 204		76				651	
1940	133	103	7 073		73				778	
1941	147	93	12 566		84				630	
1942	139	91	10 445		99				655	
1943	136	78	14 978		133				576	
1944	135	80	11 959		220				594	
1945	165	112	13 624		220				677	
1946	171	119	11 067		250				696	
1947	171	117	1		269				682	
1948	202	149	7 860		260				736	
1949	215	160	4 098		249				745	
1950	230	162	3 429		275				704	
1951	231	164	21 402		276				709	
1952	231	165	4 734		278				712	
1953	237	165	4 981		296				696	
1954	231	167	13 437		355				722	
1955	241	192	7 688		386				796	

Cuadro 2 (Conclusión)

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1956	246	197	24 384		469					797
1957	237	174	22 590		666					734
1958	239	178	35 017		688					745
1959	240	179	33 383	102	703					746
1960	240	180	56 795	204	714					752
1961	233	174	33 222	201	748					747
1962	193	151	34 140	215	671					784
1963	232	186	12 806	218	712					799
1964	212	171	39 054	296	742					806
1965	226	193	86 918	253	793					854
1966	241	220	34 169	281	806					914
1967	238	203	2 036	311	818					853
1968	252	253	3 902	419	847					1 003
1969	245	212	3 035	371	862					867
1970	224	238	3 768	461	840					1 060
1971	221	270	3 948	573	840	950	34 695			1 222
1972	217	310	4 800	20 326	881	950	4 773		18 666	1 426
1973	262	392	57 360	946	1 008	1 200	1 163	60 500		1 495
1974	179	270	123 466	1 427	1 450	1 200		64 000		1 513
1975						1 450	201			

Fuente: CONASUPO, Memoria de labores, México, 1959-1964, 1965-1968 e Informe, 1970-1976.

Cuadro 3

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE AJONJOLI

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1934	38	15	22	22	155					382
1935	39	19	55	239	160					478
1936	59	25			200					421
1937	69	27			260					391
1938	60	26		322	220					426
1939	61	33		33	300					543
1940	59	27	17	25	300					454
1941	102	59		358	340					532
1942	122	63		395	400					520
1943	111	55	194	92	560					501
1944	128	66	837		660					513
1945	119	58			840					487
1946	114	61	659		950					539
1947	138	84			890					611
1948	139	73		155	1 020					523
1949	147	70			920					477
1950	171	80			950					468
1951	170	86			960					509
1952	170	91	28	3	970					535
1953	174	88	2		1 030					505
1954	178	91			1 120					511
1955	179	91	2		1 180					509

Cuadro 3 (Conclusión)

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (Toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1956	187	100			1 570					533
1957	198	113			1 780					570
1958	200	117	3		1 830					583
1959	205	125	30		1 860					611
1960	203	129	1		1 915					636
1961	217	147	88		2 015					678
1962	238	158	3	1 866	1 982					662
1963	251	169	2	23 031	2 037					675
1964	261	172		1 906	2 068					657
1965	267	154	251	378	2 090					578
1966	252	167	1	2 972	2 101	2 443	8 939			661
1967	271	155	52	22 523	2 455	2 466	12 163		14 765	574
1968	259	159	523	2 470	2 456	2 436	702			614
1969	264	175	93	753	2 517	2 500	10			663
1970	273	179	828	1	2 515	2 500				655
1971	281	180		39	2 580	2 500				641
1972	276	160	30	24 476	2 810	3 000	218			580
1973	255	170	3 978	18 125	3 570	3 000				698
1974	240	160	3 898	15 331	5 490	5 000				665
1975	219	111			5 710	5 000	40 200			506

Fuente: CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

Cuadro 4

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE COPRA

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	Compras internas CONASUPO
			Importación	Exportación			
1934		21	31 847		151		
1935		21	28 373		152		
1936		24	35 928		221		
1937		23	53 323		209		
1938		28	36 350		244		
1939		24	-		257		
1940		24	66 295		270		
1941		19	89 651		368		
1942		23	12 952		605		
1943		22	1 041	6	870		
1944		18	279		1 068		
1945		17	73		1 107		
1946		31	350	101	1 241		
1947		28	10 930		1 124		
1948		31	433	1	1 279		
1949		32	2 532		1 186		
1950		46	2		1 266		
1951		49	-		1 272		
1952		50	-		1 274		
1953		60	38		1 269		
1954		75	-		1 415		
1955		88			1 419		
1956		16			1 483		

/(Continúa)

Cuadro 4 (Conclusión)

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	Compras internas CONASUPO
			Importación	Exportación			
1957		163	1		1 731		
1958		170	-		1 783		
1959		171	-	861	1 817		
1960		180	2	1	1 878		
1961		199	42		2 163		
1962		204	10		2 038		
1963		165	-	22 782	2 249		
1964		170	4	7 343	2 286		
1965		181	2	81	2 285		
1966		201	-	26	2 299		3 114
1967		185	1	112	2 333		7 093
1968		196	1		2 365		7 568
1969		142	7		2 372		7 920
1970	114	144	1	9	2 405		9 351
1971	126	152	-	-	2 450		2 393
1972	130	146	-	-	2 730		-
1973	132	144	-	-	3 700		15 000
1974	138	141	-	-	5 190		-
1975	136	145	-	-	5 815		24 350

Fuente: CONASUPO, Memoria de labores, México, 1959-1964, 1965-1968 e Informe, 1970-1976.

Cuadro 5

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE SOYA

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1960	4	5	3 305		1 710					1 230
1961	10	20	8 895		1 272					1 985
1962	27	57	3 168		1 302					2 076
1963	27	56	1 909		1 371					2 051
1964	31	60	2 460		1 392					1 968
1965	27	58	8 896		1 409					2 107
1966	54	95	5 671		1 427	1 600	230			1 749
1967	70	131	19 995		1 601	1 600	267			1 875
1968	133	275	40 423		1 599	1 650	107 407			2 069
1969	163	287	17 123		1 599	1 450	25 082			1 757
1970	112	214	122 735		1 640	1 300	105 017			1 920
1971	129	256	68 261		1 660	1 600		102 950		1 985
1972	222	377	10 707		1 790	1 300	53	42 383		1 700
1973	312	585	42 443	45	3 000	3 000		20 000		1 877
1974	300	491	434 772		3 300	3 500	81 278	406 500		1 636
1975	344	699	21 983		3 980	3 500	160 334			2 029

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Econotecnia Agrícola, Vol. I, núm. 6, junio de 1977. CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

Cuadro 6

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE CARTAMO

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1960	26	32			1 245	1 500				1 248
1961	33	41			1 314	1 500				1 260
1962	37	47			1 269	1 500				1 270
1963	36	47			1 308	1 500				1 298
1964	36	47			1 379	1 500				1 325
1965	59	80		2	1 369	1 500				1 354
1966	165	236		58 608	1 390	1 500	113 585		50 002	1 432
1967	103	649		21 822	1 460	1 500	89 853		20 059	1 486
1968	86	102			1 478	1 500	-			1 191
1969	145	209			1 504	1 500	18			1 443
1970	175	288			1 504	1 500		1 858		1 645
1971	265	410		280	1 560	1 500	42 547			1 550
1972	199	271		47 381	1 580	1 500	99 344		49 192	1 364
1973	198	298		12 662	1 900	1 800			14 661	1 506
1974	192	272		-	3 750	3 000				1 421
1975	300	514		5 782	3 600	3 500	441 260			1 427

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Econotecnia Agrícola, Vol. I, N° 6, junio de 1977.

CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

Cuadro 7

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE GIRASOL

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Producción nacional (miles de toneladas)	Toneladas		Precio medio rural (pesos)	Precio de garantía	CONASUPO (toneladas)			Rendimiento medio (kg/ha)
			Importación	Exportación			Compras internas	Importación	Exportación	
1971	51	27			1 780	1 800	2 234	4 000		528
1972	16	15			1 791	1 800	1 343			923
1973	6	4			2 292	2 700	50			655
1974	3	4			3 810					1 302
1975	2	2		56	3 900					1 316

Fuente: SARH, Dirección General de Economía Agrícola, Econotecnia Agrícola, Vol. I, N° 6, junio de 1977.

CONASUPO, Memoria de Labores, México, 1959-1964, 1965-1968; Informe, 1970-1976.

