

Los campesinos maiceros frente a la política de abasto: una contradicción permanente

Kirsten Appendini*

Introducción

Con la política de estabilización heterodoxa, iniciada a fines de 1987, se emprendió la restructuración del sector agropecuario para adecuarlo al modelo económico surgido en 1982. En los primeros años de la crisis, la política para el sector consistió, entre otras acciones, en recortar el gasto público mediante reducciones de la inversión, los subsidios a los insumos y el crédito. Sin embargo, no cambiaron mucho los lineamientos de la política ni la forma de gestión entre el Estado y los productores, en particular los organizados en el sector social, en su ma-

yoría ejidatarios.¹ Aquél siguió siendo el agente responsable de asegurar que los campesinos tuvieran acceso a los recursos —limitados por la estrechez del gasto público— de los diversos organismos estatales, fundamentalmente el Banrural, Fertilizantes Mexicanos, la Productora Nacional de Semillas y la Conasupo.

La política iniciada con la concertación del primer Pacto (primero de Solidaridad Económica, PSE, y luego de Estabilidad y Crecimiento Económico, PECE) marcó un cambio en las reglas del juego para los campesinos, con el congelamiento de los precios de garantía. Más tarde se aplicaron las medidas que desde 1989 han llevado a la restructuración de la política agropecuaria: la eliminación de los precios de garantía, excepto en los casos del maíz y el frijol; la apertura comercial para los productos agropecua-

* Investigadora del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Ponencia presentada en la mesa denominada Crisis and Change in Rural Mexico I: Campesinos, Markets and the State, del XVI Congreso de la Latin American Studies Association realizado en Washington, en abril de 1991. Este trabajo se basa en una investigación más amplia de la autora sobre política alimentaria y restructuración económica en México (de próxima publicación) y forma parte de un proyecto del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) sobre la política alimentaria en la recesión mundial.

1. Con las políticas cambiaria y comercial se registraron efectos positivos en el sector, pues se beneficiaron las exportaciones y la importación de insumos y maquinaria. Para un análisis de los efectos de la política macroeconómica en la agricultura, véase Kirsten Appendini, "Política alimentaria y estabilización económica en México: El dilema del precio del maíz", en Cynthia Hewitt de Alcántara (ed.), *Restructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta*, UNRISD y El Colegio de México (en prensa).

rios, sujetando a permiso previo sólo las importaciones de maíz, frijol y leche en polvo, la extinción de algunas instituciones estatales al servicio del sector y el "adelgazamiento" de otras. Los objetivos son desregular, privatizar y modernizar el sector. Empero, habría que analizar la viabilidad de la política de "modernización" desde el punto de vista de los campesinos, que constituyen la mayoría de los agricultores, y en especial los productores de maíz, tema de este trabajo.

En un entorno de apertura comercial, la agricultura de básicos, maíz y frijol es un asunto por demás controvertido. El cultivo de maíz está asociado a la subsistencia de la mayor parte de la población rural y la reproducción de aquél tiene que ver con el ingreso, el empleo, la migración y la conservación de los recursos naturales en las microrregiones. También es muy claro que los productores han estado sujetos a un largo proceso de pérdida de su capacidad productiva debido a factores muy complejos pero, en una medida importante, a una política macroeconómica y sectorial adversa.

En efecto, en el actual programa de estabilización, el sentido de la política macroeconómica global (en sus vertientes comercial, cambiaria, fiscal) es adverso al sector agropecuario, pues ha significado desprotección comercial, términos de intercambio desfavorables y contracción del gasto público.

En los años setenta se trataba de compensar los efectos negativos de las políticas hacia el sector mediante el gasto público en el agro, lo que ahora no ocurre. Es decir, a las restricciones presupuestarias de la actualidad hay que sumar el balance desfavorable de la experiencia en ese decenio, a fin de descartar el subsidio como una medida de apoyo.

Para satisfacer la demanda de maíz México requiere importar actualmente de 20 a 25 por ciento del consumo nacional. En los últimos diez años —con excepción de 1981 y 1985— no ha habido incrementos significativos en la producción ni en los rendimientos del grano. Sin embargo, al cabo del primer año de la instrumentación del programa agropecuario del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se anunciaron resultados espectaculares en la producción de los dos básicos más importantes: en el año agrícola correspondiente a 1990 se cosecharon 14 millones de toneladas de maíz y 1.2 millones de toneladas de frijol. Se alcanzaron así los volúmenes de producción de 1981, cuando el Estado canalizó grandes recursos a ese renglón mediante el Sistema Alimentario Mexicano.

Un análisis detallado y por cada región productora permitirá definir si la cosecha de 1990 es atribuible a las medidas de política agrícola o a las abundantes lluvias que se presentaron después de varios años de sequía.

En este trabajo se analiza la viabilidad de reactivar la agricultura maicera considerando la tendencia de la producción en los últimos años, la reestructuración de la política agrícola y los cambios en la estrategia de comercialización y distribución del grano y la tortilla. El elemento fundamental de este análisis es la contradicción abierta entre el propósito de reactivar los cultivos básicos —objetivo que se ha declarado oficialmente una y otra vez— y las políticas de precios, comercialización y abasto que está aplicando el Gobierno.

Primero se resume la tendencia de la oferta desde 1988, cuando

entró en vigor el PSE, a fin de relacionar la política de estabilización de precios con la producción de maíz y tratar de avizorar el efecto de las decisiones de política agrícola sobre los productores. Posteriormente se analizan las tendencias del mercado de granos: la demanda de los sectores industriales (la industria de la tortilla: masa para los molinos y harina, principalmente) y el mercado al menudeo. Asimismo, se estudian las fuentes de abasto de los distintos sectores ante los cambios derivados de la mayor flexibilidad en la importación del maíz.

La oferta de maíz y la política agrícola durante los pactos

En marzo de 1988 entró en vigor el primer período de congelamiento de precios de los bienes y servicios básicos, según lo acordado en el PSE firmado por el Gobierno, el sector privado, el sindicalismo oficial y las organizaciones campesinas también oficiales: las federaciones nacionales Campesina (CNC) y de la Pequeña Propiedad (CNPP). Los compromisos fueron no aumentar los precios y salarios durante el período de vigencia acordado, fijar el tipo de cambio con un leve deslizamiento e iniciar una apertura comercial que facilitara la importación de bienes y garantizara el abasto.²

El sector campesino firmó el acuerdo muy a su pesar. Los precios de garantía vigentes del maíz correspondían a la cosecha primavera-verano de 1987; en cambio, las cotizaciones de los fertilizantes, las semillas certificadas y el combustible se habían incrementado 85%.³ También se preveía un incremento en las tasas reales de interés, tanto por efecto de la menor inflación como de una política crediticia dirigida a eliminar los subsidios financieros.

En los años subsecuentes, los aumentos de los precios de garantía siguieron de cerca la tasa de inflación: los de la cosecha primavera-verano de 1988 se elevaron 51% (equivalente al crecimiento del INPC), a fines de octubre de 1989 aumentaron 17% (el índice creció 19.7%) y en enero de 1990 se anunció, con inusual anticipación, que habría dos precios para el maíz que se ajustarían en julio: 37.9% el blanco y 15% las variedades no blancas; al comenzar la cosecha, en octubre, habría otro aumento, lo cual significaría un crecimiento anual de 46.2 y 21 por ciento, respectivamente.

Las bajas en la producción de maíz en 1988 y 1989 tienen mucho que ver con la política de precios y la contracción de los subsidios a la producción en general. En 1989 la superficie sembrada de maíz bajó 795 000 ha en relación con el promedio registrado en el lapso 1983-1987; la producción disminuyó más de 2.1 mi-

2. Para una explicación más amplia sobre los programas de estabilización realizados en México, véanse Nora Lustig, *The Mexican Economy in the Eighties: an Overview*, The Brookings Institution, Washington, junio de 1989 y "El Pacto de Solidaridad Económica. La heterodoxia puesta en marcha en México", ponencia presentada en la Facultad de Economía, UNAM, México, julio de 1990. Para los efectos sobre la agricultura véase Kirsten Appendini, *op. cit.*

3. El ciclo primavera-verano termina el 30 de abril. Los precios de los insumos se refieren a la siembra que se inicia en la primavera, en este caso de 1988, cuando aún no se sabía el precio de garantía para el ciclo de ese año.

CUADRO 1

Principales indicadores del cultivo de maíz, 1983-1990

	1983-1987 ^a	1988	1989	1990 ^b
Producción ¹	12 716	10 609	10 945	11 876
Riego	2 920	2 634	2 697	2 178
Temporal	9 789	7 975	8 248	9 697
Superficie sembrada ²	8 319	8 205	7 524	7 204
Riego	n.d.	n.d.	n.d.	638
Temporal	n.d.	n.d.	n.d.	6 566
Superficie cosechada ²	7 040	6 596	6 468	6 064
Riego	930	826	915	604
Temporal	6 096	5 230	5 530	5 459
Rendimientos ³	1.81	1.61	1.63	1.72
Riego	3.14	3.19	2.95	3.60
Temporal	1.61	1.52	1.49	1.77
Importaciones ¹	2 920	3 302	3 679	3 329
Conasupo	2 124 ^c	2 327	2 004	1 873
Privadas ⁴	373 ^c	494	1 131	1 456
Precios de garantía				
Nominales	—	370 000	435 000	530 000 ^d
Reales ⁵	5 553	4 518	4 424	—

a. Promedio anual.

b. Incluye sólo el ciclo primavera-verano.

c. Sólo 1987.

d. Maíz no blanco; el del maíz blanco fue de 636 000 pesos.

1. Miles de toneladas.

2. Miles de hectáreas.

3. Toneladas por hectárea.

4. Incluye el total de la industria del harina y 70% de la del almidón.

5. Precios de 1980 deflactados con el índice de precios implícito del PIB. Datos al 31 de enero de 1991 para el ciclo primavera-verano de 1990. Boruconsa cierra las compras de este ciclo el 30 de abril. La cosecha de otoño-invierno no se ha realizado.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1990.

llones de toneladas (véanse los cuadros 1 y 2). El crédito del Banrural para el cultivo dejó de cubrir en 1989 más de 1.2 millones de hectáreas en relación con 1987; en 1990 la cobertura disminuyó 553 000 hectáreas.

La superficie cosechada en 1989 disminuyó 572 000 ha en relación con el promedio anual de los primeros cinco años de la crisis. Esta baja ocurrió principalmente en la superficie de temporal (556 000 ha) y en el ciclo primavera-verano (568 300 ha entre 1983-1987 y 1988). En los tres principales estados maiceros (el Estado de México, Jalisco y Chiapas) la producción tendió a disminuir (véanse los cuadros 3 y 4).

Conforme a los datos de los cuadros 1 a 4, la caída en la producción en los últimos años se registró en zonas de temporal, en el ciclo de cultivo más importante y en los dos estados que más producen maíz, lo cual revela una alta incidencia de la agricultura campesina. El desplome del cultivo en el Estado de México se explica por los altos siniestros que sufrió la siembra en 1988. Empero, la menor superficie cultivada refleja los efectos de la política agrícola; en otros productos, como frijol y sorgo, se presenta la misma tendencia descendente, según se observa en el cuadro 5.

Como parte del programa de modernización del sector agropecuario, cuyos lineamientos de política se seguirán hasta 1994, durante 1990 se adoptaron algunas medidas que han afectado las

CUADRO 2

Maíz: producción y superficie por ciclos, 1983-1990

	1983-1987 ^a		1987-1988		1988-1989		1989-1990	
	0-1 ¹	P-V ²	0-1	P-V	0-1	P-V	0-1 ³	P-V
Producción ⁴	1 058	11 660	1 481	9 128	1 241	9 731	1 587	11 876
Superficie ⁵								
Sembrada	544	7 775	568	7 637	578	6 946	347	7 204
Cosechada	469	6 630	535	6 062	546	5 922	—	6 064

a. Promedio anual.

1. Otoño-invierno.

2. Primavera-verano.

3. Los datos son los programados; los reales no se encontraron.

4. Miles de toneladas.

5. Miles de hectáreas.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1990.

CUADRO 3

Maíz: producción por entidad federativa, 1983-1990 (Miles de toneladas)

	1983-1987 ^a	1988	1989 ^b	1990 ^c
Estado de México	2 090	617	1 765	2 397
Jalisco	1 961	1 812	1 742	1 711 ^d
Chiapas	1 343	1 238	1 178	648 ^e
Puebla	704	564	937	1 127
Michoacán	847	842	795	890
Veracruz	664	645	646	760
Tamaulipas	823	829	596	445 ^c

a. Promedio anual.

b. Ciclo otoño-invierno.

c. Hasta el 31 de enero de 1991.

d. Sólo se ha realizado 77% de la cosecha primavera-verano.

e. Sólo se ha realizado 44% de la cosecha primavera-verano.

Fuente: SARH, Subsecretaría de Agricultura, Dirección General de Política Agrícola.

CUADRO 4

Maíz: superficie de cultivo por entidad federativa, 1983-1990 (Miles de hectáreas)

	1983-1987 ^a		1988		1989		1990 ^b	
	A	B	A	B	A	B ¹	A	B
Estado de México	721	711	675	395	655	643	674	668
Jalisco	799	749	736	692	701	646	684	522
Chiapas	717	675	752	726	731	706	683	470
Puebla	656	516	624	552	636	616	618	607
Michoacán	477	435	526	496	458	452	476	445
Veracruz	514	443	551	460	502	445	548	287 ^c
Tamaulipas	326	268	271	226	285	271	207 ^d	65 ^c

A. Sembrada.

B. Cosechada.

a. Promedio anual.

b. Hasta el 31 de enero de 1991.

c. Ciclo primavera-verano.

d. Superficie programada.

1. Superficie programada.

Fuente: SARH, Subsecretaría de Agricultura, Dirección General de Política Agrícola.

CUADRO 5

Producción y superficie cultivada de sorgo, trigo y frijol, 1983-1990 (Miles)

	1983-1987 ^a	1988	1989	1990 ^b
<i>Sorgo</i>				
Producción ¹	5 526	5 892	4 806	5 522 ^c
Superficie ²				
Sembrada	1 983	1 941	1 696	1 129
Cultivada	1 682	1 800	1 524	1 012 ^d
<i>Trigo</i>				
Producción ¹	4 473	3 665	4 374	4 354 ^c
Superficie ²				
Sembrada	1 115	965	1 205	924
Cultivada	1 059	912	1 145	n.d.
<i>Frijol</i>				
Producción ¹	1 047	857	586	985
Superficie ²				
Sembrada	2 191	2 344	1 726	2 301
Cultivada	1 805	1 947	1 313	1 781

a. Promedio anual.

b. Hasta el 31 de enero de 1991.

c. Otoño-invierno.

d. Primavera-verano.

1. Toneladas.

2. Hectáreas.

Fuente: SARH, Subsecretaría de Agricultura, Dirección General de Política Agrícola.

decisiones de los productores y los patrones de cultivo. Cabe mencionar: la reestructuración del Banrural, que al redefinir sus sujetos de crédito sólo deja dentro del sistema oficial a los productores "con potencial productivo" que renegocien su cartera vencida (al resto se le atenderá por medio del Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol); la eliminación de los precios de garantía en todos los cultivos, excepto maíz y frijol; la apertura a la importación de todos los productos agrícolas, salvo maíz y frijol que siguen sujetos a permiso previo, y la reestructuración de la Conasupo, que sólo se dedicará al acopio de los dos básicos mencionados.

Las cosechas logradas en 1990 darán lugar a muchas discusiones sobre la incidencia y los efectos de los cambios de la política agropecuaria. ¿Cómo explicar un incremento general de la producción ante modificaciones tan fuertes en esa política?

Para las autoridades gubernamentales el éxito de 1990 se explica por la política de precios de garantía (aumentaron 46 y 21 por ciento el maíz blanco y no blanco y 100% el frijol) y por el crédito del Pronasol a los pequeños agricultores. Se supone que hubo sustitución de cultivos competitivos, como sorgo y otras oleaginosas, por maíz y frijol. El cultivo de éstos fue en efecto más rentable que el de los primeros, cuyos precios cayeron fuertemente por la apertura a las importaciones. Aunque en 1990 la producción de maíz aumentó en las áreas de temporal y de riego, la extensión sembrada no fue mayor que en años anteriores. Esto indica que no hubo incentivos para sembrar una mayor superficie pero sí se lograron mejores rendimientos. Además, los datos no reflejan una sustitución de cultivos, pues la producción de sorgo aumentó 15%, y aunque las de soya y arroz disminuyeron 48 y 43 por ciento, respectivamente, no compiten con el maíz por el uso de suelo y sólo ocupan alrededor de 300 000 hectáreas.

Por otra parte, el crédito del Pronasol se otorgó a los productores que habían quedado fuera de la cartera del Banrural. Se les dieron 300 000 pesos por hectárea y se acreditó un máximo de 2 ha por productor. Este límite fue variable por estado (en Tamaulipas se acreditaron hasta 5 ha). Con esa cantidad los campesinos cubrieron el costo de los fertilizantes. En realidad se trata de un subsidio, pues los campesinos no están obligados a dar una garantía por el crédito y el pago es voluntario. Aunque con seguridad existe cierta presión social para pagar, ya que los fondos se destinan a obras de la propia comunidad.

Pero explicar los logros de la producción por el apoyo del Pronasol resulta contradictorio con la política crediticia, ya que el Banrural excluyó precisamente a estos productores por considerarlos ineficientes y sin capacidad de pago. ¿Será viable aumentar la oferta en el estrato de productores marginales?

Los productores han reaccionado de diversas maneras ante los cambios de la política agropecuaria, pero en general sus demandas se atenuaron en relación con las de 1982 a 1987.⁴ En el primer año del Pacto sus planteamientos en torno a precios, crédito, etc., se ejercieron en algunos foros y reuniones; luego, al iniciarse la presidencia de Salinas, se abrieron nuevas vías de gestión con el Estado y se organizó el Congreso Agrario Permanente, al cual ingresaron las organizaciones campesinas del país. Al parecer, durante 1989 y parte de 1990 éstas esperaron conocer las nuevas reglas del juego, pero en la segunda mitad de 1990 comenzó de nuevo una movilización para exigir cambios en la política agraria. Ahora se formulan demandas enérgicas respecto a la participación de las organizaciones en las negociaciones del tratado de libre comercio.

Pero la mayoría de los campesinos maiceros ha reaccionado de manera individual ante los efectos negativos de la política: los que tienen recursos han intentado cambiar a otros cultivos o actividades pecuarias y los campesinos pobres han modificado sus estrategias de subsistencia de múltiples formas, que varían según la región y la situación de cada comunidad y unidad campesinas.

La demanda de maíz y el mercado de grano

De acuerdo con las estadísticas sobre consumo aparente, la demanda de maíz ha fluctuado entre 14 y 15 millones de toneladas anuales en los últimos siete años. Dos tercios son para consumo humano y el resto se destina a forraje, a la industria almidonera, a otros usos industriales y a la reserva técnica.

Cada tipo de demanda se relaciona con un canal de comercialización específico, que a su vez se asocia con el origen del grano, importado o nacional. En el mercado interno hay también diferentes vías de comercialización, la Conasupo o comerciantes privados, que tratan con diversas clases de productores. De allí que los distintos agentes que se ocupan del acopio y la distribución del grano articulen de manera diferencial a los productores con el mercado. Por ello, los cambios previsibles en la política de comercialización, y sobre todo los derivados de una mayor flexibilidad importadora, pueden tener efectos diferenciales en los distintos estratos de la agricultura.

4. Para las múltiples respuestas de los campesinos ante la crisis y la política agropecuaria véase Cynthia Hewitt de Alcántara (ed.), *Reestructuración...*, op. cit.

CUADRO 6

Maíz: destino de la producción por tamaño de la superficie sembrada, ciclo primavera-verano de 1985
(Miles de toneladas)

	Total		Hasta 2.5 ha		2.5-5 ha		5-10 ha		Más de 10 ha	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Producción	5 875.6	100.0	2 020.1	100.0	1 781.6	100.0	1 212.5	100.0	861.1	100.0
Autoconsumo	3 032.6	51.6	1 537.1	76.1	890.1	50.0	467.6	38.6	136.9	15.7
Ventas	2 842.9	48.4	482.9	23.9	890.7	50.0	744.9	61.4	724.2	84.3

Fuente: J.L. Andrade, "La producción, comercialización y autoconsumo de maíz en el ciclo agrícola primavera-verano 85-85", en *El autoconsumo de maíz y frijol en México*, fotocopia, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, PNUD, FAO, Roma, 1988.

En otras palabras, se trata de un mercado complejo compuesto por agentes heterogéneos, que están muy lejos de constituir un mercado "perfecto". A la gran diversidad de productores corresponde igual variedad en las formas en que operan los mercados en los ámbitos local y regional, desde una competencia "operativa" hasta fenómenos de oligopsonio y monopsonio. Los mercados rurales en las regiones de agricultura campesina son muy complejos porque dependen de las circunstancias locales y regionales. Sus interrelaciones no sólo las determinan las estructuras económicas sino también las relaciones sociales y políticas entre los campesinos y los agentes del mercado. En este trabajo se hace sólo una reflexión general a partir de las relaciones entre tipos de productores con distintas formas de comercialización y con la demanda del grano. Pero en el agro hay infinidad de mecanismos de acopio, negociaciones, relaciones entre agentes, que difieren de una realidad a otra.⁵

Una breve descripción general del mercado del grano ilustrará estas afirmaciones. Una parte importante del maíz producido en México se destina al autoconsumo. Las estimaciones oficiales respecto a la magnitud retenida por los productores para su propio alimento, para forraje y como semilla, son de 20 a 30 por ciento del total.⁶ Esta proporción es mayor en los predios pequeños (en

los que sembraron hasta 5 ha), como lo muestra el cuadro 6: fue de 76 y 50 por ciento. Cabe señalar que más de 90% de los productores estuvo en este caso. Los dos o tres millones de toneladas de maíz retenido al año satisfacen la demanda de una parte de la población rural.

Conviene insistir en que estos miniproductores no son ajenos a las políticas de precios de garantía y costos de producción. Está ampliamente documentado que estas variables determinan las decisiones de los campesinos en cuanto a volumen e inversión de dinero y trabajo. Con un precio de garantía bajo, la opción de cultivar para obtener un excedente resulta cada vez menos rentable, y si se trata de autoconsumo se consideran el acceso a la compra, el precio del grano al consumidor y el mercado de trabajo para los campesinos y sus familias. Así, para muchos campesinos pauperizados y semiproletarizados es más conveniente comprar grano en las tiendas de la Distribuidora Conasupo (Diconsa) que cultivarlo. La pérdida de la capacidad de cultivo de estos pequeños productores significa entonces un riesgo de una reducción de la oferta nacional equivalente a 20 o 30 por ciento de la producción total.⁷

Pese a la notable retención de maíz en los predios pequeños, la parte de su producción que venden constituye una oferta importante al mercado del grano: de acuerdo con la encuesta realizada por la SARH,⁸ los productores que cultivaban hasta 5 ha de maíz aportaron 48% de la oferta comercializada en el ciclo primavera-verano de 1985. Ello indica que una parte significativa del grano comercializado proviene de un gran número de muy pequeños productores.

En el caso de estos últimos, la mayor parte de las transacciones locales y regionales se realiza en un sistema de comercialización tradicional donde cientos de miles de ellos —sin poder de negociación ni conocimiento del mercado de grano fuera de su localidad— venden a intermediarios locales. Además, en esos mercados con frecuencia la infraestructura es deficiente en materia de comunicaciones, almacenaje, transportes, etc., y cuando existe, pertenece a los propios comerciantes. En las regiones donde la Conasupo opera, esta infraestructura, proporcionada por el Estado, también la utilizan los comerciantes, quienes por lo general

5. Un análisis de la complejidad de los mercados rurales se ofrece en Cynthia Hewitt de Alcántara, "Food Pricing and Marketing Reforms: Social and Political Issues" y B. Harris, "Another Akward Class: Agricultural Merchants and Agricultural Change in India", ponencias presentadas en el seminario "Food Policy and Marketing Reforms", UNRISD, Ginebra, noviembre de 1989.

6. Véanse, por ejemplo, SHCP, *El mercado de maíz y la tortilla*, documento, México, 1985; Conasupo, *Modernización integral del sistema maíz-tortilla*, documento, mayo de 1990; J. Lampell, *Abasto y comercialización de maíz: el papel de Conasupo*, tesis de maestría, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 1987. De acuerdo con las estimaciones derivadas de una encuesta de costos de producción, coeficientes técnicos y rendimientos agrícolas en la tierra de temporal, realizada por la SARH para la cosecha primavera-verano 1985/1985, 52% de la producción se retuvo para fines de autoconsumo. La encuesta representa 63% de la superficie sembrada de maíz en ese año; el coeficiente de autoconsumo baja al incluirse a productores de riego y del ciclo otoño-invierno que son principalmente empresariales. Véase J.L. Andrade, "La producción, comercialización y autoconsumo de maíz en el ciclo agrícola primavera-verano 85/85", en *El autoconsumo de maíz y frijol en México*, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, FAO, Roma, 1988.

7. Véase Cynthia Hewitt de Alcántara (ed.), *Reestructuración...*, op. cit.

8. J.L. Andrade, op. cit.

venden a esa entidad —cliente seguro y con un precio establecido— parte del grano acopiado.⁹

Por tanto, no hay competencia ni una delimitación clara entre el agente estatal y el privado, sino más bien una complementariedad de funciones. La Conasupo compra a los productores medianos y grandes y a los comerciantes privados que son productores. Las irregularidades que se han presentado recientemente en los programas de esa paraestatal en algunas regiones afectan, pues, tanto a productores como a comerciantes. Por ejemplo, en el Estado de México se atrasó la apertura del programa de compra de Bodegas Rurales Conasupo (Boruconsa) al iniciarse la cosecha primavera-verano de 1989. Apenas en diciembre las bodegas comenzaron a recibir grano, cuando oficialmente ello debió suceder en octubre; también se aplicaron con más rigidez las normas de calidad para recibir el maíz. Las quejas más agudas fueron de los comerciantes, que se quedaron sin liquidez, tuvieron dificultades para colocar el maíz almacenado del año anterior y se vieron obligados a buscar clientes fuera de la región.

El retiro de la Conasupo tiene, pues, consecuencias contradictorias. De ningún modo es claro que su lugar vaya a ocuparlo un mercado privado eficiente y fluido, como tampoco lo es quién va a sustituir sus funciones de compra. En el mejor de los casos se complicará el proceso de ajuste del sistema de comercialización tradicional a las nuevas reglas del juego. Pero también es previsible que persista dicho sistema en muchas regiones, debido al retiro de otras instituciones de apoyo al campo; sobre todo, se puede dar una sustitución del crédito institucional por el crédito informal, que por lo general es usurario.

En 1985, los campesinos maiceros que producen para el mercado y los productores empresariales comprendían casi 10% de los productores del ciclo primavera-verano y aportaban 52% del maíz comercializado. Vendían a la Conasupo más de la mitad del grano comercializado y el resto al mercado privado. Existe poca información sobre los mecanismos de acopio que utilizan los productores en este mercado. Se ha intentado formar asociaciones para concertar ventas con la industria de derivados de maíz, o con mercados locales específicos, una de las alternativas de comercialización que propugnan las organizaciones campesinas en el marco de los lineamientos de la política de "concertación".¹⁰

La industrialización del maíz

El maíz que se comercializa se destina a las industrias tortillera y de derivados del maíz y al mercado al menudeo. Aquéllas absorben 75% en cantidades iguales para la producción de tortilla (4.5 millones de toneladas en 1989) y de derivados (4.8 millones de toneladas).¹¹ Pero ambos mercados son totalmente diferentes: el primero es controlado por el Estado y el segundo se abastece del mercado libre.

9. Véanse de Kirsten Appendini, "El papel del Estado en la comercialización de granos básicos", en P.J. Zepeda (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, El Colegio de Michoacán, México, 1988, y "La participación de los campesinos en el mercado de maíz", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. L, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1988.

10. Estos casos se han presentado en la Unión de Ejidos Ex-Laguna de Magdalena, en Jalisco, y en el Estado de México, y se trata de un proyecto formulado por la CNC a principios de 1990.

11. Véase Conasupo, *op. cit.*

Desde 1973 se declaró de interés público a la industria de maíz-masa-tortilla, por lo que el Estado comenzó a regular el abasto de la tortilla, principalmente en las grandes ciudades. Entonces regían las premisas del modelo de "desarrollo compartido" del gobierno de Luis Echeverría, y la política de abasto y acceso a alimentos baratos fue parte importante de las negociaciones con el sector obrero asalariado.¹²

Desde esa fecha el Estado se sitúa en el eje del dilema de los precios: una política de apoyo a la agricultura y el compromiso de abastecer a la población de alimentos baratos, en este caso tortillas. Cabe recordar que también en esos años se inició la política de fomento de la agricultura de básicos que incluía una canalización importante de recursos públicos al campo y la revisión de precios de garantía, además de otras medidas.

El resultado fue un creciente renglón de gasto en subsidios a los alimentos básicos en general y al sistema maíz-tortilla en particular. De 1976 a 1983 el subsidio otorgado por la Conasupo a la industria de transformación del maíz, vía precios, aumentó 260% en términos reales.¹³ En los años de la crisis el subsidio al sistema maíz-tortilla sufrió una presión constante a la baja, como se explica más adelante, y ha disminuido (en pesos de 1983) de 75.7 a 57 millones de pesos, de 1983 a 1989.

Constituyen la industria de derivados del maíz la producción de almidón, fécula y levaduras, así como la de alimentos balanceados y procesados, entre otros. El volumen de maíz que consumen es equivalente al de la industria de la tortilla y se abastecen en el mercado privado y, desde 1987, mediante la importación previo permiso.

En la comercialización de maíz en grano intervienen agentes privados y la Conasupo, que distribuye el producto por medio de su filial Diconsa. En el mercado privado se vende el grano al menudeo en áreas rurales, pero sobre todo en ciudades pequeñas y medianas. Sus destinos son los consumos humano y animal y las industrias de derivados de maíz y de la tortilla.

La Diconsa vende en las tiendas rurales a fin de que la población campesina deficitaria y los jornaleros tengan acceso a maíz subsidiado. Se trata de grano importado que compete con el cultivo, pues para los productores pobres y marginales puede resultar más barato comprarlo que sembrarlo.

Pese a que sólo absorbe alrededor de la mitad del maíz comercializado, la industria de la tortilla, asociada al sistema de abasto de la Conasupo e incluido el grano distribuido por la Diconsa, ha determinado la política de precios de garantía y los precios de la tortilla al consumidor. Ello en función de un sistema de abasto cada vez más complejo económica y políticamente, apoyado en un patrón de subsidios que ha sido muy difícil dismantelar.

Las decisiones sobre los precios y la comercialización, incluyendo una mayor flexibilidad en las importaciones, están en gran parte determinadas por las decisiones en torno a los subsidios al sistema maíz-tortilla. Por ello, la política al respecto es un factor determinante de la política agrícola en materia de básicos. Todo esto crea un eje de tensión entre el propósito —reiterado por la

12. Véase CTM, *La CTM en la lucha por la alimentación*, Conasupo, México, 1987.

13. Véase SHCP, *op. cit.*

SARH— de fomentar y fortalecer la agricultura de alimentos básicos y el de aplicar una política de estabilización y apertura en los próximos años.

Si se considera que el déficit de la Conasupo representaba en 1983 1.01% del PIB, es comprensible que los subsidios a los alimentos hayan estado en la mira constante de los recortes presupuestarios derivados de la drástica política de ajuste a partir de la crisis. La necesidad de disminuir los subsidios para aliviar el déficit público obligó a la restructuración de los mismos, lo que afectó a los alimentos en general y al sistema maíz-tortilla en particular. Las dificultades de esta tarea, que involucra a los grupos de población más vulnerables (campesinos y población marginal urbana), han originado cambios en los mecanismos de subsidio, lo que ha tenido consecuencias directas en la política de precios de garantía y en los canales de abasto del grano para la industria.

El sistema de transformación de maíz en tortilla permite ver con mayor detenimiento el conflicto entre la política agropecuaria y la de abasto a los consumidores. La industria de elaboración de tortillas está integrada por una rama tradicional (establecimientos con molinos de grano para elaborar la masa nixtamalizada y las tortillerías propiamente dichas) y por la que fabrica la harina de maíz nixtamalizada.

La industria tradicional está conformada por miles de pequeños establecimientos (41 533 en 1989) cuyo suministro depende fundamentalmente de la Conasupo, que vende maíz subsidiado a los molinos y a los establecimientos de molinos-masa a un precio inferior al del mercado y al de su costo de adquisición, lo que significa un subsidio vía precios.

La composición de la industria harinera es diferente, pues cuenta con grandes establecimientos: 11 de la empresa privada Maseca y 6 de Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa). La harina de maíz nixtamalizado se vende a granel a la industria de la tortilla y al menudeo para la elaboración doméstica de tortillas y otros alimentos. La tortilla elaborada con harina de maíz tiene poca aceptación entre los consumidores, pero si se mezcla con el grano molido para elaborar la masa nixtamalizada mejora su sabor y se obtiene un volumen mayor. Por ello esta práctica es cada vez más frecuente.

El subsidio en los precios de la materia prima que vende la Conasupo beneficia tanto a la industria tradicional como a la harinera. Ésta recibe otro subsidio que consiste en una bonificación por volumen de harina vendido, lo que tiene el propósito de fomentar el uso de harina como insumo industrial.

Hasta 1984 el subsidio era equivalente a la diferencia entre el precio de adquisición y operación de la Conasupo y el precio de venta a la industria. De esta manera se pudo mantener controlado el precio de la tortilla, lo que si bien constituía un importante instrumento para contener la inflación, representaba un gasto oneroso para el erario. Los múltiples intentos por reducir el subsidio han sido contradictorios con los fines antiinflacionarios y el uso de los precios de garantía para fomentar la producción. Desde que se inició la restructuración de los subsidios a los alimentos básicos y en particular al sistema maíz-tortilla, se han presentado cambios, retrocesos y nuevos intentos de ajuste al subsidio.

El proceso ha estado determinado por dos ejes. El financiero, derivado de la necesidad de disminuir un déficit en el que la par-

ticipación de la Conasupo era importante, y el político, por lo delicado de disminuir el subsidio a una población severamente afectada por casi una década de crisis, con un deterioro de más de 50% de los salarios reales.

Por ello el Gobierno ha buscado constantemente disminuir los subsidios con el menor conflicto social. El mecanismo más importante fue sustituir el subsidio generalizado (venta de tortillas baratas a todos los habitantes) por el dirigido a una población seleccionada por su bajo ingreso, vendiéndosele la tortilla a un precio inferior al de su costo real.

Este mecanismo se instrumentó por primera vez en 1984 mediante el Programa Maíz-Tortilla, que consistía en vender tortillas en las tiendas de la Conasupo, de sindicatos y del sector social. Al mismo tiempo se trató de eliminar el subsidio generalizado y no vender más grano a un precio inferior al del mercado industrial, lo que no se logró en su totalidad, pues se mantuvo subsidiado el precio de la tortilla en el área metropolitana de la ciudad de México. En 1986 se cambió el mecanismo de subsidio directo a fin de seleccionar mejor a la población beneficiada. Para dar a las familias necesitadas el acceso directo a la tortilla se distribuyeron cupones, pronto llamados popularmente "tortibonos". Cada familia seleccionada tenía derecho a 2 kg diarios del alimento a un precio subsidiado que se mantuvo en 32 pesos por kilo de 1986 a 1989.¹⁴

Aunque el número de familias beneficiadas creció de 1984 a 1989, sólo alcanzó 1.3 millones en el último año, por lo que no fue factible eliminar el subsidio indirecto. Si bien esto se ha logrado paulatinamente y con retrocesos en el interior del país, en el área metropolitana de la ciudad de México no ha sido posible retirarlo a causa de la presión de las organizaciones populares urbanas y de los sindicatos, así como de la CTM, la que a cambio acepta la política de contracción salarial.

Desde la firma del Pacto a fines de 1987, renovado periódicamente y aún vigente, uno de los ejes de la política de estabilización —junto con el control salarial, del tipo de cambio y la apertura— ha sido el control de los precios al consumidor. Por ello se decidió no aumentar el precio nominal de la tortilla durante 1988 y 1989. Esto significó un nuevo incremento al subsidio generalizado debido a aumentos en los costos de producción, pues el precio de garantía nominal creció en 1988 a la par del INPC y dos puntos por abajo en 1989; también aumentaron otros costos, como los de la electricidad y el combustible.

Los nuevos precios de garantía de 1990, que significaron en julio incrementos de 15% en el caso del maíz no blanco y de 38% en el blanco, hicieron crecer de nuevo los subsidios a la industria de la tortilla. Por ello, a pesar del compromiso establecido en el Pacto, en enero se decidieron incrementos significativos en los precios de la tortilla: 63% en el área metropolitana de la ciudad de México y 72% en el interior; el de los tortibonos creció 225%. Posteriormente, en julio y noviembre del mismo año se autorizaron nuevos aumentos, de manera que de diciembre de 1989 al mismo mes de 1990 la tortilla aumentó 172% en la re-

14. A. Martín del Campo y R. Calderón, "Restructuración de los subsidios a productores básicos y la modernización de Conasupo", en *Investigación Económica*, núm. 194, Facultad de Economía, UNAM, México, octubre-diciembre de 1990.

gión metropolitana y 180% en el interior del país. Se trató de salvar la inconsistencia de estos aumentos con el acuerdo del Pacto, otorgando el subsidio directo a una mayor cantidad de población de bajo ingreso mejor seleccionada.

Así, cuando en octubre entró en vigor otro ajuste al precio de garantía, se anunció que se suspendería por completo el subsidio generalizado y que los tortibonos se cambiarían por tarjetas nominales y temporales que se entregarían conforme a un nuevo padrón de población seleccionada por su nivel de ingreso. Se propuso iniciar el programa con tres millones de familias. A fines de 1990 se estimaba que aproximadamente 1.7 millones recibían un cupón nominal y fechado para la entrega gratuita de un kilo de tortillas diarias por familia. No obstante, tampoco en esta ocasión fue posible eliminar el subsidio general a la metrópoli. La Conasupo seguía entregando maíz a la industria a un precio 40% inferior al que regía en el resto del país.

El propósito de los señalamientos anteriores es ilustrar las dificultades que entraña el manejo del subsidio. Se trata de un elemento que afecta directamente a la población más vulnerable, la que hoy tiene un potencial de organización para ejercer presiones y demandas al Gobierno, por lo que es políticamente delicado.

Es interesante destacar que, ante estos requerimientos, la Conasupo sigue buscando la manera de adquirir el maíz a un precio bajo. Este objetivo, una vez más, resulta contradictorio, pues o se adquiere el grano en el mercado nacional, cuyo precio de garantía también está sujeto a negociación con los productores (a pesar de que ha ido a la baja), o bien se acude al mercado internacional, donde los precios fueron inferiores a los internos durante todo el decenio de los ochenta.

Por lo anterior, no es extraño que desde 1982 haya habido una política ambigua respecto al acopio nacional de la Conasupo y a los precios de garantía. La prioridad ha sido el abasto de grano barato a fin de sanear las finanzas públicas, pero a la vez la imposición de este objetivo se ha dado, por lo menos hasta 1987, entre constantes presiones y luchas por parte de los productores y de un discurso de las autoridades responsables de la política agropecuaria favorable al apoyo de los básicos.

El suministro de grano a la industria y la importación de maíz

Cabe explicar con más amplitud el régimen de importación de maíz. Hasta 1986 la Conasupo fue el único agente autorizado, pero, como parte del proceso de apertura, comenzaron a otorgarse permisos a la industria de almidón, harina y otros derivados del maíz. Para ello se estableció el llamado régimen de concurrencia, mediante el cual sólo se otorgan tales permisos cuando los industriales no hayan podido cubrir sus requerimientos en el mercado interno. Si bien se protege el cultivo nacional del maíz y el frijol (únicos alimentos en los que no se ha sustituido el permiso de importación por el arancel), es claro que los precios externos ejercen una mayor presión sobre el mercado interno.

Con la apertura comercial se busca alinear los precios agrícolas del país con los internacionales. Y aunque el maíz y el frijol reciben trato de excepción, tanto en el Programa de Moderniza-

CUADRO 7

Maíz: destino de las ventas y número de productores, ciclo primavera-verano de 1985 (Miles de toneladas)

	Destino de las ventas						Número de productores ¹	
	Totales		Conasupo		Sector privado			
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	2 842.9	100.0	1 374.8	100.0	1 478.5	100.0	1 767.7	100.0
Hasta 2.5	482.9	17.0	118.4	8.6	374.5	25.5	1 149.4	65.0
2.5-5.0	890.7	31.3	348.5	25.4	539.9	36.8	453.5	25.7
5.0-10.0	744.9	26.2	499.3	36.3	241.6	16.5	125.8	7.1
Más de 10	724.2	25.4	408.4	29.7	312.4	21.2	38.7	2.2

1. Miles.

Fuente: J.L. Andrade, "La producción, comercialización y autoconsumo de maíz en el ciclo agrícola primavera-verano 85-85", en *El autoconsumo de maíz y frijol en México*, fotocopia, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional, PNUD, FAO, Roma, 1988.

ción Agropecuaria 1990-1994 como en la renovación del PECE se ha anunciado que los precios de garantía se ajustarán de acuerdo con el INPC y con la tendencia de los precios internacionales.¹⁵

Al ser la Conasupo el principal importador de grano —para complementar la oferta interna—, resulta que el propio Estado ha sido un "competidor" de sí mismo y, a la vez, ello ha permitido sostener los precios de garantía a la baja. La Conasupo ha mantenido las compras internas de maíz y ha disminuido la importación.

El grano que importa esa paraestatal se destina a la industria de molinos-masa y tortillas; 94% de los molinos y 70% de las tortillerías del país son totalmente abastecidos por ella. El resto del grano se compra en el mercado libre. Además, se utiliza harina en la elaboración de la masa (se usa hasta 30% de harina como insumo).¹⁶

En la industria de molinos-masa y tortillas los establecimientos están obligados a adquirir el grano en el mercado nacional, pues no se otorgan permisos de importación. Por ello, los propietarios de molinos y fabricantes de masa y tortillas presionan para que se les otorguen. En cambio, la industria harinera sí puede obtenerlos. En el cuadro 8 se observa que de 1988 a 1990 sus importaciones de maíz han aumentado de modo importante. A pesar del régimen de concurrencia, esto significa una competencia con el mercado interno y contribuye a detener la presión sobre los precios de garantía. La industria de derivados de maíz también puede obtener permisos de importación y es previsible que recurra a ellos.

15. Los demás precios de garantía se eliminaron en 1990, aunque en noviembre de ese año se establecieron precios de referencia para el trigo y el sorgo.

16. 90% de los molinos y 92% de los molinos y las tortillerías reciben dotaciones de la Conasupo; en el Distrito Federal y la zona metropolitana este porcentaje sube a 98. Conforme a la misma encuesta, 27% de los molinos, 43% de los molinos tortillerías y 65% de las tortillerías utilizan harina como insumo. Véase Conasupo, *op. cit.*

CUADRO 8

Maíz: demanda industrial, 1988-1990
(Miles de toneladas)

	1988	1989	1990
Industria de la tortilla			
Masa para molinos ¹	2 190	2 432	2 165
Harina ²	1 213	1 531	1 767
Conasupo ³	443	631	671
Sector privado			
Maseca	770	900	1 096
Importaciones	154	360	556
Industria del almidón			
Conasupo	—	24	9
Sector privado			
Compras nacionales	708	791	900
Importaciones	340	771	900
Menudeo⁴	661	636	403

1. Incluye sólo a Conasupo.

2. Se excluyen las importaciones.

3. Incluye a Miconsu.

4. Incluye sólo a Diconsu.

Fuente: Secofi.

En resumen, antes el grano producido por la agricultura nacional abastecía a las industrias de harina y de derivados de maíz, y al mercado al menudeo, y a parte de la industria de la tortilla. Hoy día, la demanda de las dos primeras se satisface parcialmente con maíz importado y no será una fuente de demanda interna creciente. La industria tradicional de la tortilla podría reactivar la demanda interna, sobre todo de maíz blanco, que es el preferido para la tortilla, pero esto no es muy factible mientras persista el control de precios de la tortilla. Es más probable que la industria siga ejerciendo presión para comprar grano a la Conasupo y que utilice harina como insumo en la elaboración de masa y tortillas.

El mercado privado de venta al menudeo —que tiene características de un comercio tradicional— es el único que continúa abasteciéndose totalmente con la oferta interna. La venta rural de grano al menudeo se surte de maíz importado por la Diconsu.

La dinámica de la demanda interna proviene de la industria de la tortilla en la parte que se suministra del mercado privado y de la venta de grano al menudeo, así como de las compras parciales del resto de la industria. La política oficial es que éste es el mercado predominante, mientras que la importación es complementaria y por tanto controlada. Pero es claro que la política de precios internos ha impuesto la tendencia de los internacionales como reguladores del mercado, lo que explica parte del abatimiento del cultivo nacional hasta 1990. Así, el argumento se invierte y las importaciones "complementarias" son efecto de una política adversa a la producción agropecuaria.

El volumen de maíz importado por las industrias harinera y del almidón es creciente. De 1988 a 1990 se triplicó, siendo el incremento absoluto de 962 000 ton. En cambio, en el mismo período las compras internas se redujeron 415 000 ton. El incremento señalado rebasa en mucho la disminución de las importaciones de la Conasupo en los mismos años (454 000 ton). La persistencia de esta tendencia dependerá de la política que decida la Secofi

CUADRO 9

Maíz: compras nacionales e importaciones, 1988-1990
(Miles de toneladas)

	1988	1989	1990
Compras nacionales	2 697	2 382	2 726
Conasupo	1 742	1 753	2 186
Sector privado ¹	955	629	540
Importaciones²	2 821	3 135	3 329
Conasupo	2 327	2 004	1 873
Sector privado	494	1 131	1 456

1. Incluye Maseca y 70% de la industria del almidón.

2. La diferencia con la cifra que se ofrece en el cuadro 1 puede corresponder a importaciones privadas.

Fuente: Secofi.

con respecto a los permisos de importación, mientras se mantengan.

Conclusión

El Estado sigue siendo el agente regulador del mercado, mediante la fijación de los precios de garantía y el control de las importaciones. Dirige un mecanismo cuya aplicación es ambigua: por una parte no se libera la importación para proteger la agricultura maicera y, por tanto, no se otorgan permisos de importación a los miles de establecimientos de la industria tradicional de la tortilla. Por otra, se hace más flexible la importación para las industrias de derivados de maíz y harinera y se fomenta el proceso de harinización de la tortilla. Al mismo tiempo se mantiene una política agrícola que no favorece el cultivo de maíz, y además no se apoya una transformación de los niveles de productividad de la agricultura. Es claro que, no obstante el debate actual sobre la política agropecuaria y la protección a los cultivos básicos tradicionales, en las negociaciones entre los productores, los industriales, los responsables de las políticas agropecuaria y macroeconómica, predominan las decisiones de estos últimos.

Las perspectivas de la agricultura de básicos tradicionales en el marco de un tratado de libre comercio con América del Norte pueden derivarse de la reflexión presente, pero no se abordarán en este escrito. Las contradicciones son enormes, pues los productores campesinos con muy bajos niveles de productividad se enfrentarían a la agricultura tecnológicamente más avanzada del mundo y apoyada fuertemente por el Gobierno estadounidense. Una apertura indiscriminada a la importación de maíz y frijol acarrearía graves problemas sociales, políticos y hasta culturales a México: una política de desprotección lenta y transitoria requiere de medidas agrícolas energéticas y definidas para lograr una transformación real de las condiciones de producción. Hasta ahora parece que hay consenso a fin de que el maíz, el frijol y, probablemente, el trigo no se incluyan en las negociaciones sobre el tratado de libre comercio, debido a los problemas de empleo e ingreso que se suscitarían. Pero esto de ninguna manera garantiza la recuperación de la agricultura de básicos. Se trata de lograr una transformación real de las actividades del cultivo de maíz y no la protección de una agricultura empobrecida y de baja productividad. De seguir esta tendencia, las importaciones continuarán creciendo y será cada vez más difícil argumentar a favor de la protección de estos cultivos. □