

RESTRUCTURACIÓN DE LOS SUBSIDIOS A PRODUCTOS BÁSICOS Y LA MODERNIZACIÓN DE CONASUPO *

ANTONIO MARTÍN DEL CAMPO Y ROSENDO CALDERÓN TINOCO

La crisis económica iniciada en 1982, y que se ha prolongado hasta la actualidad, ha generado impactos profundos cuya magnitud resulta aún prematuro medir. Para remontarla, el país entró de lleno en un ambicioso proceso de reestructuración y modernización productiva, siendo todavía impredecible su trayectoria y alcances.

La crisis ha implicado un alto costo social. Los estragos causados a amplias capas sociales —en sus condiciones de vida, principalmente por el grave deterioro de sus niveles nutricionales—, irreversibles en muchos casos, constituyen una tarea necesaria de cuantificar. En este ensayo presentamos una evaluación preliminar en torno a los cambios ocurridos en los esquemas de subsidio a los productos básicos durante el periodo de la crisis, enmarcándolos, a su vez, en el proceso de modernización del Sistema CONASUPO, instrumento fundamental que les da soporte. Las conclusiones tienen un carácter provisional en la medida en que se refieren a procesos todavía en curso; si a pesar de ello las exponemos a una consideración más amplia, es con el objeto de abrir un debate que incida fructífera y oportunamente en la definición de opciones estratégicas que permitan no sólo frenar el deterioro sufrido sino resarcir, en parte, los daños ocasionados.

El ensayo está organizado bajo la siguiente estructura: primeramen-

* En la preparación de este trabajo colaboraron Magdalena Acosta y Gerardo A. González, haciendo importantes contribuciones; asimismo, Cristina Sánchez Segura apoyó la sistematización de la información. Agradecemos muy especialmente a Valentín Solís sus valiosas ideas que permitieron enriquecer sustancialmente la última sección.

te se propone un conjunto de elementos conceptuales con el objeto de configurar un marco analítico de los subsidios. La segunda sección ofrece una visión general del largo periodo que precedió a la crisis económica, en el que surgieron y se desarrollaron los esquemas de subsidio a productos básicos. En la tercera se analiza el proceso de restructuración de los subsidios ocurrido en la etapa más severa de la crisis (1983-1987). La cuarta sección se ocupa de la fase reciente de aplicación de las políticas de estabilización económica (1988-1989) y sus efectos en los subsidios. Por constituir la experiencia de mayor relevancia del proceso de restructuración efectuado, en la quinta sección se revisa con mayor detalle la evolución de los esquemas de subsidio en el caso del sistema maíz-tortilla. La intención original de analizar el Programa de Abasto Social de LICONSA, que opera con éxito desde los setenta apoyado con un subsidio selectivo, no se cumplió debido a la dificultad de contar oportunamente con la información suficiente. Finalmente se ofrece una recapitulación en torno a los alcances de la restructuración y se aportan elementos para perfilar algunas opciones de política.

I. LOS SUBSIDIOS: ELEMENTOS CONCEPTUALES

La política de subsidios ha sido un componente fundamental de la política de precios y, por lo tanto, de la política macroeconómica que el Estado mexicano ha utilizado durante las últimas tres décadas para instrumentar su estrategia de desarrollo.

El sustento jurídico de las políticas de precios y subsidios se encuentra en el Artículo 28 Constitucional y, más específicamente, en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica promulgada en 1950. En dicha ley se faculta al gobierno a adoptar e implantar diversas medidas y mecanismos tendientes a garantizar el abastecimiento de un grupo considerable de mercancías y proteger al consumo de las mayorías de prácticas especulativas. A partir de este ordenamiento emergen como instrumentos por excelencia de la política de precios, los precios de garantía, el régimen de control de precios, los precios y tarifas de los bienes y servicios suministrados por el sector público, y los subsidios.

El subsidio constituye una transferencia de recursos económicos que se practica con diverso propósito según sea el tipo de destinatario:

cuando se dirige a unidades productoras o comercializadoras de bienes y servicios, generalmente se busca compensar pérdidas de operación o estimular ciertas decisiones económicas; cuando se destina al consumidor de un bien o servicio, se busca favorecer el acceso a los mismos por la vía de mantener bajos sus precios.

Para el caso de los productos básicos alimenticios, tema central de este trabajo, existe un amplio espectro de subsidios de distinta índole que se aplican desde diversas dependencias y entidades del gobierno a lo largo de la cadena producción-distribución. En esencia, la gama de subsidios puede clasificarse en función de los dos propósitos señalados: fomentar su producción tanto agrícola como industrial, o bien favorecer su distribución y consumo para amplias capas de la población. Los renglones a través de los cuales se canalizan los subsidios son los siguientes, para la producción de bienes agropecuarios básicos: servicios de apoyo a la producción, infraestructura, insumos estratégicos (semillas mejoradas/fertilizantes, etcétera), producción intermedia y final, crédito agropecuario, seguro agropecuario, estímulos fiscales a la inversión (CEPROFIS) y energía eléctrica (tarifa para riego por bombeo); para la distribución y consumo de bienes finales: abasto subsidiado de materia prima a la industria, compensación de pérdidas de operación de la industria alimentaria, costos de administración, operación y financieros de las empresas públicas asociadas a la comercialización de materia prima o productos finales, y energía eléctrica (tarifa para molinos y tortillerías).

Por lo que toca a los mecanismos a través de los cuales se opera el subsidio, hay que considerar dos aspectos: por un lado el tipo de las transferencias comprometidas en el mismo y, por otro, los procedimientos de aplicación.

En tanto que transferencia de recursos económicos, el subsidio se otorga mediante los siguientes mecanismos: *i*) vía gasto público, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, ejercido por dependencias y entidades de la administración pública federal responsables en la realización de programas y proyectos específicos; *ii*) vía ingresos tributarios, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, exenciones, reducciones y franquicias que implican un costo fiscal para la hacienda pública; *iii*) vía precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, inferiores a los del mercado, y *iv*) vía recursos financieros otorgados a través de las diversas operaciones ofrecidas por las instituciones financieras (crédito preferencial, seguros, fianzas, con-

donaciones de adeudos, etcétera) y que se expresan básicamente en el diferencial que resulta entre dichas operaciones con las tasas de interés activas vigentes del mercado.

El primer tipo de subsidio se asigna a través de diversas dependencias de la administración pública federal a nivel central; el segundo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el tercero por diversas entidades paraestatales y el cuarto por la banca de desarrollo y las sociedades nacionales de crédito, bajo los lineamientos dictados por la SHCP.

En este ensayo nos ocuparemos de los subsidios destinados a la distribución y consumo de los productos alimenticios que se ubican en el ámbito del Sistema CONASUPO, dejando fuera de consideración los subsidios a la producción.

Atendiendo a los procedimientos de aplicación, y tomando en cuenta la experiencia del Sistema CONASUPO, los subsidios son de tres tipos: *i*) el subsidio vía precio, que se configura por las transferencias asociadas a la comercialización de los productos básicos; dicho subsidio resulta de la diferencia entre los precios de venta y los costos de adquisición, operación, administrativos y financieros en que incurre CONASUPO; *ii*) el subsidio directo, destinado a la planta industrial —principalmente harinera (de maíz y trigo) y productora de alimentos balanceados— que se expresa en el diferencial existente entre los costos de producción (incluyendo utilidades) y el precio oficial de los bienes finales producidos; y, finalmente, *iii*) el subsidio otorgado mediante los programas sociales de distribución; actualmente existen dos, el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Distribución de Bonos para la compra de Tortilla Subsidiada, mismos que son operados por LICONSA y DICONSA, empresas filiales del Sistema CONASUPO.

En el diseño y operación de los esquemas de subsidio, particularmente en el caso de aquellos orientados a alimentos básicos, es útil considerar tres elementos fundamentales que deben ser definidos con precisión y para los cuales se pueden establecer atributos deseados. Estos elementos son la población a beneficiar y cobertura del subsidio, los mecanismos de asignación y aplicación de los recursos transferidos mediante el esquema operativo del subsidio y, por último, los recursos que es posible destinar para sustentar los beneficios que se pretenden distribuir mediante el esquema de subsidio.

El punto de partida en el diseño de un esquema de subsidio es la definición de sus propósitos; ello se plasma particularmente en la pobla-

ción que se pretende beneficiar y en el tipo de beneficio que se busca otorgar. La cobertura de un subsidio puede ser definida con mayor o menor precisión; ello alude tanto a su grado de selectividad como al de especificidad de los agentes y tipos de beneficios que el esquema logre incorporar y asignar.

Es de particular interés caracterizar a los subsidios según el tipo de cobertura que alcanzan. En este sentido, y es el caso de la experiencia de los subsidios a alimentos básicos en México, existen esquemas que van desde una total generalización del subsidio (esto es, cualquier persona puede beneficiarse del subsidio si así lo decide), hasta aquellos que están dirigidos a segmentos de población claramente definidos que, por lo tanto, son altamente selectivos.

En el terreno de la práctica, la operación y otorgamiento del subsidio se sujeta a una diversidad de principios y procedimientos de carácter administrativo que varían, según sea el tipo de subsidio y la institución responsable de su manejo. Esto se traduce con frecuencia en inadecuadas fórmulas y métodos para su transmisión e insuficiente desarrollo de mecanismos de control y supervisión, hecho que ha favorecido la desviación del subsidio hacia fines ajenos a sus propósitos y ha restado eficiencia a su operación.

Por otra parte, no existe uniformidad de criterios en la determinación de los costos y, por tanto, en los sistemas de contabilidad correspondientes, lo cual impide una cuantificación precisa de los subsidios y hacer transparente su proceso de asignación.

Por último, en cuanto al tercero de los elementos que interesa destacar, los recursos disponibles para el subsidio, se presentan dos situaciones: la primera, en la que los recursos se determinan en función del propósito (cobertura y cuantía de los beneficios) que se busca alcanzar sin que exista una restricción efectiva para la determinación de los mismos, y la segunda en la que se parte de una disponibilidad determinada de recursos, buscando maximizar el efecto social de su distribución. Desde luego, las situaciones concretas pueden involucrar condiciones intermedias en relación a estos dos puntos extremos. Lo relevante a definir en el diseño y operación de los esquemas de subsidio es la fórmula que garantice el uso óptimo de los mismos; esto es, logre una máxima cobertura de la población que se busca beneficiar con los recursos disponibles, o bien haga un mínimo uso de recursos para una población y beneficios definidos. En la resolución de este problema el aspecto crítico, desde el punto de vista de la cobertura,

es el grado de selectividad y especificidad con el cual se define la población a beneficiar. El aspecto clave en cuanto a los mecanismos de asignación y de aplicación es la efectividad que los mismos deben tener para garantizar que el subsidio se adjudique a sus verdaderos destinatarios y, en consecuencia, se eviten las desviaciones de los recursos hacia propósitos ajenos al esquema que se opera. En síntesis, se requiere que el esquema de subsidios sea eficiente en cuanto a su grado de selectividad en la cobertura y en cuanto a su capacidad operativa en los mecanismos de asignación y aplicación. Ello implicará optimizar los recursos disponibles.

Haciendo uso de estos conceptos, en las siguientes secciones se procederá a analizar la evolución reciente de la política de subsidios a productos básicos alimenticios.

II. ESQUEMAS DE SUBSIDIO A PRODUCTOS BÁSICOS ALIMENTICIOS PREVALECIENTES EN EL PERIODO ANTERIOR A LA CRISIS

Durante el periodo comprendido entre 1950 y 1982, la política de precios cumplió un importante papel en la consecución de tres propósitos complementarios: como instrumento de promoción del desarrollo industrial vía el abaratamiento de las materias primas e insumos; como instrumento eficaz en la estabilización relativa de los precios internos y, en situación extrema, como elemento central de la estrategia antinflacionaria; y como elemento amortiguador de los impactos negativos en la distribución del ingreso al subsidiar el consumo de la población vía el abaratamiento de los principales bienes-salario. El diferente énfasis que a lo largo de las tres décadas aquí consideradas se otorgó a cada uno de los propósitos apuntados, remite a las variantes condiciones del país y a los distintos objetivos que se planteó la política macroeconómica. Desde tal óptica, se distinguen dos etapas.

La primera de ellas (1950-1970) se caracterizó, en lo esencial, por un alto crecimiento del producto y por la relativa estabilidad tanto de precios como del tipo de cambio. En los primeros años de la década de los cincuenta nuestra economía registró un elevado crecimiento, alentado principalmente por un aumento sustancial del gasto público; sin embargo, el dinamismo se frenó rápidamente por las fuertes presiones inflacionarias de origen externo, como efecto de la recesión posbélica, particularmente aguda en la economía estadounidense. A

partir de la devaluación de 1954 se establecieron las bases para una rápida recuperación, dándose paso a un crecimiento económico sostenido y sin precedente que se extendió hasta 1970. En este contexto, la política de precios privilegió los primeros dos de los tres propósitos enunciados anteriormente. En efecto, el sujetar los principales productos agrícolas al régimen de precios de garantía (a partir de 1953), manteniéndolos prácticamente congelados, contribuyó decisivamente al abaratamiento de los costos industriales (tanto de materias primas como de salarios); de igual manera, al proporcionar mediante las empresas paraestatales bienes y servicios a precios subsidiados, no sólo se trasladaba al capital industrial importantes excedentes, sino que se contribuía decisivamente al fortalecimiento de las políticas estabilizadoras al contener, por esta vía, el alza de los costos y la inflación. La absorción de los costos del proceso industrializador corrió por cuenta del Estado quien lo financió mediante la expansión del gasto público, el sacrificio fiscal y el endeudamiento tanto interno como externo. Lo anterior permitió mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

Si bien la estrategia instrumentada auspició un elevado ritmo de crecimiento económico, precios estables y una acelerada sustitución de importaciones, soslayó la competitividad, deformó el sistema de precios y restó eficiencia a un mercado interno altamente protegido. La configuración de la estructura industrial y comercial presenció el temprano surgimiento en su seno de formaciones oligopólicas que capitalizaron las ventajas que el entorno les brindaba. Un fenómeno similar ocurrió en la estructura social, al acentuarse la polarización en la distribución del ingreso. El Estado buscó limitar prácticas especulativas y desleales de los agentes económicos por medio de instrumentos regulatorios y contrarrestar los desequilibrios en la distribución del ingreso aplicando el control de precios a los artículos de primera necesidad para facilitar su consumo a la población de bajos recursos, especialmente los asalariados urbanos; o bien, interviniendo activamente en la regulación del mercado con su propio aparato de comercialización social.

La segunda etapa se extiende desde 1970 hasta 1982. Hacia finales de los sesenta se manifestaron los primeros síntomas del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y de la fase primaria de sustitución de importaciones. A lo largo de la década de los setenta irrumpieron abiertamente —como expresión del progresivo deterioro de la economía en todos los órdenes— los siguientes fenómenos: derrumbe

del sector agrícola y creciente dependencia externa en materia de alimentos, reactivación en el crecimiento de los precios, inaugurándose una etapa de inflación con menor crecimiento económico,¹ debilitamiento de los ejes dinamizadores de la economía, expansión significativa del déficit del sector público y creciente endeudamiento externo. Ante tal escenario que configuraba condiciones propicias para alterar la estabilidad social y política, la estrategia del gobierno optó por atacar más los efectos que las causas de la situación económica. Por lo que toca a la política de precios, cabe destacar que sin renunciar a sus orientaciones clásicas, se la empezó a utilizar en forma progresiva como instrumento antinflacionario por excelencia y, aunque con una ponderación menor, como amortiguador del deterioro del salario. Después de una década de inmovilidad, se modificaron y sujetaron a revisión periódica los precios de garantía de los productos agrícolas disminuyendo el rezago acumulado; no obstante, éstos no lograron recuperar cabalmente el deterioro sufrido debido a las presiones inflacionarias que se enfrentaban.

Ante la presencia de movimientos especulativos y oscilaciones bruscas en los precios de las mercancías de consumo generalizado, que afectaban el poder de compra de los estratos sociales más débiles, se recurrió al sistema de control oficial de precios, incorporando una amplia gama de aquéllos al régimen de precio máximo. En esta misma estrategia se inscribe la decisión de mantener deprimidos los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público que mayor incidencia tienen en la economía, aun a costa de sacrificar el ahorro corriente de las principales empresas paraestatales. Con esto dio comienzo la notable expansión de subsidios de todo tipo que sobrepasó cualquier propósito de administración y control de los mismos.

Durante el lapso transcurrido entre 1977 y 1981 se registró una rápida recuperación de la economía, motivada sustancialmente por el crecimiento extraordinario de la plataforma de exportación petrolera; se removieron las limitantes del financiamiento externo y se amplió la capacidad de endeudamiento. El único fenómeno, no sólo persistente sino en proceso de agudización, era la inflación.

¹ A partir de 1970 se dio un quiebre de las tendencias de largo plazo del desarrollo económico; el crecimiento anual del PIB tuvo un comportamiento altamente discontinuo, siendo la tasa media anual de 4.9% para el lapso 1970-1977, frente a 7.6% del periodo 1962-1970 y 5.9% de 1955-1961. Banco de México, *Producto interno bruto y gasto, 1960-1978*, México, 1979; Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1972.

Con el objeto de no frenar el fuerte impulso de la economía, el gobierno siguió incrementando el gasto público, aceptando el costo inflacionario que implicaba. Sin embargo, el abandono de políticas de estabilización económica dio lugar a desequilibrios fiscales y financieros, expresados en la creciente disparidad demanda-oferta. Dichos desequilibrios se convirtieron en uno de los factores causales de las presiones inflacionarias, haciendo crecer el índice de precios al consumidor a niveles cercanos al 30% en 1980 y 1981. Durante los años 1977-1981 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) creció, en promedio, a 23.8% anual; sin embargo, el incremento correspondiente a los productos sujetos a control de precios fue de 19.9%. Esto fue resultado de la aplicación de un régimen de control de precios que buscó aminorar al máximo el efecto inflacionario en aquellos productos más estrechamente asociados al consumo de los estratos de menores ingresos; para lograrlo se recurrió al subsidio. Por esta vía se provocó un importante rezago y se distorsionó la estructura en los precios relativos de los productos sujetos a control.² Si bien las transferencias de recursos asociadas a estas medidas pudieron practicarse durante buena parte de los años setenta sin provocar una fuerte presión sobre las finanzas públicas, en los inicios de los ochenta el margen de maniobra se redujo fuertemente. De esta manera los crecientes montos de subsidio destinados a cubrir el diferencial de precios contribuyeron decisivamente a incrementar el déficit público.

Esquemas de subsidio por producto

En el periodo anterior a la actual crisis económica una buena proporción de los subsidios a alimentos se canalizó a través del Sistema CONASUPO.³ Los años 1973 y 1974 marcan el inicio de una era de progresiva dependencia externa en materia de granos; ante la fuerte caída de la producción interna, las importaciones se establecen como un componente importante de la oferta nacional. Frente a tal circunstancia dicho organismo pasó a cumplir importantes funciones en la regula-

² Ilustremos con algunos ejemplos: mientras que el INPC creció 123.4% de diciembre de 1977 a diciembre de 1981, el precio de la tortilla creció solamente en un 52.8%, el pan blanco no registró incremento y el arroz lo hizo en un 88%.

³ Con excepción del azúcar, el conjunto de los productos de consumo básico beneficiados con los subsidios operados por CONASUPO son: tortilla, harina de maíz, pan blanco, harina de trigo, galletas populares, pastas para sopa, frijol, arroz, aceites comestibles, huevo y leche.

ción y abastecimiento de las subsistencias populares mediante la intervención directa en los mercados nacional e internacional, comprando y vendiendo tanto los productos de consumo final como los granos para la industria alimentaria. La intervención de CONASUPO, cuya presencia registró una expansión extraordinaria a partir de esos años, implicó desde entonces considerables transferencias del gobierno para compensar el creciente déficit de operación en que incurría el organismo regulador con el propósito deliberado de atenuar las presiones inflacionarias.⁴

Por lo anterior, el renglón de subsidios adquirió progresivamente mayor importancia en el desempeño global del Sistema CONASUPO y, por lo tanto, un mayor peso relativo en su gasto corriente, expresándose en un alto déficit de operación que gravitó fuertemente sobre la situación financiera de este organismo. En el cuadro 1 se presentan los principales indicadores de la situación financiera de CONASUPO y se pondera su dimensión respecto al gasto total ejercido por el sector paraestatal sujeto a control presupuestal y al monto total de las transferencias canalizadas al mismo para apoyar su gasto corriente.⁵ Se observa que a precios constantes el déficit de operación de CONASUPO se incrementó veinte veces entre 1970 y 1981, situación que lo condujo a absorber una proporción cada vez mayor de las transferencias destinadas al sector paraestatal (pasando de 34.7 a 43.3% en los años respectivos); en relación al gasto total de dicho sector las transferencias a CONASUPO también aumentaron su participación representando el 5.0% en 1981 frente al 1.4% en 1970.

La información ofrecida en los cuadros 2 y 3 permite completar la anterior visión dando cuenta de la evolución de las transferencias desde 1974 hasta el momento actual, así como su composición. Se aprecia el notable crecimiento de los subsidios entre 1978 y 1984 y su rápida declinación en los años posteriores. Parece existir una fuerte correlación entre la expansión total de los subsidios y el crecimiento de las transferencias para apoyar el gasto corriente; paradójicamente, en la etapa reciente de reducción progresiva del subsidio global, las trans-

⁴ Este déficit resultaba de la absorción, por parte de CONASUPO, del diferencial entre los costos de adquisición y de comercialización de los granos y precios de venta a la industria. Como se recordará, en dichos años se incrementaron sustancialmente los precios de garantía de los granos para incentivar la producción; por efecto del incremento, el índice de precios agrícolas se disparó en relación con el índice general de precios al pasar de 156.4 en 1972 a 315.0 en 1975, frente a 155.7 y 252.7 (Base 1960 = 100; Banco de México).

⁵ Excluyendo a PEMEX.

ferencias a capital y pago de pasivo han aumentado considerablemente.⁶

Presentamos a continuación, una breve caracterización de los principales esquemas de subsidio, vigentes en el periodo anterior a la crisis, para los principales productos básicos.

Maíz-tortilla

Dada la importancia estratégica de este producto en la alimentación nacional y en virtud de las crecientes dificultades que enfrentaba la producción agrícola, desde 1973 CONASUPO asumió prácticamente la responsabilidad del abasto interno del grano; para tal efecto, desde aquella época opera los programas de compra de las cosechas nacionales a precio de garantía, realiza la totalidad de las importaciones necesarias para cubrir el déficit y mantener una reserva técnica reguladora, y abastece a la industria molinera y harinera. Por lo anterior, este grano ha sido y es actualmente el que mayor importancia tiene en la operación de CONASUPO y de mayor participación relativa en el monto total de subsidios que transfiere a los productos alimentarios básicos (ver cuadros 4, 9 y 10).

Los subsidios otorgados por CONASUPO a la cadena maíz-tortilla son de dos tipos. El subsidio vía precio se destina a través de la dotación de materia prima a la industria molinera, siendo resultado del diferencial existente entre el precio oficial de venta del maíz a la industria de la masa y la tortilla (precio establecido desde entonces por la Secretaría de Comercio) y los costos totales en que incurre CONASUPO al adquirir, almacenar y distribuir el grano.⁷ El subsidio directo se realiza mediante una bonificación en efectivo a la industria harinera por tonelada de harina de maíz vendida a granel. La cuota de bonificación es el diferencial entre el precio oficial de venta al consumidor final de este producto y los costos industriales, incluyéndose, además, el margen de utilidad calculado en función del capital contable neto de las empresas industriales.

En el cuadro 5 se presenta la evolución del subsidio total por tonelada para un grupo seleccionado de granos. Se observa que el subsidio

⁶ En las secciones III y IV retomaremos con mayor detalle el análisis de la situación financiera de CONASUPO.

⁷ En la terminología contable, se trata del resultado de operación.

al maíz crece rápidamente en proporción al precio de garantía pagado al productor agrícola, llegando a representar en 1982 el 70.2% del valor de éste.

La cadena maíz-tortilla constituye un ejemplo clásico de subsidio generalizado que por su baja selectividad e inadecuado diseño ha provocado efectos no deseados. Por su creciente peso contribuyó a anular el efecto de fomento a la producción supuestamente implícito en el precio de garantía; el subsidio tiene, en efecto, un doble impacto negativo sobre el maíz; por una parte deprime su mercado al disputarle su mejor cliente: el consumo humano, y por otra, en su relación con los precios de compra oficiales, lo hace competir con el mercado forrajero hacia el que se ha estado desviando en volúmenes crecientes.

Adicionalmente, por su forma de operación, dicho subsidio se prestó en los hechos a graves distorsiones. Una de ellas consistía en la desviación de parte del grano subsidiado practicada por los molineros para fines de reventa hacia el mercado libre; una importante proporción de ese grano se destinaba para consumo animal; incluso se daba lugar a un reciclaje cuando el molinero vendía nuevamente a CONASUPO, a precio de garantía, el grano adquirido previamente a precio subsidiado.

Trigo-harina-pan

El subsidio vía precio otorgado a la materia prima para la fabricación de los diversos productos derivados del trigo, operó en forma análoga al del maíz, aunque con algunas variantes. La mayor proporción de las cosechas nacionales era adquirida en el mercado primario directamente por la industria harinera al precio de garantía vigente; esta operación era apoyada por CONASUPO mediante la utilización de su infraestructura de almacenamiento. Ante la insuficiencia de la producción interna, CONASUPO realizaba la totalidad de las importaciones para abastecer la demanda industrial insatisfecha; los costos de comercialización eran absorbidos por la paraestatal. A partir de 1979-1980 entró en operación el subsidio directo destinado a la producción de harina, vía la bonificación de venta del saco de 44 kilogramos. En 1982 dicho subsidio intentó una mayor selectividad en su cobertura destinándose sólo a la harina "semifina" que se utiliza en la fabricación de pan. Sin embargo, al poco tiempo se concedió un subsidio similar a la industria de galletas populares y pastas para sopa.

En proporción a los subsidios totales canalizados a los productos alimenticios, el correspondiente al trigo fluctuó alrededor del 20% (cuadro 4) y representó la mitad del destinado al maíz. Sin embargo, en términos unitarios el del trigo alcanza una proporción mayor al correlacionarlo con su precio de garantía (cuadro 5).

Los propósitos buscados por este esquema de subsidio también se desvirtuaron. Los mecanismos de desviación se daban principalmente al utilizar la harina para la elaboración de alta repostería y pan dulce, productos no sujetos al régimen de control de precios. Adicionalmente, aunque en grado menor, se destinaba la harina a la producción de alimentos balanceados o en la fabricación de materiales utilizados para los acabados en la construcción de edificios.

Sorgo y pasta de soya-huevo y carnes

Este subsidio se otorgaba a través de dos mecanismos: vía dotaciones de sorgo a un padrón constituido por los avicultores y porcicultores que fabrican sus alimentos balanceados de acuerdo a los requerimientos nutricionales y al tamaño de piaras y parvadas; y el subsidio directo a la industria de alimentos balanceados mediante el sistema de bonificación del diferencial entre costo industrial y precio oficial de venta final del producto.

Existía, además, otro subsidio canalizado directamente al industrial por concepto de las pastas que se obtienen del proceso de molienda de las oleaginosas, especialmente la soya; dicha pasta, por su alto contenido de proteínas, se destina a la producción pecuaria y de alimentos balanceados.

Los subsidios erogados para sorgo y pasta de soya se incrementaron considerablemente entre 1976 y 1979, hasta alcanzar una participación relativa similar a la del trigo (ver cuadro 4). En el caso del sorgo, el subsidio por tonelada *versus* el precio de garantía respectivo, es el de mayor tamaño en el conjunto de los productos que hemos considerado (ver cuadro 5).

Oleaginosas-aceites

La participación de CONASUPO en las compras nacionales de semillas oleaginosas fue, en el periodo 1970-1982, poco significativa, ya que la

industria aceitera absorbió casi en su totalidad los volúmenes cosechados. Sin embargo, la responsabilidad de las importaciones de semillas o aceites crudos corrió por cuenta de CONASUPO.

Ante esta circunstancia, el subsidio vía precio corresponde al abasto de semillas y aceites de origen externo que realizó CONASUPO a la industria. Dicho subsidio creció en forma espectacular al pasar de 777 millones de pesos en 1976 a 9 195 millones en 1982;⁸ sin embargo, su participación relativa dentro del monto total de subsidio canalizado a productos básicos no se altera (cuadro 4), debido a que durante esos años este último tuvo una notable expansión. En cuanto a la proporción que alcanzó el subsidio por tonelada de soya respecto a su precio de garantía, con excepción de dos años (1973 y 1977), representó alrededor del 20% entre 1971 y 1981. Sin embargo, en los siguientes dos años dicho subsidio significó el 37.7 y 56%, respectivamente, del precio de garantía (cuadro 5).

III. EVOLUCIÓN DE LOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO DURANTE EL PERIODO MÁS SEVERO DE LA CRISIS 1983-1987

En 1982 la economía mexicana entró en un periodo de crisis estructural y prolongada, signada por una fuerte recesión del aparato productivo y elevados índices de inflación. En este contexto, la política de precios inició una nueva fase, determinada por una política macroeconómica dirigida a remontar la crisis. Los objetivos básicos de la estrategia económica, instrumentada a partir de 1983, se orientaron al abatimiento de la inflación, a la corrección de los desequilibrios del sector externo y de las finanzas públicas, así como a la protección de la planta productiva, el empleo y el consumo básico de los estratos sociales más severamente castigados por la crisis.⁹ El Programa Inmediato de Reordenación Económica, diseñado para instrumentar la estrategia en la primera etapa (1983-1985), se planteó como objetivo de alta prioridad el combate frontal de la inflación mediante la contracción de la demanda agregada. Se partía de la premisa según la cual la inflación se generaba por un exceso de demanda que se alimentaba, a su vez, por el elevado gasto público y el creciente déficit

⁸ En términos reales el subsidio se incrementó en 331.7%. CONASUPO, *Análisis del subsidio al aceite comestible*, México, 1984, p. 10.

⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional del Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

fiscal. La política de precios y subsidios se vinculó estrechamente al objetivo de saneamiento de las finanzas públicas declarando, al mismo tiempo, su propósito de incidir en la protección del consumo básico de la población económicamente más vulnerable. El saneamiento de las finanzas públicas se alentó mediante severas reducciones al gasto de la administración pública federal, tanto central como paraestatal, la reestructuración orgánico-funcional y el redimensionamiento de su tamaño, el ajuste a la carga tributaria y el fortalecimiento a la administración fiscal.

Los resultados obtenidos pueden apreciarse en el cuadro 6. Entre 1983-1985 el PIB registró una fuerte caída en relación a 1981 (año en que su valor había alcanzado el máximo nivel), como efecto de las drásticas medidas recesivas. El déficit financiero, como proporción del PIB, se redujo considerablemente; el repunte observado en 1986 y 1987 es mayormente atribuible a la caída de los ingresos petroleros y a las presiones del endeudamiento que al relajamiento de la disciplina presupuestal; así parece sugerirlo la evolución del superávit económico primario y del déficit operacional. La inflación se redujo sensiblemente entre 1983 y mediados de 1985; sin embargo, a partir del segundo semestre repuntó fuertemente moviendo el INPC a 63.7% al cierre del año. El creciente deterioro del salario y el aumento de la tasa de desempleo abierto que se observan, justificaban desde el punto de vista social la adopción de medidas inmediatas que amortiguaran los estragos de la crisis sobre los niveles nutricionales y las condiciones de vida de la población.

Paradójicamente, la estrategia económica del gobierno, apremiada por las restricciones financieras internas y un entorno económico nacional e internacional adversos (efectos de los sismos de 1985 y tercera reducción drástica del precio internacional del petróleo), intensificó los controles de gasto público y profundizó las medidas de reordenación económica y cambio estructural. En la lógica subyacente a las políticas de ajuste aplicadas, no se justificaba mantener rezagos en los precios de bienes y tarifas públicas; su rápida corrección alimentó las fuertes presiones inflacionarias a la par que por el lado del gasto público se efectuaban nuevas y severas reducciones. El Sistema CONASUPO no estuvo al margen de este contexto, se sujetó a un amplio programa de reorganización administrativa y saneamiento financiero.

En dicho proceso, la reestructuración y racionalización de los esque-

mas de subsidio a productos básicos jugó un papel decisivo, hecho que se evidencia en la reducción drástica (65.1% en términos reales) de las transferencias totales a CONASUPO entre los años de 1984 y 1988, tal como se muestra en el cuadro 3, al pasar de 210 231 a 73 395 millones de pesos, respectivamente.

Hasta 1984, año en que alcanza su nivel máximo, las transferencias se destinaron, en su mayor parte, a cubrir el déficit de operación del organismo regulador; durante 1974-1984, como se observa en el cuadro referido, las transferencias corrientes representaron en promedio el 88% del monto global. A partir de 1985, y en el contexto de una disminución vertiginosa de este último, las transferencias a capital y pago de pasivos crecieron espectacularmente.¹⁰ Esto fue consecuencia de la adopción de medidas para revertir el proceso de asfixia financiera que aquejaba al organismo regulador como efecto del oneroso servicio de su deuda externa. Ésta había sido contratada a instancias del propio gobierno a principios de los ochenta, con el objeto de atender un déficit creciente que no podía ya cubrirse con transferencias fiscales. En 1983 la deuda externa de la paraestatal ascendía a 2 830.8 millones de dólares.¹¹ Producto de las medidas aplicadas (asunción de pasivos por parte del gobierno y amortizaciones de corto plazo) a finales de 1987 el saldo de la misma era de 426.2 millones de dólares, cifra ligeramente superior al valor de los inventarios de la empresa. En lo que corresponde más específicamente a los subsidios que prevalecían para los productos básicos, su progresiva reducción o eliminación se logró fundamentalmente por la vía de incorporar en la estructura de los precios de venta todos los gastos en que incurre CONASUPO para operar el abasto de granos y oleaginosas a la industria alimentaria.

Dicho sea de paso, existen serias dificultades para obtener cifras confiables en materia de subsidios, ya que no son coincidentes entre las propias dependencias y entidades de un mismo sector de la administración pública federal. El cuadro 7 presenta, según la fuente institucional de procedencia, información relativa al monto total de subsidio canalizado por CONASUPO al conjunto de los productos básicos. Al margen de las discrepancias, las cifras de ambas fuentes confirman la tendencia decreciente de los subsidios anteriormente apuntada.

¹⁰ El monto acumulado entre 1985 y 1988 superó en 2.7 veces a la suma total de las transferencias correspondientes a dicho rubro de los once años precedentes.

¹¹ CONASUPO, *50 años en la regulación del abasto*, México, 1988.

Entre 1983 y 1987 la restructuración de los mismos presentó los siguientes resultados: una drástica reducción lograda principalmente por la vía de eliminación de los subsidios, situándose en el nivel más bajo del periodo;¹² un importante cambio en su composición (ver cuadro 8), que se expresó en la disminución del peso relativo del subsidio canalizado vía precios, espacio que fue cubierto por un nuevo esquema de subsidio selectivo, directo al consumo de tortilla. El subsidio vía precio absorbió en 1983 más del 70% del monto total; para el año de 1987 le correspondió solamente el 30.3%. El subsidio directo a la industria también se redujo hasta desaparecer en 1987. De acuerdo con la información de CONASUPO (cuadro 9), los casos más relevantes del proceso de eliminación de subsidios fueron el sorgo, el trigo y las oleaginosas que absorbían, en conjunto, el 63% del subsidio total.¹³ En 1987 solamente el maíz y la leche en polvo mantenían subsidio.

Es importante señalar que en el caso del maíz se operó un cambio de orientación del subsidio mediante la adopción de nuevos esquemas para trasladarlo de la producción al consumo. El subsidio correspondiente a la leche en polvo, y que en una buena proporción apoya al Programa de Abasto Social de LICONSA,¹⁴ constituye la excepción del proceso general de restructuración ya que durante el periodo considerado acusó un crecimiento significativo en términos reales.

A continuación destacamos los aspectos más relevantes del proceso de restructuración de subsidios efectuado durante el periodo 1983-1987 en los principales sistemas-producto.

¹² Como se aprecia en el cuadro referido, representó el 5% en proporción al monto correspondiente a 1983, según cifras de CONASUPO. La información procedente de la *SECOPI* sugiere, en cambio, que fue en 1986 cuando el subsidio llegó a su nivel mínimo (15% en relación a 1983).

¹³ El cuadro 10 presenta cifras procedentes de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La tendencia de los subsidios y su distribución porcentual por producto son similares a las de CONASUPO, a pesar de las diferencias.

¹⁴ Este programa absorbe poco más de las dos terceras partes de la leche en polvo subsidiada, que se adquiere en el mercado internacional. Los montos de subsidio aquí considerados se refieren exclusivamente a los que resultan del diferencial entre precio de venta de CONASUPO a la rama industrial de lácteos (en la que se ubica LICONSA) y el precio de adquisición en el mercado internacional. No tuvimos acceso a la información sobre el subsidio que transfiere LICONSA al Programa de Abasto Social, que se configura por los costos industriales de rehidratación, y los costos asociados a la distribución del producto final.

Maíz-tortilla

Es importante señalar que aun cuando el monto de su subsidio se redujo en forma vertical de 1983 a 1987 (cuadros 9.1 y 10.1), el maíz se mantuvo como el producto más altamente subsidiado, absorbiendo el 70% del subsidio total en 1987 (cuadro 9). Durante estos años se introducen cambios importantes en los esquemas de asignación del subsidio al maíz, buscando cerrar la brecha entre el precio de garantía y el de venta a la industria molinera y harinera; esto condujo a establecer precios diferenciales del maíz que abastece CONASUPO a dichas industrias, reconociendo en ellos los gastos en que incurre la paraestatal en el manejo y comercialización del grano. En paralelo, se implantó un nuevo mecanismo para trasladar el subsidio al consumo mediante la distribución selectiva de cupones. Tomando en cuenta los importantes cambios ocurridos, nos ocuparemos de su análisis más detallado en una sección posterior.

Trigo-harina-pan

Durante el periodo aquí considerado el subsidio se canalizó casi en su totalidad a la industria harinera de trigo para la producción de pan blanco. Desde 1984 este subsidio observó una fuerte caída hasta su completa eliminación (en 1986 según SECOFI y en 1987 según CONASUPO; cuadros 9 y 10). Su reaparición y posterior crecimiento se explican en el contexto del programa antinflacionario aplicado desde finales de 1987 en adelante.

La eliminación del subsidio a la producción de harina de trigo, y en consecuencia al pan blanco, ocasionó un fuerte incremento en el precio de este producto final calculado en 6300% de 1982 a 1987 (ver cuadro 13).

Sorgo y pasta de soya-huevo y carne

Como parte de los cambios introducidos para hacer más eficiente la operación de CONASUPO en la regulación del mercado de sorgo se alentó una más activa participación de la industria de alimentos balanceados, responsabilizándola de su propio abasto, debiendo concurrir para ello al mercado primario y a los mercados externos.

De ese modo CONASUPO logró reducir su participación en la comercialización de sorgo de 66% en 1983 al 50% en 1986. En paralelo, la paraestatal incorporó en el precio de venta del grano todos los gastos asociados a su manejo y comercialización. En virtud de estas medidas, el subsidio al sorgo disminuyó progresivamente hasta desaparecer.

Por otra parte, los subsidios directos al sorgo y a la pasta de soya fueron eliminados a partir de 1985, aun cuando ya en 1983 y 1984 tenían una participación poco significativa. La reducción del subsidio al sorgo y a la pasta de soya repercutió decisivamente en los fuertes incrementos registrados en el precio del huevo entre 1983 y 1987 (cuadro 13).

Otra consecuencia derivada del proceso de reducción de los subsidios y de la menor participación de CONASUPO en la comercialización del sorgo, fue la reubicación de las plantas avícolas cerca de los centros de producción y de internación de granos y alimentos balanceados, ya que el transporte era un fuerte componente de los costos. De este modo, la planta avícola se desplazó del noroeste a la Región Lagunera.

Oleaginosas y aceites

El subsidio destinado a la cadena producción-distribución de este producto, esencial en el consumo de la población, se incrementó en forma exponencial en sólo tres años (1982-1984), al pasar de 9 195 a 71 500 millones de pesos (132.6% en términos reales). Como consecuencia, absorbió en ese último año el 23% del subsidio total canalizado a los productos básicos (cuadro 9). Sin embargo, a partir de 1987 fue eliminado totalmente.

La eliminación de los subsidios a las semillas oleaginosas implicó la revisión y ajuste del precio oficial del aceite vegetal comestible, incrementándose 16.7 veces entre 1983 y 1987 (cuadro 13). Como se verá en la siguiente sección, el subsidio a las oleaginosas fue rehabilitado en 1988 debido al congelamiento del precio del aceite comestible.¹⁵

¹⁵ La información de SECOFI consigna un monto de subsidio superior a las cifras presentadas por CONASUPO (cuadros 9.1 y 10.1); según dicha secretaría, a partir de 1985 se eliminó el subsidio.

IV. LOS SUBSIDIOS A PRODUCTOS BÁSICOS EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

A pesar de una estrategia económica empeñada tenazmente en alcanzar sus propósitos, a finales de 1987 la economía mexicana mostró síntomas inequívocos de su grave deterioro. El PIB registró un exiguo incremento, la inflación cerró con un índice cercano a 160%, el tipo de cambio se devaluó en 143%, el déficit financiero repuntó situándose en 16% como proporción del PIB, el deterioro del salario real se agravó, acumulando una caída de 42% en relación a 1982, y la tasa de desempleo abierto se colocó por encima del 12% (cuadro 6).

El fenómeno más persistente a lo largo de la década y que mayor irritación ocasionó al país era, sin duda, la espiral inflacionaria. El diagnóstico de sus causas varió en el transcurso de los años. Entre 1983 y 1985 su origen se remitió a un exceso de demanda; a principios de 1986, cuando la demanda estaba deprimida y las presiones inflacionarias aumentaban, su causa se ubicó por el lado de la oferta: existían factores reales —se decía— que actuaban sobre los costos de producción, principalmente el derrumbe de los precios internacionales del petróleo que, a su vez, empujaba el tipo de cambio a un ritmo de mayor deslizamiento (para adecuar los precios de importación y exportación a los nuevos términos de intercambio) e impactaba las tasas de interés y el crédito disponible (administrados por el Estado para financiar sus crecientes egresos y evitar la fuga de capitales).

Frente a dicho escenario y mediante un proceso de negociación entre el gobierno, la cúpula empresarial y los representantes de los sectores obrero y campesino, se instrumentó en diciembre de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica. El pacto se planteó como objetivo central el control de la inflación y su reducción progresiva, estableciendo como meta alcanzable a finales de 1988 una tasa mensual entre 1 y 2%.

Se buscó primeramente corregir la desalienación de precios preva-
leciente y frenar la tendencia inercial de la inflación, la cual ya no obedecía a la presión de costos sino que se retroalimentaba por fuertes expectativas, tanto de oferentes como de los demandantes. Bajo dicha premisa, se ajustaron los precios y tarifas públicas, se devaluó nuevamente el tipo de cambio controlado y se otorgó un incremento al salario mínimo. Como efecto de estas medidas la inflación alcanzó en diciembre y enero la tasa más alta en la historia de la economía

mexicana. En marzo de 1988 se tomó la decisión de congelar los precios y tarifas públicos, los precios de productos de la canasta básica, sujetos al régimen de control de precios, y el tipo de cambio; esta medida se extendió al salario en el mes de abril. Configurando el nuevo contexto macroeconómico, el éxito fue inmediatamente constatado: en mayo se alcanzó la meta mensual de inflación de 2%, prevista para diciembre de 1988. Al cierre de dicho año el INPC acumulado cerró en 51.7% frente 159.3 del año anterior, y para 1989 las cifras preliminares reportan 19.7%.

La estrategia de manejo de los precios clave de la economía que está en la base del programa antinflacionario no ha implicado un congelamiento generalizado sino relativo de los mismos. Esto ha permitido el ajuste sucesivo de los precios de algunos granos básicos, de acuerdo con el calendario agrícola, y de otras mercancías bajo esquemas de concertación entre el gobierno y los agentes económicos. En relación a los productos básicos, los precios de venta al consumidor final se han mantenido prácticamente congelados desde marzo de 1988,¹⁶ no obstante que los precios de garantía de sus materias primas agropecuarias se han venido ajustando.

Esta situación condujo inevitablemente a la reaparición y rápido crecimiento del subsidio a dichos productos (cuadro 9). Los mayores incrementos se registraron en la leche en polvo que se adquiere en su totalidad en el mercado externo, en virtud de que su precio internacional ha crecido fuera de toda proporción; en el sistema maíz-tortilla, que sigue siendo el producto al que se destina el mayor monto de subsidio, y en el trigo (cuadros 9.1 y 10.1). Sin embargo, con excepción de la leche en polvo, arroz y frijol, se está lejos todavía de los niveles de subsidio alcanzados durante 1983 y 1984.

Independientemente del fuerte repunte observado en los subsidios entre 1987 y 1989 y que se explica en gran medida por la aplicación del programa heterodoxo de estabilización económica, su proceso de racionalización ha seguido avanzando firmemente en los casos de maíz y leche en polvo. En ambos casos, la restructuración implicó ampliar sustancialmente el subsidio selectivo, garantizando de ese modo que el beneficio se aplicara efectivamente en las familias de menores ingresos.¹⁷ El programa de abasto social de leche de LICONSA amplió su

¹⁶ Algunos, incluso desde 1987, como se puede apreciar en el cuadro 13.

¹⁷ Conviene tener presente que el maíz y la leche en polvo absorben el 66.2% del monto global de subsidios a productos básicos.

cobertura social alcanzando 1.9 millones de familias en 1989 frente a 1.2 que atendía en 1986.

En el sistema maíz-tortilla la reestructuración se orientó a disminuir el enorme peso que tenía el subsidio generalizado (canalizado vía precio a la industria molinera) y a racionalizar el que se destinaba a la industria harinera, a la par que se fortalecía la operación de dos programas novedosos, bajo la responsabilidad institucional de DICONSA. En primero de ellos, destinado exclusivamente al medio rural, consiste en la distribución de maíz a granel y de harina de maíz a precio subsidiado. El segundo es el programa de distribución de cupones para la adquisición de tortilla a precio subsidiado, fundamentalmente en el ámbito urbano, dirigido a estratos de población de escasos recursos.

V. LOS NUEVOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO: EL CASO DEL SISTEMA MAÍZ-TORTILLA 1983-1989

El caso más relevante en cuanto a la evolución y tendencia de los subsidios destinados a productos básicos es el de maíz-tortilla. Entre 1983 y 1987 tuvieron lugar modificaciones sustanciales en sus mecanismos de aplicación, cobertura y recursos asociados. Desde 1973 hasta 1984 el único esquema prevaleciente, para el producto que nos ocupa era el subsidio generalizado que se transfería a la industria mediante dos mecanismos: vía precio, y directo. Paralelo al anterior, en junio de 1984 se instrumentó el subsidio al consumo vía la distribución de tortilla en tiendas del sector público; éste operó hasta marzo de 1986. En sustitución del mismo, en abril de ese año inició su operación el programa de distribución de cupones para la adquisición de tortilla a precio subsidiado.

En esta sección revisaremos con mayor detalle los tres esquemas referidos. Respecto del primero, sobre el que ya abundamos en las secciones anteriores, simplemente recapitularemos en torno a sus principales características y al tipo de distorsiones a que dio lugar, toda vez que su reconocimiento marcó la pauta para el diseño e instauración de los dos esquemas restantes.

Racionalización del esquema de subsidio generalizado

En 1982 la oferta global de maíz subsidiado de CONASUPO ascendió

a 4.4 millones de toneladas, correspondiendo el 59% a dotaciones destinadas a molinos y molinos-tortillerías; 1.2 millones de toneladas (27%) fueron entregadas a la planta industrial fabricante de harina de maíz nixtamalizado; en tanto que las 600 mil toneladas restantes tuvieron como destino las ventas al menudeo y el abastecimiento a fabricantes de productos no alimenticios.¹⁸

En el caso de las dotaciones a molinos y molinos-tortillerías, su cobertura alcanzaba a menos de la tercera parte de los 36 mil molinos y molinos-tortillerías existentes en el país; además de que dichas dotaciones se concentraban en siete entidades de la república: Distrito Federal, estado de México y áreas urbanas de Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Michoacán y Nuevo León.¹⁹

En 1983 un estudio técnico coordinado por la SECOFI identificó las siguientes distorsiones que este esquema de subsidio generalizado propiciaba: ²⁰.

1. Sólo uno de cada cinco establecimientos en el país recibía dotaciones subsidiadas, por lo que un importante segmento de la población consumidora no tenía acceso al producto subsidiado.
2. Más del 20% de las dotaciones no tenía un destino conocido. Ello se desprende de las discrepancias existentes entre los registros y padrones de la industria y los de CONASUPO; mientras la primera registraba un abastecimiento por 39 mil toneladas semanales, la paraestatal registraba ventas promedio por 50 mil toneladas semanales.
3. Se observó una desproporcionada distribución de la materia prima subsidiada por establecimiento; en un extremo 5 200 establecimientos recibían menos de dos toneladas por semana, en tanto que 255 molinos concentraban, en promedio, 39 toneladas; a este último grupo correspondía el 20% del total de las dotaciones.
4. Se estimó que el volumen total de maíz, vía dotaciones, debería ser equivalente a 70 mil toneladas de masa nixtamalizada; sin embargo, sólo 50 mil se destinaban efectivamente a la producción de tortilla.

¹⁸ SECOFI, "Programa para la reestructuración del Sistema Maíz-Tortilla 1983-1988", México, 1983.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ "Conclusiones de los Grupos Interinstitucionales de Trabajo para el Programa de Reestructuración del Sistema Maíz-Tortilla", México, 1983.

El volumen restante se destinaba a la elaboración de otros productos, se desperdiciaba, o bien nunca llegaba a transformarse en masa en virtud de que se desviaba hacia el consumo animal.

5. En la fase de distribución de la masa de nixtamal a cerca de 30 mil tortillerías se presentaban nuevas distorsiones: alteración de peso, sobreprecios, ventas por docena a través de canasteras y abastecimientos preferentes a restaurantes.

6. En síntesis —concluía el estudio citado— al final del “proceso que involucró un costoso esfuerzo gubernamental en materia de acopio, almacenamiento, conservación, transporte, distribución y financiamiento, resulta que solamente 1.7 millones de familias reciben en realidad tortilla a precio oficial mediante las dotaciones de maíz canalizadas a los molinos de nixtamal, cuando en teoría, con los volúmenes distribuidos, el beneficio debería llegar al doble”.

Partiendo de la problemática anterior, la estrategia de reestructuración del subsidio a la cadena maíz-tortilla se fincó en las siguientes líneas de acción: *i*) iniciar un proceso de rápida reducción del subsidio canalizado vía dotaciones de maíz, acortando la brecha entre el precio de venta de la materia y prima y los costos reales en que incurre CONASUPO en su comercialización; ello implicó, obviamente, incrementar sustancialmente el precio de la tortilla al consumidor final; y *ii*) trasladar el subsidio de la producción al consumo y hacerlo más selectivo desde el punto de vista social, destinándolo a zonas de consumo prioritario y a grupos de población preferente.

En relación a la primera línea de acción, tal como se muestra en el cuadro 16, el subsidio vía precio se redujo en forma espectacular entre 1983 y 1987 al pasar de 66 561 a 9 949 millones de pesos. Durante 1988 y 1989 ha repuntado como consecuencia de las medidas instrumentadas en apoyo al pacto.

Cabe señalar que el subsidio destinado a la industria molinera de nixtamal se había cancelado en 1987 para el interior del país, operando solamente en el Distrito Federal y su área metropolitana. El subsidio que se transfiere a DICONSA para apoyar su programa de distribución de grano en el medio rural, si bien disminuyó entre 1985 y 1987, se ha fortalecido en los años posteriores. Este subsidio, a diferencia del anterior, tiene un alto grado de selectividad, toda vez que se

dirige a grupos de población que a pesar de ser productores de maíz no alcanzan a satisfacer sus necesidades más urgentes de alimentación, por lo que requieren de un complemento, sobre todo en las épocas intermedias entre los periodos de siembra y cosecha, en las que el grano es escaso; DICONSA abastece a dichos grupos este producto esencial a precios similares o cercanos al de garantía.

El subsidio directo a la industria se sujetó a los siguientes cambios: se redujo sensiblemente el volumen de harina subsidiada que la industria harinera abastecía a molinos y tortillerías, estableciéndose cuotas tope. Ello permitió disminuir el subsidio de 17 961 millones en 1985 a 2 421 en 1986 (cuadro 16). En 1987 se suscribió un convenio entre la SECOFI, DICONSA, CONASUPO y la CNC para la puesta en marcha del "Programa de abasto de harina de maíz subsidiada a las zonas rurales del país", con el objeto de abaratar la tortilla producida con harina en un 40% respecto al precio oficial vigente. Este programa, muy similar al de distribución de grano, opera bajo criterios altamente selectivos; es por ello que se ha reforzado llegando a representar, en 1989, el 8.5% del monto total de subsidio destinado al sistema maíz-tortilla (cuadro 17).

Respecto a los resultados de la segunda línea estratégica nos ocupamos en los siguientes apartados.

El subsidio vía la distribución de tortilla en tiendas de los sectores público y social

Los trabajos realizados en torno al "Programa de reestructuración del sistema maíz-tortilla" concluyeron que el traslado del subsidio a la tortilla podía verificarse mediante dos mecanismos: la distribución del producto en las tiendas de los sectores público y social, con perspectivas de ampliar su cobertura mediante unidades móviles, y la utilización de formas valoradas para bonificar la parte subsidiada del precio de la tortilla.

En junio de 1984 el Sistema de Distribuidoras CONASUPO (DICONSA) inició la operación del "Programa maíz-tortilla" cuyo objetivo fue apoyar el establecimiento de precios diferenciales del producto, orientando en forma selectiva y transparente el subsidio hacia un importante segmento de la población de menores ingresos del país. Al cierre de ese mismo año, DICONSA ejerció el 16% del presupuesto autorizado

para el programa, que le permitió adquirir 72 459 toneladas de tortilla, de las que vendió 71 964.

Por primera vez en el caso de este producto, el subsidio se orientó hacia el consumo a través de la tortilla distribuida por canales específicos²¹ a un precio preferencial que coexistía con el mercado tradicional de las tortillerías.

Independientemente de los logros sociales alcanzados, es lógico suponer que el costo de distribución de tortilla por este mecanismo fue muy elevado, hecho que, a la postre, motivó su cancelación. En efecto, de acuerdo con la información de 1985, la diferencia entre compras de tortilla y ventas arroja una merma de 495 toneladas (0.7%). Si se considera que en los meses siguientes se incrementó sustancialmente el volumen manejado y se incorporaron nuevos establecimientos, es de suponerse que las mermas crecieron considerablemente.

Por otro lado, a la par que se elevaban los costos asociados a la operación del programa, crecía de manera imprevista un gasto de inversión, en función de los nuevos requerimientos de infraestructura para la distribución del producto.

Por lo que respecta a la cobertura social del programa, es posible que un importante segmento de la población objetivo haya quedado excluida de las bondades del mismo, dada la infraestructura de distribución utilizada. Se estima que de los cuatro mil establecimientos las tres cuartas partes correspondían a tiendas propias, concesionadas y centros populares de abasto (CEPAC) siendo discutible que las dos primeras categorías atendieran población objetivo preferente, en virtud de su localización.

En diciembre de 1985 el Congreso del Trabajo presentó una petición a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para el establecimiento de un sistema de subsidio directo al consumo de los trabajadores. Tal solicitud influyó en la decisión de cancelar el programa de distribución de tortilla y sustituirlo por el de cupones.

Esquema de subsidio al consumo mediante formas valoradas

El "Programa de distribución de bonos para la compra de tortilla subsidiada" inició su operación en abril de 1986, bajo los siguientes pro-

²¹ La distribución se efectuó durante 1984 en los establecimientos de DICONSA y LICONSA; para el año siguiente se incorporaron tiendas del DDF., gubernamentales y sindicales.

pósitos: subsidiar el consumo de tortilla de los trabajadores de más bajo ingreso y de los habitantes de zonas populares urbanas, garantizar que el subsidio sea selectivo, transparente y temporal, y coadyuvar a la racionalización del gasto público.

Se definió como población beneficiaria del mismo al conjunto de familias con ingresos menores a dos veces el salario mínimo. Con ese criterio se estimó en 15 millones el universo de beneficiarios de los que nueve se localizaban en zonas marginadas urbanas y seis correspondían a familiares de trabajadores sindicalizados.²²

El programa opera bajo dos mecanismos de distribución de cupones: el primero consiste en la identificación de la demanda proveniente de las familias, captada en las tiendas de los sectores público y social mediante un procedimiento de solicitud, investigación y emisión de tarjetas de consumo preferente para la venta de cupones. El segundo mecanismo consiste en el establecimiento de un convenio entre organizaciones sindicales y DICONSA, mediante el cual se identifican las necesidades de sus agremiados según el rango de ingreso.

Los portadores del cupón, entregado por DICONSA o por las organizaciones sindicales, lo canjean por producto en las tortillerías; éstas lo utilizan, a su vez, como medio de pago de la materia prima que les abastecen los molinos; finalmente, previa emisión de certificado por la SECOFI, los molineros hacen efectivo el valor de los cupones en las sucursales de BANAMEX, liquidando parcial o totalmente las dotaciones del maíz adquirido a CONASUPO.

Los canales de distribución de bonos se agrupan en tres categorías: CEPACS, expendios de LICONSA y organizaciones sindicales; tiendas CONASUPO (propias y concesionadas) y tiendas de los sectores público y social; y agrupaciones sociales o comunitarias correspondientes a la población objetivo, que se ubiquen en zonas donde no exista alguno de los canales anteriores.

El programa inició con un volumen mensual autorizado de 20 mil toneladas de tortilla expresado en cupones; para julio de 1988 la cuota autorizada era de 69 mil toneladas, cifra que representó el 25% de la tortilla producida con el abasto nacional de maíz de CONASUPO. A diferencia del programa de distribución de tortilla empaquetada, al que se asociaba un elevado gasto en infraestructura para el manejo

²² SECOFI, CONASUPO, DICONSA, "Manual de operaciones del Sistema de distribución de bonos para la compra de tortilla subsidiada". Documento de trabajo, México, 1986.

del producto, el programa de formas valoradas conlleva grandes ventajas ya que su distribución no requiere de inversiones significativas, toda vez que se apoya en una infraestructura institucional ya establecida y cercana de la población objetivo.

Se aprecia en el cuadro 18 que la demanda efectiva de tortilla creció 7.5 veces entre 1986 y 1989, que el subsidio correspondiente lo hizo en 5.5 veces y que el número de familias beneficiadas se multiplicó 4.9 veces. En el caso del subsidio se infiere que a pesar del ahondamiento de la brecha entre el precio del cupón (32 pesos) y el precio de la tortilla (275 pesos en el Distrito Federal y 375 en el interior del país), se ha aplicado un esfuerzo importante de racionalización de los recursos en los dos últimos años, cuyo más eficiente manejo ha permitido incrementar el volumen de distribución y la cobertura atendida.

Desde una perspectiva geográfica, el Distrito Federal y su área metropolitana absorben más del 60% del subsidio total, el resto se distribuye en forma desigual entre 16 entidades del país.²³ Se estima que el programa beneficia aproximadamente al 40% de la población objetivo; desde la óptica regional, las entidades con mayor cobertura (superior al 50%) son: Distrito Federal, Durango, Querétaro y Colima.²⁴ Los canales de distribución de mayor relevancia son los CEPACS (1 200 puntos de venta que participaron con el 39% del volumen total de cupones), las lecherías de LICONSA (272 establecimientos y 22.9%) y los sindicatos (741 y 17.6%). Los canales referidos, por su carácter y ubicación, contribuyen decisivamente al objetivo social del programa.

Actualmente el programa cuenta con cerca de tres mil establecimientos de distribución de bonos. El volumen diario de tortilla que en promedio distribuye cada punto de venta es cercano a 700 kilos, 3.5 veces superior al del programa anterior de distribución de tortilla empaquetada.²⁵

Independientemente de las múltiples virtudes que tiene el programa de cupones, hay algunos aspectos insuficientemente desarrollados que limitan su consolidación y expansión. Es preciso señalar la ausencia de una perspectiva que defina sus trayectorias de desarrollo.

²³ Ellas son: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

²⁴ Comisión Nacional de Alimentación, "Evaluación del programa maíz-tortilla", México, noviembre de 1988, p. 26.

²⁵ En el caso de las lecherías de LICONSA el promedio es de 1672 cupones; le siguen los CEPACS y los sindicatos.

Al parecer, rebasado por el aspecto operativo, el programa ha relegado a segundo término la importante tarea de revisar y ajustar las premisas en que se sustenta, determinar el alcance real de su cobertura, evaluar su impacto y establecer metas de crecimiento. La definición de una perspectiva estratégica para este programa reclama como precondición la correcta comprensión del contenido social y político que está en la base de este esquema de subsidio. En efecto, es preciso reconocer y asumir plenamente que se trata de un programa cuya operación está inmersa en la dinámica de la presión social ejercida por un movimiento urbano popular emergente que expresa un proceso genuino de organización de la pobreza en torno a la disputa por la distribución del subsidio.

VI. CONSIDERACIONES FINALES Y OPCIONES DE POLÍTICA

La irrupción violenta de la crisis en 1982 por la agudización de los problemas estructurales de la economía, puso de manifiesto el virtual agotamiento del modelo de desarrollo hasta entonces vigente y planteó la necesidad de imprimir un cambio radical a las estrategias de desarrollo económico. Las dos líneas vertebrales de la nueva estrategia instrumentada a partir de 1983, la reordenación económica y el cambio estructural, adoptaron como premisa fundamental de su desempeño el saneamiento de las finanzas públicas.

El propósito de reducir el déficit público se buscó mediante la acción combinada de elevar los ingresos (vía el ajuste tributario y el incremento de los precios y tarifas públicos, eliminando los rezagos existentes) y racionalizar el gasto (mediante el proceso de reorganización administrativa y reestructuración de funciones y tamaño del sector público y drásticos recortes presupuestales). El agravamiento de los desequilibrios maroeconómicos por efecto de la caída vertical del precio internacional del petróleo y la recesión económica frustraron el objetivo de incrementar los ingresos del gobierno; de igual manera, el peso creciente del servicio de la deuda, tanto interna como externa, impidió el cumplimiento de las metas anuales de disminución del gasto, el que incluso creció en términos reales.

Sin embargo, una revisión más cuidadosa de los renglones que configuran el balance de las finanzas públicas permite constatar importantes avances: el surgimiento y consolidación del superávit econó-

mico primario desde 1983 a la fecha y la disminución significativa del déficit operacional indujeron a una reducción del déficit financiero como proporción del PIB, de 17.6% en 1982 a 6.3% en 1989 (cuadro 6).

La notable contracción del gasto programable registrada durante los últimos siete años ha sido indiscutiblemente el factor determinante de los logros anteriores. Puede afirmarse que constituyó el expediente por excelencia del gobierno para disminuir el elevado déficit financiero. A la luz de este marco general es posible evaluar, de manera preliminar, los alcances de la modernización de CONASUPO y de la restructuración de los subsidios a productos básicos.

La magnitud del ajuste económico realizado y el énfasis puesto en el saneamiento financiero del sector paraestatal condujo a poner mayormente el acento en la reducción de su gasto programable —en aras de alcanzar resultados inmediatos—, que avanzar en el objetivo de hacerlas más eficientes en su operación mediante el necesariamente lento proceso de restructuración. Los cambios observados en CONASUPO durante 1983-1987 se inscriben en esa lógica: su retirada total o parcial de algunas áreas de la producción y comercialización de alimentos, la supresión de algunos servicios prestados por la paraestatal y la disminución de los subsidios responden en buena medida al imperativo de saneamiento de sus finanzas.²⁶

La restructuración de los esquemas de subsidio era, desde el inicio de la década anterior, una exigencia dictada por la irracionalidad de los criterios prevaletientes para determinar su cobertura social y por las graves distorsiones asociadas a su operación. Por lo demás, el carácter intrínsecamente inequitativo de los esquemas de subsidio generalizado se asocia estrechamente a la lógica de reproducción económica y es funcional a los profundos contrastes de una estructura social polarizada. Con excepción del programa social de leche, hasta 1984 todos los subsidios a los productos básicos se destinaban indirectamente al consumidor utilizando el canal industrial. La heterogeneidad de la estructura industrial prevaletiente constituía una primera instancia de inducción del reparto inequitativo del subsidio: las empresas indus-

²⁶ En dicho periodo fueron liquidadas las empresas filiales: Centros CONASUPO de capacitación campesina (CECONCA), Trigo industrializado CONASUPO (TRICONSA), y el Fideicomiso Comisión Promotora de Mejoramiento Social (FICOPROCONSA). Por otra parte, la reducción significativa de la participación de CONASUPO en el mercado de granos fue inducida con el objeto de aligerar la pesada carga financiera que representaba el manejo de grandes inventarios para abastecer la deuda global.

triales de mayor tamaño se lo adjudicaban en una buena proporción, no sólo por tener una mayor capacidad de compra de materia prima subsidiada sino por la vía de optimizar su consumo en el proceso industrial en virtud de la brecha tecnológica que los sitúa por encima de la productividad media de la rama respectiva. La segunda instancia de acceso discriminado al subsidio era —y sigue siendo— el mercado: el aparato distributivo se establece en donde se ubica la demanda solvente, buscando una mayor velocidad de rotación de los productos y, por tanto, del capital. No debe extrañar entonces que el subsidio privilegie en la práctica a los estratos sociales de mayores ingresos situados preferentemente en el medio urbano. El subsidio al sistema trigo-harina-pan ilustra con meridiana claridad el fenómeno anteriormente indicado.²⁷

La profundidad de la crisis económica y las restricciones asociadas a la política de ajuste precipitaron el proceso de reestructuración de los subsidios. Dicho proceso avanzó principalmente vía la eliminación o reducción de los mismos, ajustando los precios de venta de las materias primas abastecidas por CONASUPO (incluyendo los costos de comercialización que anteriormente absorbía la paraestatal) y, consecuentemente, los precios de los productos básicos al consumidor final. El impacto desfavorable que este proceso significó para los estratos sociales económicamente más vulnerables —estratos que se expandieron considerablemente como efecto de la crisis— no pudo neutralizarse en la medida en que no se contó con esquemas alternativos de subsidio para el remplazo oportuno de los que estaban en proceso de eliminación.

No se trataba de un simple omisión. Obviamente, el gobierno se planteó la cuestión de la distribución equitativa del subsidio, concluyendo en la necesidad de cancelar los que no se justificaban y reorientar los socialmente imprescindibles, mediante su traslado de la esfera de la producción al consumo final. Sin embargo, la discusión en torno a los criterios de definición de los destinatarios sociales del nuevo subsidio selectivo se prolongó, entre otras razones, porque se preveía el alto componente político que implicaba su distribución, independientemente del mecanismo a adoptar.

²⁷ Ver a este respecto el estudio de Philippe Grenier, "La política de subsidio a productos alimenticios". FAO/SISVAN/MEX/82/014, México, 1988, que se ocupa centralmente del impacto distributivo del subsidio, destacando su canalización profundamente inequitativa desde el punto de vista social.

Aparte del subsidio selectivo al consumo de leche a través del programa de LICONSA,²⁸ solamente en el caso de la tortilla se puso en operación un esquema de subsidio directo al consumo, dirigido con criterios selectivos. Si bien el alcance social de estos dos programas de subsidio selectivo se ha extendido significativamente, la expansión de la pobreza ha marchado a un ritmo mucho mayor debido a la gravedad de la crisis económica y a su larga duración. En la medida en que la desigualdad social se acentúa, el subsidio constituye para amplios grupos de la población una opción viable que permite paliar, en parte, los efectos del deterioro salarial; se está en presencia de un fenómeno antes inédito: la pobreza se organiza para disputar una cuota del reparto social del subsidio. Éste se convierte en un objeto de regateo social y su proceso de canalización adquiere inevitable e irreversiblemente un alto contenido político. Es la presión política ejercida por los grupos de población la que determina, en lo fundamental, el destino del subsidio. Éste es, sin duda, el fenómeno más novedoso derivado del cambio en los esquemas de subsidio y constituye para el gobierno un serio problema de manejo en lo político, en lo económico y en lo administrativo. El componente político, en tanto que expresión de la pobreza organizada, si bien introduce un criterio de racionalidad en el destino del subsidio, no cancela lo inequitativo de su reparto. La población rural, que constituye desde el punto de vista del ingreso la base de la pirámide de la pobreza, está totalmente marginada de los beneficios de estos dos programas, volcados por definición al ámbito urbano. La enorme atomización y dispersión geográfica de la población rural constituyen un obstáculo objetivo a su aglutinamiento que permita expresar los estragos que la crisis ha provocado en sus condiciones de vida y reclamar la cuota de subsidio que les corresponde.

Finalmente, los impactos derivados de la crisis han puesto al desnudo el problema central que está en el fondo de todo esto y que el subsidio busca amortiguar: el de la distribución profundamente inequitativa del ingreso que prevalece en México.²⁹

²⁸ Entre 1983 y 1989 incrementó su cobertura social a una tasa anual de 17%; al cierre de 1989, dicho programa distribuyó 3.8 millones de litros diarios en beneficio de 1.9 millones de familias en dieciocho estados del país.

²⁹ En ocasión del proceso de regateo, previo a la puesta en marcha del programa de tortibonos, el líder obrero Fidel Velázquez planteó a un funcionario público: "los obreros no queremos subsidios, sino un ingreso apropiado, de acuerdo a lo que establece la Constitución; porque no vivimos del subsidio sino de nuestro trabajo".

Recapitulando, y desde la perspectiva del ahorro fiscal generado, el indiscutible éxito del proceso de restructuración del subsidio a los productos básicos ocurrido desde 1983 a la fecha —exceptuando el periodo de pausa correspondiente a la aplicación de la estrategia antinflacionaria—, se explica mayormente por la eliminación del mismo que por su racionalización. El repunte del subsidio generalizado (vía precios) registrado en los dos últimos años, si bien es un fenómeno temporal derivado del relativo congelamiento de los precios de la canasta básica, ha significado un alivio social por cuanto ha frenado el proceso de deterioro del salario en relación a dichos productos.

Es preciso hacer referencia al nuevo escenario en el que deberá moverse la política de subsidios a productos básicos durante los próximos años. Por una parte, está la inminente culminación de la fase de aplicación rigurosa del control a los precios clave de la economía y el tránsito a otra de mayor flexibilización a los ajustes de precio, que implican necesariamente llevar a término el proceso interrumpido de eliminación de los subsidios generalizados. Por la otra, la también inminente liberación de los mercados agropecuarios y la flexibilización de la política de precios respectiva, que se perfila hacia la eliminación de los precios de garantía; todo ello producto de los importantes cambios que observa la economía mexicana como resultado de su mayor inserción en el contexto dinámico de la economía mundial. Finalmente, el anuncio reciente de la modernización estructural de CONASUPO, que implica el virtual desmantelamiento de su función reguladora de los mercados agrícolas, su retirada de la producción industrial de básicos (con la venta de sus activos industriales) y de los mercados urbanos de distribución final.

Las profundas implicaciones sociales derivadas de estos cambios reclaman la identificación de opciones de política que conduzcan el proceso de racionalización de los esquemas de subsidio. El diseño de una estrategia de racionalización de los subsidios debe considerar cuatro elementos que permiten vertebrar las directrices fundamentales. El primero de ellos apunta a la premisa central que debe guiar la política de subsidios en el presente. Su definición transita necesariamente por el cabal reconocimiento de los estragos provocados por la crisis en las condiciones de vida de la población económicamente más desprotegida, especialmente en sus niveles nutricionales. Desde esa óptica, el propósito fundamental del subsidio sería no sólo detener sino resarcir el deterioro nutricional sufrido.

El segundo elemento tiene que ver con la cuantificación y ubicación precisa de los grupos de población a beneficiar; la caída del salario y el crecimiento de la tasa de desempleo abierto han extendido los límites de la geografía de la marginación social, colocando a crecientes masas de población en condiciones de extrema pobreza y grave riesgo nutricional. En dicho contexto, el indicador del salario (ingresos hasta dos veces el salario mínimo) constituye un criterio limitado de selección, en la medida en que las fronteras salariales de los cuatro deciles de menores ingresos tienden a borrarse. El repentino tránsito de esquemas generalizados de subsidio —que no obstante su elevado costo fiscal, ineficiencias y distorsiones, garantizaban una amplia cobertura social— a esquemas selectivos, constituye un importante reto a la tarea de identificar el universo de beneficiarios potenciales en constante dinámica y definir las metas de crecimiento de la cobertura efectiva del subsidio. Como lo hemos apuntado anteriormente, el gobierno debe asumir que el subsidio, en las actuales condiciones de grave deterioro, es un objeto de regateo y disputa social por su reparto. Si se evalúa correctamente la experiencia reciente, debe concluirse que la presión política de la pobreza organizada más que representar un obstáculo puede ser un criterio de objetividad para la identificación y selección de la población beneficiaria.

La disponibilidad y cuantía de recursos fiscales que sustentan la operación de subsidios —tercer elemento a considerar— reviste una importancia estratégica. Hemos postulado que la severa restricción fiscal que implicó la política de ajuste fue un factor determinante del curso seguido por la restructuración de los subsidios. Puede afirmarse, incluso, que el ritmo de crecimiento de los programas de subsidio selectivo se correlaciona más estrechamente con las restricciones presupuestales que con el objetivo de alcanzar la cobertura social deseada. Si se mide en proporción al PIB, el subsidio que nos ocupa se movió del 1.26% en 1983 a 0.26% en 1987; dicha participación aumentó entre 1988 y 1989 (0.45 y 0.78%) debido a la reaparición del subsidio generalizado para apoyar la política de precios. No sería recomendable, desde el punto de vista social, proseguir en el afán extremo de una mayor reducción; los actuales montos se ubican en niveles manejables en relación al crecimiento y tamaño de la economía;³⁰ es pre-

³⁰ Aunque no existen criterios para definir el nivel adecuado del subsidio, basta señalar, como contraparte, que las transferencias netas de recursos al exterior por concepto del ser-

ciso alcanzar mayores niveles de eficiencia, maximizando el efecto social con los mismos recursos.

La conjugación y concreción de las anteriores directrices se condensan en el mecanismo de operación del subsidio. El perfeccionamiento y consolidación del subsidio selectivo al consumo de leche y la rápida difusión del subsidio al consumo de tortilla mediante formas valoradas han demostrado la bondad de los nuevos esquemas por el nivel de eficiencia alcanzado, por su capacidad de cancelar las distorsiones existentes en los esquemas previos y por el alto grado de direccionalidad de los beneficios en favor de la población atendida. El proceso de racionalización que es preciso reemprender debe avanzar mediante la acción simultánea de eliminar los subsidios generalizados prevalecientes e instituir mecanismos de asignación selectiva.

Los recursos fiscales liberados vía la eliminación deben destinarse a la diversificación y fortalecimiento del subsidio selectivo. Ello implica, para el medio urbano, en primer término, incorporar bajo dicho esquema nuevos productos de consumo imprescindible para la población pero que por el encarecimiento progresivo han perdido peso relativo en el patrón alimenticio de los estratos más vulnerables. Mediante programas de cupones o vales de despensa es posible poner a su alcance, además de la leche y la tortilla, productos como pan blanco, frijol, huevo y aceite comestible.

La población rural marginada enfrenta condiciones objetivas que la sitúan en posición de desventaja respecto a su congénere urbana. En primer término, el precio de garantía de sus productos agrícolas ha representado su forma de ingreso, o al menos el punto de referencia para su determinación. Su eventual eliminación la coloca frente a una perspectiva de mayor expropiación económica. En segundo término, está el débil desarrollo de los mercados locales o regionales que dificulta doblemente su acceso a los productos básicos: por su escasez derivada de esquemas deficientes de distribución comercial y por su elevado precio resultante de los altos costos asociados a la operación y a prácticas especulativas y monopólicas de los agentes comerciales. Frente a este escenario, está fuera de discusión plantear si se justifica subsidiar la alimentación de la población rural. La cuestión radica en

vicio de la deuda externa durante 1983-1988 fluctuaron alrededor del 6% como proporción del PIB. Por otra parte, en países con niveles de desarrollo similares al nuestro los subsidios a alimentos oscilan entre el 3 y 6% del PIB.

determinar los mecanismos idóneos para transferir el subsidio en forma efectiva.

El postulado rector de la modernización estructural de CONASUPO, que pregona “su adelgazamiento para los ricos y su fortalecimiento para los que menos tienen”, debiera implicar la efectiva consolidación y expansión en gran escala de la estructura de abasto de CONASUPO en el medio rural, a través del aparato de distribución comercial de DICONSA.

En virtud de la dispersión y lejanía de las zonas de población rural que DICONSA debe atender, es necesario asumir que el cumplimiento cabal de esta función implicará un subsidio, por el elevado costo que representa acercar los productos básicos de consumo indispensable en condiciones de calidad, suficiencia y precio accesible.

No resulta factible instrumentar en el medio rural esquemas de subsidio selectivo como el de LICONSA a los tortibonos, porque a diferencia del medio urbano, no se da la vecindad entre miseria y riqueza. Es posible afirmar que en el medio rural lo marginal —y además perfectamente identificable— es la riqueza; por ello el mecanismo de subsidio no tiene por qué ser discriminatorio. El criterio de selectividad es la ubicación geográfica del núcleo rural y un diagnóstico somero de sus recursos productivos como fuentes de ingreso.

La proliferación de la pobreza extrema alcanza niveles insospechados en el medio rural. La población enfrenta de manera dramática dos carencias simultáneas: bajos o nulos ingresos económicos y escasez de productos de primera necesidad por la inexistencia o debilidad de los mercados. En dichas condiciones, encarar la pobreza reclama medidas de mayor alcance: es preciso incluso subsidiar el ingreso mediante compensaciones en especie o en efectivo; instalar tiendas administradas bajo esquemas de organización y participación comunitaria, y explorar, mediante apoyos económicos del gobierno, la apertura de fuentes productivas viables en provecho de la comunidad.

En suma, a la par que se diseñan los esquemas referidos, es necesario definir criterios y mecanismos que permitan, mediante sistemas eficientes y ágiles de monitoreo, dar seguimiento y evaluar los programas de subsidio: su nivel de eficiencia, su costo fiscal y su impacto social, no sólo en cuanto al ahorro generado, sino los efectos en el nivel nutricional de la población beneficiaria.

CUADRO 1. *Resultados operacionales de CONASUPO y su impacto en el déficit del sector público, 1965-1988*
(millones de pesos corrientes)

Año	Déficit de operación del sector paraestatal bajo control presupuestal ¹ (1)	Déficit total de operación de CONASUPO (2)	Déficit total de operación de CONASUPO a precios constantes de 1983 ²	Déficit de CONASUPO en proporción al déficit total (2)/(1)	Transferencias a CONASUPO en proporción a transferencias totales del sector paraestatal %	Transferencias a CONASUPO en proporción a gasto total del sector paraestatal %
1965	1 845	738		40.0	16.4	1.2
1966	1 843	1 119		60.7	25.0	1.1
1967	355	1 221		344.0	22.4	1.1
1968	136	764	15 917	561.8	27.4	1.0
1969	**	1 198	23 960	**	34.8	1.7
1970	**	660	12 453	**	34.7	1.4
1971	435	665	12 091	152.9	33.0	1.5
1972	1 073	659	11 362	61.4	31.1	1.3
1973	3 991	1 828	28 123	45.8	16.2	0.8
1974	2 815	5 653	69 790	49.8	39.1	2.3
1975	5 893	8 731	93 882	67.5	39.6	1.7
1976	9 822	3 261	30 194	33.2	27.7	0.9
1977	15 696	7 424	53 410	46.5	22.9	1.3
1978	18 233	10 620	65 153	58.2	39.0	2.3
1979	14 103	6 355	32 927	44.9	36.3	2.2
1980	49 024	26 398	108 189	53.8	38.4	3.6
1981	134 638	80 260	257 244	59.6	43.3	5.0
1982	177 286	78 976	159 547	44.5	33.2	4.4
1983	575 422	225 888	225 888	39.3	24.7	4.1
1984	787 749	367 009	221 758	46.6	44.6	6.7
1985	899 297	308 544	118 216	34.3	25.8	3.6
1986	801 814	543 757	111 861	67.8	17.2	1.8
1987	1 063 159	693 880	61 574	65.3	17.1	1.3
1988 ^p	6 321 001	n.d.	n.d.	n.d.	23.5	1.6

¹ Se excluye a PEMEX.

² Deflactado con el INPC (promedio anual base 1978 = 100) del Banco de México.

^p Cifra preliminar.

** Hubo excedente de operación.

FUENTE: Para 1965-1977, Nora Lustig y Antonio Martín del Campo, "Descripción del funcionamiento del sistema CONASUPO". *Investigación Económica*, núm. 173, México, 1977; para 1978-1988, Miguel de la Madrid H. *Sexto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, 1988; y Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, 1989.

CUADRO 2. *Evaluación de las transferencias a CONASUPO en relación al sector paraestatal bajo control presupuestal, 1974-1988*¹
(millones de pesos corrientes)

Año	Transferencias a CONASUPO			Transferencias al sector paraestatal			Relaciones (%)		
	Corrientes (1)	A capital ² (2)	Total (3)	Corrientes (4)	A capital (5)	Total (6)	(7) = (1)/(4)	(8) = (2)/(5)	(9) = (3)/(6)
1974	4 568	1 250	5 818	11 670	9 970	21 640	39.1	12.5	26.9
1975	6 013	1 943	7 956	15 169	20 965	36 134	39.6	9.3	22.0
1976	3 007	285	3 292	11 685	17 006	28 691	25.7	1.7	11.5
1977	5 434	61	5 495	23 760	17 392	41 152	22.9	0.4	13.4
1978	8 509	2 522	11 031	21 840	30 447	52 287	39.0	8.3	21.1
1979	9 406	4 357	13 763	25 903	45 233	71 136	36.3	9.6	19.3
1980	24 647	3 752	28 399	64 250	64 124	128 374	38.4	5.9	22.1
1981	46 541	261	46 802	107 507	86 016	193 523	43.3	0.3	24.2
1982	80 937	221	81 158	244 107	104 194	348 301	33.2	0.2	23.3
1983	123 236	3 000	126 236	498 229	218 797	717 026	24.7	1.4	17.6
1984	341 274	6 659	347 933	765 052	295 182	1 060 234	44.6	2.3	32.8
1985	247 929	204 764	452 693	962 754	599 085	1 561 839	25.8	34.2	29.0
1986	213 362	421 929	635 291	1 238 594	1 041 505	2 280 099	17.2	40.5	27.9
1987	346 101	692 857	1 038 958	2 018 796	2 146 630	4 165 426	17.1	32.3	24.9
1988	647 400	1 124 000	1 771 400	2 760 700	3 043 900	5 804 600	23.5	36.9	30.5
1989 ^p	1 647 342	1 862 962	3 510 304	4 474 700	4 429 900	8 904 600	36.8	42.1	39.4

^p Cifras preliminares.

¹ Se excluye a PEMEX.

² Incluye además transferencias para pagos de pasivos.

FUENTE: Miguel de la Madrid, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, 1988. Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, anexo, 1989.

CUADRO 3. *Transferencias totales a CONASUPO según concepto de gasto 1974-1988*
(millones de pesos de 1983)¹

Año	Trans- ferencias corrientes (1)	Trans- ferencias a capital ² (2)	Total (3)	Estructura porcentual		Índices (1983 = 100)		
				(1)/(3)	(2)/(3)	(1)	(2)	(3)
1974	56 395	15 432	71 827	78.5	21.5	46	514	57
1975	64 656	20 892	85 548	75.6	24.4	52	696	68
1976	27 843	2 639	30 481	91.3	8.7	23	88	24
1977	39 094	439	39 532	98.9	1.1	32	15	31
1978	52 202	15 472	67 675	77.1	22.9	42	516	54
1979	48 736	22 575	71 311	68.3	31.7	40	753	56
1980	101 012	15 377	116 389	86.8	13.2	82	513	92
1981	149 170	837	150 006	99.4	0.6	121	28	119
1982	163 509	446	163 956	99.7	0.3	133	15	130
1983	123 236	3 000	126 236	97.6	2.4	100	100	100
1984	206 208	4 024	210 231	98.1	1.9	167	134	167
1985	94 992	78 454	173 446	54.8	45.2	77	2 615	137
1986	43 893	86 799	130 691	33.6	66.4	36	2 893	104
1987	30 713	61 483	92 196	33.3	66.7	25	2 049	73
1988	26 824	46 571	73 395	36.5	63.5	22	1 552	58
1989 ^p	56 846	64 287	121 133	46.9	53.1	46	2 143	96

^p Cifras preliminares.

¹ Deflactado con el INPC (promedio anual) del Banco de México.

² Incluye además transferencias para pago de pasivos.

FUENTE: Cuadro 2.

CUADRO 4. *Distribución de subsidios entre los granos básicos, 1971-1979*
(porcentajes)

Año	Maíz	Trigo	Frijol	Arroz	Sorgo	Semillas Oleaginosas	Total
1971	70.6	16.0	3.4	*	0.6	9.4	100.0
1972	85.9	8.1	2.0	0.2	2.5	1.3	100.0
1973	41.4	25.3	0.2	1.2	0.5	31.4	100.0
1974	42.2	38.6	5.7	2.9	6.7	3.9	100.0
1975	44.5	12.7	24.2	1.8	10.6	6.2	100.0
1976	44.7	18.5	5.0	4.5	8.0	19.3	100.0
1977	45.9	11.3	2.6	1.5	16.8	21.9	100.0
1978	41.6	17.7	6.6	2.6	13.5	18.0	100.0
1979	50.5	21.0	*	*	21.2	7.3	100.0

* Hubo excedente.

FUENTE: Oficina de Asesores de la Presidencia de la República, Documento interno, 1981. Tomado de Nora y Antonio Martín del Campo, *op. cit.*, p. 228.

CUADRO 5. *Proporción del subsidio total por tonelada respecto al precio de garantía de algunos productos seleccionados, 1971-1983*
(pesos corrientes)

Año	Maíz	Trigo	Frijol	Sorgo	Semillas Oleaginosas
i. Subsidio por tonelada ¹					
1971	393	124	1 736	28	517
1972	360	49	196	94	59
1973	415	345	25	348	4 380
1974	778	994	1 508	888	519
1975	819	493	7 164	612	856
1976	591	652	756	311	577
1977	858	888	—282	886	1 965
1978	1 119	1 200	2 573	968	1 423
1979	1 514	1 441	1 652	1 150	1 590
1980	2 245	3 379	6 448	2 131	1 973
1981	3 666	2 670	6 444	2 945	2 121
1982	5 863	3 489	8 321	5 197	5 766
1983	15 127	15 470	14 437	13 360	17 364

CUADRO 5. (Continúa)

Año	Maíz	Trigo	Frijol	Sorgo	Semillas Oleaginosas
ii. Precio de garantía por tonelada ²					
1971	940	800	1 750	625	1 600
1972	940	800	1 750	725	1 800
1973	1 200	870	2 150	750	2 700
1974	1 500	1 300	6 000	1 100	3 300
1975	1 900	1 750	4 750	1 600	3 500
1976	2 340	1 750	5 000	1 750	3 500
1977	2 900	2 050	5 000	2 030	4 000
1978	2 900	2 600	6 250	2 030	5 500
1979	3 480	3 000	7 750	2 333	6 400
1980	4 450	3 550	12 000	2 900	8 000
1981	6 550	4 600	16 000	3 930	10 800
1982	8 350	6 930	21 000	5 200	15 300
1983	19 200	14 000	33 000	12 600	31 000
Relación I/II (%)					
1971	41.8	15.6	99.2	4.4	32.3
1972	38.3	6.2	11.2	12.9	3.3
1973	34.6	39.7	1.2	46.4	162.2
1974	51.9	76.4	25.1	80.7	15.7
1975	43.1	28.2	150.8	38.3	24.5
1976	25.3	37.3	15.1	17.8	16.5
1977	29.6	43.3	-5.6	43.6	49.1
1978	38.6	46.2	41.2	47.7	25.9
1979	43.5	48.0	21.3	49.3	24.9
1980	50.4	95.2	53.7	73.5	24.7
1981	56.0	58.0	40.3	74.9	19.6
1982	70.2	50.3	39.6	99.9	37.7
1983	78.8	110.5	43.7	106.0	56.0

¹ Incluye los subsidios vía precios y directo a la industria.

² Para las semillas oleaginosas se escogió el precio de garantía de la soya, por ser el de mayor peso dentro del rubro.

FUENTE: Para 1971-1976, Oficina de Asesores del Presidente, Documento Interno, 1981; Para 1977-1983, CONASUPO, estados financieros.

CUADRO 6. *Evolución de las principales variables macroeconómicas, 1980-1989*

96

	1980	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ^p
PIB (crecimiento anual) %	8.3	-0.5	-5.3	3.7	2.6	-3.8	1.5	1.1	3.0
Déficit financiero como % PIB	7.5	17.6	8.6	8.5	9.6	16.0	16.1	11.7	6.3
—Superávit económico primario	-3.0	-7.3	4.2	4.8	3.4	1.6	4.7	8.0	7.8
—Déficit operacional	3.6	5.5	-0.4	0.3	0.8	2.4	-1.8	3.5	1.8
Tipo de cambio libre. Valor al fin del periodo (crecimiento anual %)	2.0	446.2	8.7	30.1	113.1	104.5	143.4	4.6	15.9
INPC (crecimiento anual %)	29.8	98.9	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7
Salario mínimo ponderado (crecimiento anual) %	17.4	73.5	44.2	56.6	54.0	102.6	161.5	23.6	18.0
Desempleo abierto como % PEA	6.8	8.0	9.2	8.9	8.9	11.3	12.4	13.6	11.1

^p Cifras preliminares.

FUENTE: SPP/INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, varios números; Banco de México, Informe anual, varios números; Carlos Salinas de Gortari, "Criterios generales de política económica para 1990", México, 1989.

ANTONIO MARTÍN DEL CAMPO Y ROSENDO CALDERÓN

CUADRO 7. *Subsidio total a productos básicos operado por CONASUPO, 1983-1989*¹
(miles de millones de pesos)

Año	Valores corrientes		A precios de 1983		Índice (1983 = 100)	
	Cifras de CONASUPO	Cifras de SECOFI	Cifras de CONASUPO	Cifras de SECOFI	CONASUPO	SECOFI
1983	224	219	224	219	100	100
1984	313	374	189	226	84	103
1985	243	247	93	95	42	43
1986	204	162	42	33	19	15
1987	138	508	12	45	5	21
1988	1 937	1 787	80	74	36	34
1989	3 266 ²	3 856	113	133	50	61

¹ Incluye subsidios vía precios y directos a la industria.

² No incluye subsidios a la producción de trigo y soya, ni las compensaciones a la industria harinera de trigo.

FUENTE: CONASUPO; Estados financieros consolidados en la cuenta pública 1983-1988 y presupuesto modificado 1989; SECOFI, Subsecretaría de Comercio Interior, documento interno, 1989.

CUADRO 8. *Distribución del subsidio a productos básicos según mecanismo de aplicación, 1983-1988*
(miles de millones de pesos de 1983)

<i>Mecanismos de aplicación</i>	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1. Vía precios	166.3	152.3	54.4	27.4	3.7	59.4	91.6
—Resultado bruto ¹	95.4	75.5	7.4	10.6	3.7	20.6	52.9
—Gastos indirectos ²	70.9	76.8	47.0	16.8	0.0	38.8	38.7
2. Directo a la ind. ³	57.7	36.7	38.7	14.5	0.0	13.1	13.0
3. Directo al consumo ⁴	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	7.7	8.1
4. Total	224.0	189.0	93.1	41.9	12.2	80.2	112.7
Índices (1983 = 100)							
1.	100	92	33	16	2	36	55
2.	100	64	67	25	0	23	23
3.	0	0	0	0	100	91	95
4.	100	84	42	19	5	36	50

¹ Déficit por diferencial de precios.

² De operación, administrativos y financieros.

³ Para el periodo 1984-1986, incluye además el subsidio al consumo, correspondiente al Programa de Distribución de Tortilla Empaquetada y al primer año de operación del programa de Cupones.

⁴ Incluye sólo el programa de cupones.

FUENTE: Elaborado con base en la información de CONASUPO, Estados financieros consolidados en la cuenta pública 1983-1988 y el Presupuesto modificado 1989.

CUADRO 9. *Monto total de subsidio por producto, 1983-1989*
(miles de millones de pesos corrientes)

<i>Producto</i>	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ¹
Maíz	73.7	116.5	104.9	166.2	96.1	1 033.7	1 612.8
Trigo	50.7	54.9	87.1	16.8	0.0	95.8	216.1
Arroz	0.4	0.6	0.0	0.0	0.0	40.8	149.0
Sorgo	58.4	63.3	37.6	0.0	0.0	294.9	77.0
Frijol	2.1	4.3	3.2	0.6	0.0	49.5	238.3
Oleaginosas	33.0	71.5	10.1	2.5	0.0	6.0	39.2
Leche en polvo	4.7	1.7	0.0	17.6	41.7	362.6	933.8
Otros	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	53.3	0.0
Total	224.0	312.8	242.9	203.7	137.8	1 936.6	3 266.2

(Estructura porcentual)

Maíz	33	37	43	82	70	53	49
Trigo	23	18	36	8	0	5	7
Arroz	0	0	0	0	0	2	5
Sorgo	26	20	15	0	0	15	2
Frijol	1	1	1	0	0	3	7
Oleaginosas	15	23	4	1	0	0	1
Leche en polvo	2	1	0	9	30	19	29
Otros	0	0	0	0	0	3	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

¹ No incluye el subsidio a la producción de trigo y soya, ni las compensaciones a la industria harinera de trigo.

FUENTE: CONASUPO, *ibid.*

CUADRO 9.1. *Monto total de subsidio por producto, 1983-1989*
(millones de pesos de 1983)

<i>Producto</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>
Maíz	73.7	70.4	40.2	34.2	8.5	42.8	55.7
Trigo	50.7	33.2	33.4	3.5	0.0	4.0	7.5
Arroz	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	1.7	5.1
Sorgo	58.4	38.2	14.4	0.0	0.0	12.2	2.7
Frijol	2.1	2.6	1.2	0.1	0.0	2.1	8.2
Oleaginosas	33.0	43.2	3.9	0.5	0.0	0.2	1.4
Leche en polvo	4.7	1.0	0.0	3.6	3.7	15.0	32.2
Otros	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0
Total	224.0	189.0	93.1	41.9	12.2	80.2	112.7

(Índice 1983 = 100)

Maíz	100	96	55	46	12	58	76
Trigo	100	65	66	7	0	8	15
Arroz	100	91	0	0	0	423	1 285
Sorgo	100	65	25	0	0	21	5
Frijol	100	124	58	6	0	98	392
Oleaginosas	100	131	12	2	0	1	4
Leche en polvo	100	22	0	77	79	320	686
Otros	100	0	0	0	0	221	0
Total	100	84	42	19	5	36	50

FUENTE: Elaborado con base en la información del cuadro 9.

CUADRO 10. *Monto de subsidios por producto, 1983-1989*
(miles de millones de pesos corrientes)

<i>Producto</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989^p</i>
Maíz	75.7	120.6	141.9	95.1	260.1	888.7	1 617.8
Sorgo	70.2	80.0	15.2	30.9	26.6	146.9	78.3
Frijol	7.7	15.0	22.7	14.5	86.1	134.2	247.8
Trigo	30.0	63.2	66.9	0.0	18.2	170.3	510.4
Arroz	0.0	0.0	0.0	4.3	75.1	84.0	75.3
Oleaginosas	30.5	93.8	0.0	0.0	0.0	0.0	392.2
Leche en polvo	4.7	1.7	0.0	17.6	41.7	362.6	933.8
Total	218.8	374.3	246.7	162.4	507.8	1 786.7	3 855.6
(Estructura porcentual)							
Maíz	34.6	32.2	57.5	58.6	51.2	49.7	41.9
Sorgo	32.1	21.4	6.2	19.0	5.2	8.2	2.0
Frijol	3.5	4.0	9.2	8.9	17.0	7.5	6.4
Trigo	13.7	16.9	27.1	0.0	3.6	9.5	13.2
Arroz	0.0	0.0	0.0	2.6	14.8	4.7	2.0
Oleaginosas	13.9	25.1	0.0	0.0	0.0	0.0	10.2
Leche en polvo	2.1	0.5	0.0	10.8	8.2	20.3	24.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^p Cifra preliminar.

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Subsecretaría de Comercio Interior, documento interno, 1989.

CUADRO 10.1. *Evolución de los subsidios a productos básicos, 1983-1989*
(miles de millones de pesos de 1983)

<i>Producto</i>	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Maíz	75.7	72.9	54.4	19.6	23.1	36.8	57.7
Sorgo	70.2	48.3	5.8	6.4	2.4	6.1	2.8
Frijol	7.7	9.1	8.7	3.0	7.6	5.6	8.8
Trigo	30.0	38.2	25.6	0.0	1.6	7.1	18.2
Arroz	0.0	0.0	0.0	0.9	6.7	3.5	2.7
Oleaginosas	30.5	56.7	0.0	0.0	0.0	0.0	14.0
Leche en polvo	4.7	1.0	0.0	3.6	3.7	15.0	33.5
Total	218.8	226.2	94.5	33.5	45.1	74.1	137.7
(Índice 1983 = 100)							
Maíz	100	96	72	26	31	49	76
Sorgo	100	69	8	9	3	9	4
Frijol	100	118	113	39	99	73	114
Trigo	100	127	85	0	5	24	61
Arroz				100	744	389	300
Oleaginosas	100	186	0	0	0	0	46
Leche en polvo	100	21	0	77	79	319	713
Total	100	103	43	15	21	34	63

FUENTE: Elaborado con base en la información del cuadro 10.

CUADRO 11. *Estructura del subsidio vía precios según tipo de producto, 1983-1989*
(miles de millones de pesos corrientes)

Producto	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)								
Maíz	62.5	38.2	115.4	45.8	66.0	46.5	112.7	84.5	0.0	0.0	554.8	38.7	1 001.9	37.7
Trigo	6.4	3.9	2.9	1.2	25.1	17.7	0.0	0.0	0.0	0.0	72.2	5.0	216.1	8.1
Arroz	0.4	0.2	0.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.8	2.8	149.0	5.6
Sorgo	54.5	33.3	60.5	24.0	37.6	26.5	0.0	0.0	0.0	0.0	294.9	20.6	77.0	2.9
Frijol	2.1	1.3	4.3	1.7	3.2	2.3	0.6	0.4	0.0	0.0	49.5	3.5	238.3	9.0
Oleaginosas	32.0	19.6	66.7	26.5	10.1	7.1	2.5	1.9	0.0	0.0	6.0	0.4	39.2	1.5
Leche en polvo	4.7	2.9	1.7	0.7	0.0	0.0	17.6	13.2	41.7	100.0	362.6	25.3	933.8	35.2
Otros	1.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	53.3	3.7	0.0	0.0
Total	163.6	100.0	252.1	100.0	142.0	100.0	133.4	100.0	41.7	100.0	1 434.1	100.0	2 655.3	100.0

FUENTE: CONASUPO, *Ibid.*

CUADRO 12. Estructura del subsidio directo a la industria según tipo de producto, 1983-1989
(miles de millones de pesos corrientes)

Producto	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
Maíz	8.5	14.7	1.1	1.8	38.9	38.6	53.5	76.1	0.0	0.0	293.5	92.6	375.7	100.0
Trigo	44.3	76.8	52.0	85.7	62.0	61.4	16.8	23.9	0.0	0.0	23.6	7.4	0.0	0.0
Arroz	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sorgo	3.9	6.8	2.8	4.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Frijol	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Oleaginosas	1.0	1.7	4.8	7.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Leche en polvo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	57.7	100.0	60.7	100.0	100.9	100.0	70.3	100.0	0.0	0.0	317.1	100.0	375.7	100.0

FUENTE: CONASUPO, *Ibid.*

CUADRO 13. *Evolución del precio oficial de los principales productos básicos de consumo generalizado, 1982-1988¹*
(pesos corrientes)

Producto	Unidad	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Índice acumulado (1982 = 100)		
										(1982-1986)	(1987-1988) ³	(1982-1989)
Tortilla	1 kg.	11.0	15.5	32.0	45.0	130.0	275.0	275.0	450.0	1 181.8	100.0	4 090.9
Harina de maíz	1 kg.	15.5	24.0	69.0	129.0	231.0	408.0	663.0	765.0	1 490.3	162.5	4 935.0
Pan blanco	Pza.	1.0	2.0	5.0	8.0	24.0	63.0	63.0	70.0	2 400.0	100.0	7 000.0
Harina de trigo	1 kg.	17.5	42.5	89.0	143.0	289.0	639.0	775.0	765.0	1 651.4	121.3	4 371.4
Pasta para sopa	1 kg.	n.d.	46.8	108.0	144.0	311.0	699.0	860.0	1 400.0	664.5 ²	123.0	2 991.5 ⁴
Galletas marías	1 kg.	n.d.	95.8	202.0	218.0	571.0	1 279.0	1 686.0	1 960.0	596.0 ²	131.8	2 045.9 ⁴
Galletas saladas	1 kg.	n.d.	90.2	190.0	205.0	524.0	1 313.0	1 549.0	1 635.0	580.9 ²	118.0	1 812.6 ⁴
Arroz (tipo												
Morelos)	1 kg.	34.6	95.0	158.0	178.0	447.0	995.0	1 145.0	1 990.0	1 291.9	115.1	5 751.4
Frijol	1 kg.	32.0	32.0	63.0	230.0	348.0	790.0	910.0	910.0	1 087.5	115.2	2 843.8
Aceite vegetal	1 lt.	95.0	95.0	249.0	342.0	785.0	1 590.0	2 230.0	2 230.0	826.3	140.3	2 347.4
Huevo	1 kg.	42.0	100.0	198.0	265.0	575.0	1 700.0	1 700.0	2 210.0	1 369.0	100.0	5 261.9
Leche												
pasteurizada	1 lt.	26.0	38.0	67.0	120.0	188.0	580.0	580.0	1 150.0	723.1	100.0	4 423.1
Leche evaporada	Lata 410 g.	19.6	37.0	65.0	101.0	223.0	528.0	806.0	1 290.0	1 137.8	152.7	6 581.6
INPC acumulado		100.0	181.0	287.7	471.1	969.4	2 512.6	3 810.1	4 567.7	969.4	151.6	4 567.7

¹ Precios a diciembre de cada año.

² Índice acumulado 1983-1986.

³ Variación anual.

⁴ Índice acumulado 1983-1989.

FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Dirección General de precios. Banco de México, Índices de precios.

CUADRO 14. *Evolución del subsidio total al sistema maíz-tortilla, 1977-1989*
(millones de pesos corrientes)

Año	Subsidio maíz (1)	Programa M-T (2)	Total (3) = (1) + (2)	Estructura porcentual		
				(1)	(2)	(3)
1977	2 343		2 343	100.0	0.0	100.0
1978	3 722		3 722	100.0	0.0	100.0
1979	4 981		4 981	100.0	0.0	100.0
1980	8 531		8 531	100.0	0.0	100.0
1981	14 919		14 919	100.0	0.0	100.0
1982	28 176		28 176	100.0	0.0	100.0
1983	75 724		75 724	100.0	0.0	100.0
1984	114 205	1 009	115 214	99.1	0.9	100.0
1985	136 812	5 678	142 490	96.0	4.0	100.0
1986	87 970	10 079 ¹	98 049	89.7	10.3	100.0
1987	164 466	95 660	260 126	67.2	32.8	100.0
1988	664 532	223 823	888 355	75.2	24.8	100.0
1989 ^p	1 360 946	256 872	1 617 818	80.5	19.5	100.0

¹ Incluye 1985 millones de pesos correspondientes a la última fase de la operación del Programa de Distribución de Tortilla Empacada (enero-marzo, 1986) y el subsidio al estado de Morelos.

^p Cifras preliminares.

FUENTE: SECOFI y DIGONSA.

CUADRO 15. *Evolución del subsidio total al sistema maíz-tortilla, 1977-1989*
(millones de pesos de 1983)

Año	Subsidio maíz (1)	Programa M-T (2)	Total (3) = (1) + (2)	(1)	Índice 1983 = 100 (2)	(3)
1977	16 856		16 856	22		22
1978	22 834		22 834	30		30
1979	25 808		25 808	34		34
1980	34 963		34 963	46		46
1981	47 817		47 817	63		63
1982	56 921		56 921	75		75
1983	75 724		75 724	100		100
1984	69 006	610	69 616	91	100	92
1985	52 418	2 175	54 594	69	357	72
1986	18 097	2 073	20 171	24	340	27
1987	14 595	8 489	23 083	19	1 392	30
1988	27 534	9 274	36 808	36	1 521	49
1989	48 492	9 155	57 647	64	1 502	76

FUENTE: Cuadro 14.

CUADRO 16. *Subsidios al programa maíz-tortilla según mecanismos de operación, 1983-1989*
(miles de millones de pesos de 1983)

Año	Via precio		Directo		Total
	Industria ¹	DICONSA	Industria ²	Al consumo	
1983	61 942	4 619	9 163	0	75 724
1984	54 944	5 708	8 354	610	69 616
1985	28 834	5 623	17 961	2 176	54 594
1986	13 474	2 203	2 421	2 073	20 171
1987	8 056	1 893	4 645	8 489	23 083
1988	14 357	4 049	9 128	9 274	36 808
1989	24 448	8 361	15 683	9 155	57 647

¹ Industria molinera y harinera.

² Industria harinera.

FUENTE: SECOFI, Subsecretaría de Comercio Interior.

CUADRO 17. *Estructura del subsidio al sistema maíz-tortilla según sectores institucionales de destino, 1986-1989*
(porcentajes)

<i>Sectores</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>
Industria molinera	62.7	41.2	42.4	42.5
Industria harinera	16.1	13.8	21.4	27.2
—Harina a granel	12.0	20.1	22.3	24.9
—Harina doble envase	0.0	0.0	2.5	2.3
—Ventas de maíz	4.1	—6.3	—3.4	0.0
DICONSA	21.2	45.0	36.2	30.3
—Maíz en grano	10.9	8.2	9.4	6.0
—Harina rural	0.0	0.0	1.6	8.5
—Tortibonos	10.3	36.8	25.2	16.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: SECOFI, Subsecretaría de Comercio Interior y DICONSA.

CUADRO 18. *Programa de cupones: volumen distribuido, monto de subsidio y familias beneficiadas, 1986-1989*

<i>Año</i>	<i>Monto de subsidio</i> <i>(Millones de pesos)</i>		<i>Volumen</i> <i>(toneladas)</i>	<i>Familias</i> <i>beneficiadas</i>	<i>Índice 1986 = 100</i>		
	<i>Corrientes</i>	<i>Constantes</i> ¹ <i>(1)</i>			<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(1)</i>
1986	8 094	1 665	110 480	315 000	100	100	100
1987	95 660	8 489	632 962	1 172 000	513	573	372
1988	223 823	9 274	726 782	1 345 000	560	568	427
1989 ^p	256 872	9 155	828 000	1 530 000	553	749	486

^p Cifras preliminares.

¹ 1983 = 100.

FUENTE: SECOFI-DICONSA, "Programa Maíz-Tortilla. Sistema de Bonos". Informes mensuales de ventas, 1986-1989.