LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ EN MÉXICO (1936-2000)

MANUEL GUERRERO A.

Departamento de Producción Agrícola y Animal, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
andrade2001@starmedia.com

Resumen / *Abstract* / *Résumé*

El análisis de los sistemas intervencionistas del periodo revisado constata la utilidad del enfoque "endogenista" para explicar la mediación del Estado como el resultado de las relaciones contradictorias (económicas, sociales y políticas) entre los agentes de la comercialización del maíz en México y poner de manifiesto la lógica de sus cambios. De 1936 a 2000 se manifiestan dos grandes sistemas de intervención: gestión estatal y el promotor del mercado global para este grano. Por ello, nuestro estudio consistió en analizar el proceso histórico de dicha intervención por medio del enfoque endogenista. UAM, ®2002

Palabras clave:
sistema intervencionista
comercialización del maíz
enfoque endogenista

The analysis of the intervention systems during the period of 1936-2000, make true the usefulness of the "endogenic" approach. This approach helps to explain the State's mediation and change of policies as the result of the contradictory relations (economical, social and political) of corn commercialization in Mexico. From 1936 to 2000, two intervention systems emerge: state gestation and global market agent for corn. This is the reason why we decided to analyze the historical process of intervention using the endogenic approach.

Key words:
intervention system
corn commercialization
endogenic approach

L'analyse des systèmes interventionnistes de la période considérée constate l'utilité d'une vision "endogéniste" pour expliquer la médiation de l'Etat, comme conséquence de relations contradictoires (économiques, sociales et politiques) entre les agents de la commercialisation du maïs au Mexique et, d'autre part, pour mettre en relief la logique des changements. De 1936 à 2000, deux importants systèmes d'intervention se manifestent pour cette culture: la gestion gouvernementale et le promoteur du marché global. Par conséquent, cette étude consiste à analyser le processus historique de l'intervention de l'Etat à travers la vision endogéniste.

Mots clefs:
Système interventionniste
commercialisation de maïs
vision endogéniste

Introducción

Las movilizaciones campesinas de finales de 2002 y principios de 2003 ponen en el escenario nacional la protesta de amplios grupos de productores ante el papel que el Estado mexicano les ha asignado por décadas. Esta investigación aborda dicha problemática a partir de la historia de los sistemas intervencionistas en la comercialización de un grano básico: el maíz.

Los sistemas estatales en el mercadeo del maíz en el México de las tres últimas décadas han sufrido transformaciones que están lejos de ser irrelevantes. Se inició con la creación de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) en 1936 y alcanzó su máximo desarrollo a finales de los setenta y principios de los ochenta. Este largo ciclo marca el periodo que adoptamos en este trabajo: la creciente intervención protagónica del Estado mexicano en la comercialización del maíz de 1936 a 1982, y el desmantelamiento progresivo de CONASUPO* (Compañía Nacional de Subsistencia Populares) y el apoyo a la dinámica mercantil, cada vez más globalizada de 1983 a 2000.

Enfoque metodológico

La hipótesis subyacente de este trabajo dice que los sistemas de la intervención estatal en el mercado maicero han sido determinados por las necesidades del consumo. Si esto es cierto, en condiciones de economía cerrada la comercialización se erige como el ámbito privilegiado de la intervención precisamente porque es el eslabón entre la demanda, a la cual hay que atender, y la oferta, desde la cual hay que proveerse. De esta manera, la venta de maíz resulta el núcleo fáctico y teórico más importante para una investigación interesada en el estudio de los cambios en los sistemas de intervención en un proceso agrícola concreto.

Encuadramos este trabajo es un conjunto de elementos teóricos y metodológicos que parten de una concepción distinta sobre la naturaleza de la economía y de la intervención del Estado. El marco teórico que presentamos es resultado de la revisión crítica de autores que, aun con importantes diferencias entre sí, coinciden al enfocar a la intervención estatal como un fenómeno endógeno en toda economía[1]. Esta elección implica la discriminación de otros métodos de estudio que con frecuencia se utilizan en el mercadeo de los productos agrícolas[2].

Según el enfoque endogenista, aspectos básicos de la reproducción del capital como la determinación del salario, la distribución del ingreso y la producción del equivalente general no son entendibles sin la intervención estatal. La intervención estatal en el comercio del maíz en México está íntimamente relacionada con tales aspectos, ya que incide directamente en la reproducción de la fuerza de trabajo y en su valor; por lo tanto, es un fenómeno susceptible de estudio para la ciencia económica. Por otro lado, nos muestra a la intervención como un proceso contradictorio, porque si bien le atribuye momentos de equilibrio, toma en cuenta también los desequilibrios. El binomio equilibrio–desequilibrio es explicado a partir de correlaciones entre los agentes que intervienen en el proceso comercial y sus correspondientes reflejos en la acción estatal. Aunque desde el punto de vista lógico, estas correlaciones parecen seguir una secuencia, en realidad se despliegan simultáneamente:

1ª Génesis de la intervención. Las crisis en el abasto y sus consecuencias en las relaciones que devienen contradictorias entre los agentes involucrados generan la necesidad de la intervención estatal.

2ª Las formas de la representación. Los agentes que participan en la comercialización, por medio de distintas formas de representación organizativa e institucional y con capacidades asimétricas, buscan imponer su proyecto de intervención.

---

* CONASUPO desapareció formalmente en abril de 1999, aunque su proceso de liquidación contable y operativo concluyó hasta junio de 2000 (jornada.unam.mx, 2 de septiembre de 2000)

1 Jessop, Carnoy, Hirschman, Phillis, De Brunhoff, Hernández, Poulantzas y Hirsch , entre otros.

2 El enfoque funcionalista, utilizado por tratadistas como Haag y Meléndez, si bien permite profundizar en las funciones del Estado, no contribuye al conocimiento de la naturaleza clasista de la intervención. El análisis sistémico reseñado por Torres da importancia a la integración de los fenómenos comerciales, pero copia el excesivo énfasis en el equilibrio propio del funcionalismo y oculta el papel que los agentes desempeñan en el diseño y aplicación de la intervención en el mercadeo.

3ª Las formas de la intervención estatal. El Estado diseña y pone en marcha formas de intervención —que en su conjunto constituyen sistemas—, a través de instituciones que pretenden responder a crisis y correlación de fuerzas específicas.

4ª La crisis y el reinicio. Los resultados diferenciados de las formas de intervención en los agentes producen nuevas reacciones que pueden provocar otras crisis y la necesidad de cambiar las formas de intervención (sistemas intervencionistas).

El carácter contradictorio de la intervención estatal explica su naturaleza cambiante; es decir, su dinámica va del origen a un relativo desarrollo, después hacia su decadencia hasta que aparece finalmente la necesidad de sustituirla. Congruente con esta perspectiva, el propósito del presente trabajo es conocer y analizar el rol estatal en las relaciones cambiantes entre los diversos agentes económicos involucrados en la comercialización del maíz en México durante el periodo comprendido entre 1936 y 2000, así como su reflejo en los diferentes sistemas intervencionistas, que, a su vez, se expresan en la serie de instituciones que se inaugura con ANDSA, culmina con la CONASUPO y subsiste con ASERCA, cuyos lineamientos metodológicos corresponden al enfoque endogenista.

El sistema comercial es un conjunto de elementos (funciones y grupos de personas que las desempeñan) interrelacionados por el objetivo común de cambiar de forma a las mercancías (en este caso el maíz) por la forma más genérica del valor: el dinero; es decir, un conjunto de relaciones entre agentes económicos en torno al mercadeo de un producto alimenticio.

En México, el maíz reviste gran importancia ya que casi tres cuartas partes de la población recibe de su consumo la mayor parte de sus requerimientos calóricos y buena parte de nutrientes (Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 y H. Bourges, Subdirector del Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán, La Jor., 4.1.99, p.14). En 1996, según la Encuesta Nacional sobre Ingreso y Gasto de los Hogares (INEGI), el 81.5% del consumo de tortilla era en el 78% de los hogares más pobres del país (La Jornada 6.11.98, p.1).

Las funciones, los grupos sociales que las desempeñan y sus relaciones pueden ser expresados en forma de sistema. La naturaleza de cada elemento se descubre cuando se les enfoca como partes interdependientes que conforman un todo. Si el objetivo del sistema comercial es cambiar al maíz por dinero para valorizar el capital, los comerciantes se constituyen como el elemento sistémico más representativo desde el punto de vista teleológico. En la relación entre compradores y vendedores (compraventa) aparecen los precios.

Primero, los transportistas trasladan el maíz desde un lugar donde no hay demanda hasta otro en el que sí. Para que pueda ser útil al consumidor, antes debe pasar por la compraventa. Después, los almacenistas retiran parte de la oferta estacional del grano de un tiempo en el que no es demandado hasta otro en el que sí será. Al igual que el transporte, antes de realizar su utilidad debe pasar por la compraventa. Por último, la preparación para el consumo está integrada por un conjunto de actividades y grupos de personas cuya finalidad es acondicionar al producto para que llegue en forma adecuada a las manos del consumidor. Estamos hablando del desgrane, nixtamalización, harinización, elaboración de tortillas y detalle, entre otras, actividades mediadas también por la compraventa.

Por otro lado, aunque en términos estrictos la transformación agroindustrial es una actividad productiva, aquí se considera como elemento del sistema comercial, porque para ser consumido el maíz debe sufrir previamente los cambios propios de la agroindustria, y nuestro interés es dar cuenta de la intervención estatal en el proceso que vincula a la producción y al consumo de maíz. El sistema comercial forma parte, a su vez, de otro mayor: el general del maíz constituido por los sistemas productivo, comercial y consuntivo; por lo tanto, dicho proceso es ante todo un eslabón de una cadena que va desde la producción hasta el consumo.

El sistema de gestión estatal de la comercialización del maíz (1936-1982)

De 1936 a 1982 el Estado mexicano puso en práctica, a través de diversas instituciones, un sistema único de intervención en la comercialización del maíz, aunque -como se verá adelante- haga modificaciones en algunos de sus elementos. La unicidad del sistema deriva de los objetivos y elementos comunes que a lo largo del periodo se van desple-

gando. Las características que hacen que el sistema de gestión estatal sea cualitativamente distinto del que le sucederá a partir de 1983, son las siguientes:

1) El objetivo general es regular los precios de venta del maíz y mantenerlos en niveles adecuados como para evitar eventuales presiones sobre los salarios en las distintas ramas de la economía nacional. Al mismo tiempo, establecer precios oficiales de compra para inducir niveles de precios promedio rurales que permitan la viabilidad económica de la oferta maicera.

2) La regulación estatal se desarrolla de forma protagónica; es decir, el Estado interviene de manera directa en los elementos del sistema y se convierte en agente económico de primera importancia en el mercado maicero.

3) De la necesidad de regular precios se deriva el imperativo de intervenir en los demás elementos sistémicos: compras a los productores, transporte, almacenamiento, agroindustria, distribución y ventas. Entre los que se establecen relaciones dominadas por el objetivo común de regular los precios del producto.

El compromiso estatal de comprar en cantidades ilimitadas a precio mínimo oficial garantizado pretende inducir un nivel de precios que permita a la mayoría de los productores obtener utilidades razonables. La intervención en el transporte busca minimizar los obstáculos que la distribución geográfica de la oferta pueda imponer a la regulación de los precios. La finalidad del almacenamiento y la determinación de reservas técnicas es conservar los productos y regular los precios en épocas de escasez. Intervenir en la agroindustria, distribución y ventas persigue lograr precios bajos para el consumidor final.

El sistema de gestión estatal se creó a partir de necesidades y objetivos específicos y, como tal, exhibe su naturaleza utópica. Sin embargo, como se verá más adelante, posee en su interior dinámicas contradictorias que lo inducen a cambios importantes en su funcionamiento real. Dichos cambios dan origen a la tipología de sistemas intervencionistas específicos.

Tipo 1.
Sistema de intervención con oferta suficiente

El objetivo inmediato es regular los precios del maíz para proteger el consumo improductivo y productivo; el mediato, contribuir a crear condiciones propicias para el desarrollo industrial y comercial del país. La NADYRSA[3] de 1941, conjuntamente con la Secretaría de la Economía Nacional intervino en la determinación de los precios del maíz. La CEIMSA de 1949, 1954-1955, 1959, la CONASUPOSA y la CONASUPO, participaron también en la fijación de los precios de garantía a partir de 1953. Aún en condiciones de oferta suficiente esta acción no basta para lograr el objetivo deseado, se requieren formas adicionales de intervención en compras, ventas, transporte, almacenamiento y agroindustria procesadora de maíz. La NADYRSA de 1941 realizó compras y ventas marginales, promovió la creación de sistemas de almacenamiento y participó en la fijación de las tarifas del transporte. Las formas de intervención de la CEIMSA de 1954-1955 representan un cambio hacia la libertad comercial.

Ante cosechas abundantes, el gobierno se dio el lujo de comprar maíz a precios inferiores que los de garantía. En 1955, por ejemplo, la CEIMSA lo recibió a $400.00, cuando el de garantía era de $500.00. Este hecho ilustra con claridad la diferencia entre el sistema creado que se proponía proteger y beneficiar al productor y el real, que ahora analizamos, que sólo favorece al consumidor y a los capitales empleadores. Ante los reclamos de los productores, la institución comercial respondió difundiendo la ideología del libre mercado para resolver los problemas de producción, abasto y distribución (Azpeitia:1994). Una característica importante del sistema es la escasa participación estatal en las formas del capital productivo y dinerario del ciclo.

Tipo 2. Sistema autoritario con oferta insuficiente

El objetivo general es proteger preferentemente a consumidores y el desarrollo del capital en general en un marco de economía cerrada. Lo particular de este sistema es que ante las condiciones adversas, se recurre al autoritarismo. A diferencia del anterior, predomina la escasez de la oferta lo que conduce a

3 Su objetivo formal (sistema creado) era regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirven de materia prima para la elaboración de productos con dicho carácter, con el doble propósito de asegurar a los productores precios remunerativos y razonables, así como asegurar al consumo precios que se ajusten lo más posible a los rurales corrientes (Luna:1958, p. 16).

la carestía, la especulación y, por consiguiente, a elevaciones en los precios al consumidor final, que es precisamente lo contrario de lo que el sistema intervencionista desea. Esta dificultad obliga al Estado a ensayar nuevas formas de mediación, introducir cambios en algunos aparatos estatales y poner en acción otros, porque no sólo cambia el número de las funciones, sino también las relaciones entre sus elementos. Para 1942-43, en un ambiente tenso entre las centrales obreras, que acusaban a comerciantes e intermediarios de medrar con el hambre del pueblo, y los agentes de la comercialización que presionaban por más libertad comercial a partir de la experiencia del Comité Regulador de Cárdenas, el Estado mexicano optó por formas rígidas de control del mercado maicero ante el desenfreno del acaparamiento, especulación y contrabando. Para ello centralizó las formas de intervención en el CONSORCIO (marzo de 1943), integrado por la NADYRSA que funcionó con afanes liberadores al principio del sexenio de Ávila Camacho, la CEIMSA que se encargada del comercio exterior y con los bancos Agrícola y Ejidal.

La tarea de regular las presiones alcistas de los precios no se pudo cumplir con la fijación oficial acompañada de una intervención marginal en compras, ventas y almacenamiento como en el sistema con oferta suficiente. Lo que dio origen a un sistema de intervención más autoritario, que pretendió controlar la escasa oferta para incidir en la regulación de los precios. Así, el Consorcio realizó inventarios de granos básicos en empresas particulares y les impuso la obligación de vender a la institución el 40% de sus existencias para formar reservas. Como una de las fugas de la oferta era el contrabando hacia el mercado estadounidense, se abrogó el derecho de exportar, con exclusión de cualquier persona física o moral y, para privilegiar el consumo humano directo, prohibió las ventas de maíz para la elaboración de bebidas alcohólicas o alimentos de consumo animal. Estas formas de intervención no podían por sí solas resolver el problema de los precios debido a la escasez; por esta razón se intervino también en la producción y el financiamiento. Se generaron y transmitieron órdenes para que en las regiones productoras —excepto las del cultivo de caña de azúcar—, se destinara entre el 10 y el 15% de la superficie a la producción de maíz y en los distritos de riego, el 50. Los bancos Agrícola y Ejidal utilizaban el mecanismo del crédito para que tales ordenamientos se cumplieran (CONASUPO:1988). El marcado descenso que registró la oferta en los años 1951-52 nos permite registrar otras dos formas de intervención: las legales y las punitivas en contra de los productores y agentes comerciales.

La CEIMSA de Vivanco ensayó otras formas de intervención. Usó el autoritarismo, pero no en contra de productores o agentes comerciales, sino contra los consumidores. En junio de 1957 se inició una campaña nacional (sin éxito) para promover el consumo de garbanzo como sustituto del maíz, ya que en esos días se presentaban problemas para colocarlo en el mercado internacional[4]. Como esta campaña no contribuyó a resolver el agudo problema de la escasez del maíz, la CEIMSA cambió el patrón de conducta —así sea de manera coyuntural— y, en vez de intensificar su intervención en la producción y el financiamiento como en ocasiones anteriores, importó el grano en cantidades que para esas fechas resultan las más elevadas (819,084 y 810,436, para los años de 1957 y 1958, respectivamente). Lo más interesante de este fenómeno, sin embargo, es lo que representa esta forma de intervención en un periodo caracterizado por el proteccionismo.

Tipo 3.
Sistema de intervención en la comercialización como parte de una intervención más integral en el mercado maicero

La particularidad del tercer sistema es formar parte de uno más amplio de apoyo a productores de maíz para reducir los riesgos de la dependencia alimentaria del exterior.

La intervención cardenista se realizó en un ambiente favorable al autoconsumo con respecto a la producción mercantil. El factor importante en esta relación fue la creación estatal de productores mediante la reforma agraria. Mientras que la intervención echeverrista se realizó en un ambiente de proletarización y, por ende, de acentuada dependencia con respecto a la producción mercantil, de incapacidad creciente de resolver los problemas por medio del reparto de tierras y mayor necesidad de intervenir con recursos financieros. En ambos casos, el sistema de intervención requirió de la posición

4 El año siguiente se emprendió otra campaña, pero esta vez el sustituto propuesto fue el trigo.

estatal en favor de los campesinos y del ejido, a diferencia de los demás sistemas que los consideraron como modalidades transitorias hacia las ramas modernas de la economía. Sólo en este contexto se entiende la aparición de otro elemento decisivo: la organización de los ejidatarios para la producción y la comercialización de sus mercancías según la forma histórica del colectivismo. El ejido colectivo lleva implícito un concepto integral de desarrollo que rebasa los aspectos puramente económicos. Además de instrumento de defensa de sus intereses ante el resto de agentes económicos, de este modo, se convierte en impulsor del desarrollo social de sus integrantes.

Un instrumento primordial para el apoyo a la producción ejidal lo constituyó la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal que canalizó volúmenes de recursos superiores a los del Banco Nacional del Crédito Agrícola que atendía a los productores comerciales. De 1935 a 1938, el Ejidal proporcionó créditos por 126'366,965 pesos, mientras que el Agrícola, sólo por 37'300,000 (Cárdenas. Informe de Gobierno, 1938). Otros apoyos se materializaron en infraestructura, semillas mejoradas y fertilizantes.

La intervención del presidente Luis Echeverría intenta modificar las relaciones entre los campesinos y el resto de la sociedad, desfavorables a los primeros y que, según algunas expresiones del diagnóstico oficial, era la causa de la crisis campesina. Por esta razón, el aumento en el gasto público destinado a la agricultura afectó de manera general a los productores, sin privilegiar a los maiceros. En efecto, el crédito a la producción del maíz aumentó con respecto a sexenios anteriores, pero se apoyó más otros cultivos. La superficie maicera acreditada por BANRURAL pasó del 6.0 al 19.7% de 1971 a 1976, mientras que la de frijol, del 7 al 43%; la de sorgo, del 16 al 45%, y la de trigo, del 17 al 40% (Appendini:1992).

El objetivo general de este sistema de intervención, vinculado a proyectos de mayor apoyo a los productores, fue en parte igual al de los anteriores: contribuir al abasto de maíz en condiciones favorables para los consumidores improductivos y productivos y, de forma mediata, al desarrollo general de la economía, mediante el control de los precios de un bien salario básico (el consumo de maíz). Sin embargo, en él aparece con mayor evidencia beneficiar también a los productores, elemento que no era evidente en los anteriores.

Tipo 4. Sistema de intervención en la comercialización que intentó alcanzar la autosuficiencia

Su objetivo fue regular los precios de tal manera que beneficiaran tanto a productores como a consumidores, se pretendió lograr mediante un decidido apoyo estatal a la producción con la meta de alcanzar la autosuficiencia.

El gasto público canalizado a la agricultura registró incrementos notables, ya que de 1980 a 1982 absorbió el 15% del total. Asimismo, la participación porcentual de la CONASUPO en dicho gasto creció hasta alcanzar un promedio anual del 2.08% contra el 1.41 de Luis Echeverría Álvarez y 1.25 de Gustavo Díaz Ordaz. Otro rasgo distintivo del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fue que gran parte del esfuerzo estatal estuvo dirigido a privilegiar el logro de la autosuficiencia en maíz y en frijol, sobre el resto de los productos agrícolas. Esta política de autosuficiencia en el mercado maicero expresó con claridad no sólo la opción de satisfacer la demanda nacional por la vía de la oferta interna, sino también la de apoyar preferentemente a los productores históricamente menospreciados: los campesinos.

El sistema estatal promotor del mercado global (1983-2000)

El objetivo general del sistema de intervención que incide de manera directa en el proceso comercial del maíz es ordenar y regir las relaciones entre sus elementos; aplicado al periodo 1983-2000 fue crear las condiciones para que los agentes privados (bolsa agropecuaria, transportistas, almacenistas y agroindustrias) puedan funcionar y sean competitivos. De esta manera, se espera eliminar la carga para la economía mexicana representada por los subsidios a la comercialización. Este nuevo sistema conlleva cambios cualitativos y cuantitativos en la intervención gubernamental en el mercado maicero:

1. Se pasa de una intervención estatal protagónica a otra de carácter auxiliar y subordinada.
2. Las formas regresivas de intervención pretenden desmantelar el sistema gestionado estatalmente que funcionó durante 47 años.
3. Las formas progresivas pretenden apoyar el desarrollo de empresas privadas, capaces de competir en el mercado global, para que sean las que desempeñen las funciones que correspondían al Estado.

Estos cambios explican el carácter inacabado del sistema de competencia global: nos encontramos ante un sistema que, a la fecha, no termina por alcanzar su pleno desarrollo.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, la intervención en la regulación de los productos básicos sufre cambios regresivos al abandonar prácticamente las funciones tradicionales del Estado en el universo de los productos y concentrarse prioritariamente en el maíz. Al mismo tiempo, el monto de los subsidios se reduce y su entrega se racionaliza al dirigirse preferentemente al consumo de una población seleccionada. En 1986 el recrudecimiento de la crisis, debido a los sismos del año anterior y la nueva caída de los precios internacionales del petróleo, trajo como consecuencia mayores ajustes en las ayudas. Para ese año sólo se mantuvo el subsidio al maíz y a la harina de trigo. De 1984 a 1986 los apoyos se redujeron en más de 80% en términos reales (De la Madrid:1986).

A principios del sexenio de Carlos Salinas se reestructuró DICONSA (Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO) para privilegiar el abasto rural, de tal forma que ya en 1993, el 85% de la distribución se realizaba en zonas rurales y el resto en zonas urbanas. Al año siguiente DICONSA y LICONSA pasan a formar parte de la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESO), con lo que dejan de formar parte del sistema comercial del Estado y pasan al de asistencia social. En 1991, se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), uno de cuyos objetivos era impulsar el desarrollo de la bolsa agropecuaria como sustituto de la función estatal reguladora de los precios. En 1993, se desincorporan MICONSA e IMPECSA, con lo que tanto la estructura como las funciones de la CONASUPO sufren transformaciones regresivas considerables.

Por su parte, el gobierno de Ernesto Zedillo profundizó las tendencias anteriores y promovió la redefinición de las funciones de la CONASUPO como comprador de última instancia en el mercado de los granos (Zedillo, 1996, p. 215). Al mismo tiempo que se trata de reducir al mínimo la acción compradora de CONASUPO, se realiza la reestructuración regional para comprar mayores volúmenes en las zonas de más productividad, con lo que se acentúa la forma intervencionista que históricamente privilegió a los productores comerciales y relegó a los campesinos. Bajo este lineamiento se ponen en práctica programas como el de la desincorporación de las bodegas rurales (BORUCONSA). En 1998, se concluyó prácticamente el desmantelamiento de CONASUPO y se liberan los precios de la tortilla. La acción compradora se redefine como la de "un comprador más" para 1999 y los subsidios al consumo de tortilla se transfieren a otras dependencias estatales, como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

La regulación de los precios: de los precios de garantía a la bolsa agropecuaria que no termina de nacer. De 1983 al 2000, se observan tres formas de intervención en la regulación de los precios del maíz: los de garantía; los de indiferencia, y el impulso, en gran medida fallido, a la constitución de la bolsa agropecuaria. Los precios de garantía fueron liberados según comunicación del Diario Oficial de la Federación (DOF) del 30 de marzo de 1994. En este lapso fueron superiores a los internacionales (Zedillo:1995 y SAGAR:1995). Sólo en 1983 y 1985 los precios nacionales fueron inferiores a los internacionales, como resultado de las devaluaciones del peso (Calva:1988). Asimismo, desde 1995 se inició el tránsito hacia un nuevo esquema que ha buscado igualar los precios nacionales a los internacionales: los de indiferencia (de magnitud tal que al comprador mexicano le resulta "indiferente" comprar maíz nacional o importado). Sin embargo, no han operado como tales, ya que la SECOFI ha convertido en costumbre no imponer los aranceles estipulados en el Tratado de Libre Comercio.

La bolsa agropecuaria es uno de los elementos importantes de la política actual que intenta crear mercados globales para los productos agropecuarios. Se trata del mecanismo que debe sustituir la función estatal de regular los precios. ASERCA recibió desde su creación, en 1991, la encomienda de apoyar la gestación y desarrollo de la bolsa, cuyo proyecto, dado a conocer por distintos funcionarios responsables del área, se puede reseñar de la siguiente forma: 1) Mejorar precios a los productores, 2) Ofrecer precios bajos a los consumidores, 3) Alcanzar costos inferiores a los incurridos por el intervencionismo estatal, 4) Eliminar la corrupción que acompaña a la intervención estatal (Lamon Reutten, Representante de UNCTAD, El Financiero, 24.1.97, p. 6), y 5)Vincular el desarrollo de la bolsa

agropecuaria con el desarrollo de otros elementos importantes del sistema mercantil como a) atraer capitales de inversión en tierras (reformas al Artículo 27° constitucional); y b) apoyar la transformación del sistema tradicional de almacenamiento (ANDSA y BORUCONSA) para que, además de las funciones de acopio y almacenamiento, desempeñen también las de compraventa, piso de remates de la bolsa y mecanismos de financiamiento (Ignacio Portillo, Dir. de ASERCA, El Financiero, 12.04.93, p.14).

Los distintos funcionarios han aclarado que el proyecto de la bolsa agropecuaria pertenece fundamentalmente a la iniciativa privada y que al Estado le corresponden tareas como: 1) Dar cauce al proyecto y establecer la normatividad, 2) Organizar a los productores para compactar la oferta, 3) Proporcionar información de mercados (Mario Barreiro, director de ASERCA, El Financiero, 21.1.97, p.9).

Para que una bolsa agropecuaria funcione de manera óptima deben darse condiciones como las siguientes: 1) Que todos los participantes cuenten con un nivel semejante de información, 2) Que la oferta y la demanda se encuentren fragmentadas de modo que ningún agente pueda manipular el mercado, 3) Que la economía cuente con cierto grado de estabilidad.

Después de una década de proyectos y esfuerzos, esta bolsa no se ha constituido como tal. Obstáculos como la crisis del sistema bancario y la falta de capital privado (Raúl Gutiérrez, Dir. Gral. de Análisis de Mercado de ASERCA, El financiero, 19.11.93, p.5), además de la distorsión de los mercados regionales, la anarquía en las normas de calidad, la mala infraestructura comercial y el escaso desarrollo de las bodegas privatizadas que pertenecieron a ANDSA y BORUCONSA, explican por qué no se ha consolidado.

De esta manera, el total desmantelamiento de la CONASUPO significa el retiro del Estado de un mercado que aún no cuenta con un sistema eficiente que lo reemplace. Las condiciones reales del comercio maicero están dadas por una oferta fraccionada en exceso y una demanda concentrada en unas cuantas empresas harineras y en transnacionales (oligopsonio).

El resultado más obvio de la intervención estatal consistió en la aparición de oligopolios. Como resultado de las nuevas formas de intervención en el mercado maicero, se van conformando con claridad estructuras productivas y comerciales marcadas por la diferenciación: la mayoría de los productores con grandes dificultades para hacer que sus procesos productivos sean rentables y pocas, pero grandes empresas que controlan los pasos comerciales y de insumos agrícolas. El proceso de concentración abarca prácticamente todas las actividades del mercado maicero: insumos agrícolas, producción (en algunas regiones como Sinaloa), comercialización y producción de harina de maíz. Desde 1992, con la privatización de FERTIMEX, seis empresas, entre las que destacan Fertilizantes Guadalajara, Univex, Agrogen y Fertinal, controlan prácticamente el 80% de los fertilizantes. El mercado de las semillas mejoradas está dominado por pocas empresas, tales como Pioneer, Decalt y Asgrow (Ana de Ita, jornada.unam.03.01.99).

La producción maicera registra fenómenos de concentración en Sinaloa. Según información proporcionada por Víctor Suárez, Director de ANEC, en el año 2000, el 70% de la producción la aportaron 2,000 agricultores que cuentan con superficies del orden de 2,500 a 3,000 hectáreas, mientras que el 30% restante provino de los 60,000 ejidatarios (jornada.unam.mx, 07.09.00). Por otro lado, Cargill, empresa estadounidense, que en 1999 absorbió a Continental, maneja el 40% de las importaciones y el 10% de las cosechas nacionales; en Estados Unidos compra el 10% de la oferta nacional del grano y el 20% de las exportaciones.

Una de las formas intervencionistas que han contribuido en gran medida a este proceso de concentración es el subsidio a la comercialización ejercido por ASERCA a través de las subastas. En el 2000, en Sinaloa, Cargill, ADM, Sabritas, MASECA, MINSA y BACHOCO se quedaron con el 65% de esos subsidios (ANEC, jornada.unam.mx,07.09.00). La concentración es particularmente evidente en la producción y distribución de harina de maíz. En el año 2000, MINSA aportó el 28% de la harina (El Financiero. 10.01.00, p.44) y MASECA llegó al 70% (El Financiero.28.04.00, p.46).

Conclusiones

Los rasgos más importantes del patrón intervencionista de "gestión estatal" (1936-1982) son: la

modificación de las relaciones sociales preexistentes que desemboca en la creación de los nuevos agentes del sistema, el carácter de sistema subordinado al desarrollo económico general (protección del consumo urbano a toda costa), el predominio de los intereses de las clases sociales internas de México en la dinámica del sistema, la importancia de la correlación entre oferta y demanda, las movilizaciones sociales y los grados de libertad de los gobiernos como factores explicativos de los cambios en la tipología de los sistemas.

Las características más relevantes del sistema promotor del mercado global para el maíz son:

1. Del protagonismo estatal se pasa al protagonismo del capital privado nacional e internacional.
2. El nuevo rol del Estado es crear las condiciones para que los agentes privados, en ambiente de competencia, contribuyan a reducir la presión sobre los subsidios estatales al consumo por la vía de las importaciones. Esto implica obviamente el deterioro de las condiciones productivas de grandes grupos de campesinos.
3. Si en el patrón anterior la correlación de oferta y demanda se convirtió en importante factor explicativo de los cambios en los sistemas, ahora la oferta internacional es el nuevo estabilizador (y potencialmente desestabilizador) del sistema.

Referencias

APPENDINI, K., 1992. *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México.* UNRISD- El Colegio de México.

AZPEITIA G., 1994. *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (1949-1958). Conflicto y abasto alimentario.* CIESAS, México.

CALVA, J., 1988. *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988,* Fontamara, México

CÁRDENAS, L., 1938. *Informe de Gobierno,* México.

CARNOY, M., 1993. *El Estado y la teoría política*. Alianza Editorial, México.

DE BRUNHOFF, S., 1978. *Estado y capital,* Ed. Villalar, Madrid

EL FINANCIERO, varios años.

HAAG, H. y Soto, J., 1984. *El mercadeo de los productos agropecuarios,* Limusa, México

HERNÁNDEZ, G. et al., 1994. *El Estado como objeto económico, los límites del Intervencionismo,* UAMI. México.

HIRSCH, J., 1996. *Globalización, capital y Estado,* UAM-X, México.

HIRSCHMAN, A., 1982. Rival interpretations of the market society: civilizing, destructive, or freeble. *Journal of economic literature.* 20:1463-1484.

INEGI. 1992. *Estadísticas históricas de México,* tomos I y II, México.

JESSOP, B., 1990. State theory. Putting the capitalist state in its place. *The Pennsylvania State University Press,* Pennsylvania.

JESSOP, B., 1977. Recent theories of the capitalist state. *Cambridge Journal of Economics* 1:353-373.

LA JORNADA, varios años y http//www.jornada.unam.mx

LUNA, A. 1958. La intervención del Estado en los precios, digresión histórica. En Rodríguez, A. *La CEIMSA, su función económica y social, La justicia*, México.

MELÉNDEZ, R. et al. 1984. *Mercadeo de productos agropecuarios,* Limusa, México.

PHILLIS, D., 1989. The *State and the economic system. An introduction to the history of the political economy,* Oxford.

POULANTZAS, N., 1979. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista,* Siglo XXI. México.

SAGAR. 1995. *Anuario estadístico de producción y comercialización de maíz*, México.

TORRES, H., 1987. *Curso de comercialización agropecuaria,* IICA. México.

ZEDILLO, E., 1995. *Primer informe de gobierno*. México.

ZEDILLO, E., 1996. *Segundo informe de gobierno*, México.