

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y DE ABASTO DE MAÍZ.</b>	
1.1 Comportamiento de la política agrícola mexicana en los años sesenta y setenta.	7
1.1.1 Los años sesenta	8
1.1.2 Los años setenta	11
1.1.3 Sistema Alimentario Mexicano	14
1.2 Participación estatal en la producción nacional de maíz hasta 1982.	16
1.2.1 Crédito	16
1.2.2 Precios de garantía.	18
1.3 La política agrícola ante las políticas de ajuste de 1982 a 1988	22
1.3.1 Política fiscal.	23
1.3.2 Política Comercial y Cambiaria.	27
1.3.3 Política de precios	30
1.4 Papel regulador de CONASUPO en el abasto de maíz hasta 1988.	31
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y LA TRANSICIÓN AL LIBRE COMERCIO.</b>	
2.1 Transformación de la política agrícola.	36
2.1.1 Política agrícola 1988-1994.	37
2.1.2 Política agrícola 1994-2000	43
2.2 Impacto de la apertura comercial en la producción de maíz.	47
2.2.1 Adhesión de México al GATT	48
2.2.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	54
2.3 Mercado mundial de maíz	61
2.3.1 Principales países productores	61
2.3.2 Precios internacionales	63

<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ.</b>	<b>Pág.</b>
3.1 Comportamiento del volumen de producción de maíz en México	65
3.2 Consumo nacional de maíz	71
3.2.1 Consumo Nacional Aparente	72
3.2.2 Consumo según destino	73
3.3 Oferta de maíz en México	77
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO.</b>	

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS.

<b>Gráficos</b>	<b>Pág</b>
1.1 Crédito Agrícola concedido por el sistema bancario privado 1950-1969.	10
1.2 Total préstamos oficiales BNCA y BNCE	10
1.3 Participación porcentual de la superficie acreditada por Banrural por cultivo 1971-1982	12
1.4 Producción de granos básicos 1970-1982	13
1.5 Evolución de los precios reales de garantía 1970-1982	13
1.6 Importaciones de granos básicos 1970-1982	14
1.7 Comportamiento del precio del maíz en relación al volumen de producción.	20
1.8 Participación del desarrollo rural en el total del gasto programable 1982-1988.	24
1.9 Rendimiento de los principales granos 1982-1988	25
1.10 Comportamiento de la balanza comercial total agropecuaria y agrícola 1982-1988	27
1.11 Volumen de las importaciones de los principales granos 1982-1988	29
2.1 Precios reales 1989-1994	38
2.2 Producción de granos básicos 1988-1994	39
2.3 Superficie cosechada 1988-1994	39
2.4 Balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria 1987-2000	53
2.5 Importaciones provenientes de Estados Unidos 1994-2000	59
2.6 Principales países productores de maíz	62
2.7 Exportaciones internacionales	63
2.8 Importaciones internacionales	63
2.9 Precio internacional y nacional de maíz 1988-1999	64
3.1 Producción de maíz y superficie cosechada	67
3.2 Índice de dependencia alimentaria, importaciones y producción de maíz 1988-2000	73
<b>Cuadros.</b>	
1.1 Incremento de los precios del maíz y de los insumos 1982-1988 (Porcentaje)	24
2.2 Compromisos de desgravación dentro de la Ronda Uruguay.	50
2.3 Categorías de desgravación dentro del TLCAN	56
2.4 Desgravación arancelaria del maíz dentro del TLCAN	57
<b>Esquema</b>	
Consumo nacional de maíz.	74

## INTRODUCCIÓN.

El maíz es uno de los alimentos básicos en la dieta de los mexicanos, además de ser único en todos sus aspectos. El maíz es el de mayor superficie cosechada, generador de empleos en todo el país por ser producido dentro de todas las entidades federativas y porque forma parte en la elaboración de tortilla, y otros productos procesados de la industria agroalimentaria.

A finales de los años cincuenta y comienzo de la siguiente década México tuvo un excedente importante en la producción de maíz, originado por varios elementos: subsidios a la producción, innovaciones tecnológicas, créditos y sobre todo precios de garantía. En la segunda mitad de la década de los setenta se presentan problemas en la producción de maíz llevando consigo problemas para enfrenar la demanda, por lo que se acude al mercado internacional para cubrir el abasto nacional. De aquí en adelante, las fluctuaciones en la producción de maíz son más recurrentes hasta 1980, fecha en que se establece el "Sistema Alimentario Mexicano" (SAM), donde se impulsa la producción de granos básicos.

La política dentro de éstos años tuvo transformaciones sustanciales que determinaron el rumbo de la producción nacional de maíz. Durante los sesenta, la agricultura jugó un papel de sector sostén del crecimiento económico nacional, por lo que contar con la suficiente producción de alimentos era indispensable para el crecimiento. Sin embargo, pronto terminó el auge económico y con ello el fomento agrícola. Así para la década de los setenta el país enfrentó problemas dentro del campo y especialmente el maíz, por que la producción es insuficiente ante la demanda. Pero es hasta el establecimiento de SAM cuando se logra de nueva cuenta la producción necesaria. Este repunte de la producción fue posible gracias a los ingresos provenientes de las ventas de petróleo y de préstamos internacionales.

Este éxito no duró mucho y la crisis del campo se acentúa a partir de 1982, por problemas como: la caída de la demanda interna de alimentos (contracción de salarios reales), transformación de las políticas instrumentadas por el Estado que cambiaron durante la década de los ochenta de ortodoxas a heterodoxas. Es precisamente en este momento cuando se acentúa un nuevo modelo de desarrollo económico que modifica el camino que se había establecido para la producción del campo. El SAM desaparece ante los onerosos gastos que ocasionaba, situación que no concordaba con la nueva política de saneamiento de las finanzas públicas. Así ante cambios dentro del sistema económico nacional se establecen lineamientos de política que despojan al campo de los subsidios que lo ayudaba a la producción de maíz.

A ello hay que añadirle los cambios que sufre la política económica al integrarse a una economía mundial, a tal grado que establece diversos acuerdos comerciales, entre el que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que tiene implicaciones sustanciales dentro de la política agrícola, y en particular dentro de la economía del maíz

Este trabajo parte de 1988 como momento de cambio definitivo de la política agrícola, aunque hayan existido acontecimientos antes de ese año, que por supuesto también son considerados como un antecedente que ayuda a comparar las políticas entre los tiempos

El objetivo central de éste documento es identificar e indicar las principales reformas sufridas dentro de la política agrícola y lo que representó para la producción de maíz en México a partir de 1988 haciendo hincapié en su sentido comercial, es decir,

como se ha comportado la producción ante la creciente demanda y la competencia con el exterior. Para ello se verán las modificaciones que se establecieron con la apertura comercial y el nivel de participación del Estado en el sector agrícola y en la producción nacional de maíz. También se mostrará en que medida México se ha convertido en un país dependiente del exterior en el caso del grano mencionado.

Para el desarrollo del trabajo se manejaron dos hipótesis, la primera de ellas señala que la política agrícola no ha podido frenar los problemas estructurales que la agricultura enfrenta desde hace muchos años, más bien ha dejado que el libre mercado actúe y que determine el destino de muchos de los productores de maíz no importando los problemas que consigo lleva a la misma producción y a la población rural. La segunda establece que ante una disminución de la producción de maíz y la entrada a un sistema globalizado las importaciones crecen y ganan terreno dentro de la oferta nacional, por lo que el país se convierte cada vez más en dependiente del exterior, situación que alentó el Estado bajo la teoría de las ventajas comparativas.

Para el desarrollo de los objetivos e hipótesis el trabajo se dividió en tres capítulos. El primero de ellos, se evoca hacia al pasado de cincuenta años para poder entender el presente. La agricultura mexicana ha sido un sector contrastante, al haber estado en la cima de la economía mexicana pero también en la sima de la misma al caer en un estancamiento productivo, principalmente de granos básicos, del cual a la fecha no ha podido salir. Aquí se señalará la política agrícola desde los años sesenta hasta 1988, pasando por un análisis de su comportamiento periódico de 1960 a la culminación del SAM. El segundo periodo comienza con la crisis de la deuda hasta 1988, tiempo en el que se presentan cambios radicales y definitivos dentro de la economía en su totalidad y consecuentemente en la agricultura mexicana. De igual manera se hace una retrospectiva particularizada hacia el maíz y la participación que tuvo el Estado en la producción de dicho grano desde los años sesenta, así como su participación en el abasto de este producto bajo la empresa paraestatal CONASUPO, reguladora del mercado de granos desde su creación en 1961.

En segundo capítulo presenta la continuación de las políticas de ajuste que iniciaron en 1982, las cuales presentaron su mayor dinamismo en el sexenio salinista. En este periodo se presentaron los mayores cambios en el campo y la economía en su totalidad.

Se revisará la integración de México al ámbito internacional, así como las medidas que ha tomado para insertarse a él. Se señalarán las obligaciones adquiridas en el GAIT y países con los que se tiene tratados comerciales.

Las políticas agrícolas fueron delineadas al respecto de los compromisos, las cuales han sido causa del estancamiento productivo en el que se encuentra el sector maicero y de la pérdida dentro del mercado ante las importaciones provenientes principalmente de Estados Unidos a raíz de la firma del TLCAN.

En el último capítulo se habla del comportamiento de la producción de maíz dentro del periodo en cuestión, así como el desenvolvimiento de la demanda y oferta del mismo. Singularmente se hace una descripción de la producción por situación hídrica (riego o temporal) haciendo mención del nivel de rendimiento y superficie cosechada así como sembrada. En lo que se refiere a la demanda, se toma el Consumo Nacional Aparente como indicador y posteriormente se desagrega el consumo según destino. En cuanto a la oferta, se señala la oferta comercializada y de manera general la forma en que era puesta es el mercado (vía Conasupo o libre mercado)

La investigación se basó en estadísticas de fuentes oficiales. Dentro de los organismos nacionales se consultaron principalmente los datos del Centro de Estadística

Agropecuaria (CEA), así como de Banco de México, Secretaría de Economía y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). También se recurrió a la instancias pertenecientes al sector que no son parte del gobierno pero que son importantes en el sector, tales como: Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC), y Cámara Nacional del Maíz Industrializado.

Durante la investigación se tuvo limitación en la información referente a la comercialización del maíz. Al cierre de CONASUPO la información que en ella se generaba ya no estuvo al alcance del público, ésta información, por desgracia, sólo la paraestatal contaba con ella, no encontrándose en otro lugar.

Por otro lado, dentro de los organismos internacionales se consultó los datos de la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## **CAPÍTULO I**

### **VISIÓN RETROSPECTIVA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y DE ABASTO DE MAÍZ.**

#### **1.1 COMPORTAMIENTO DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA MEXICANA EN LOS AÑOS SESENTA Y SETENTA.**

No cabe duda que la Reforma Agraria cardenista fue un parte aguas para la agricultura mexicana al establecer un modelo de desarrollo basado en la distribución del ingreso, que para el campo mexicano se tradujo en la repartición de tierras a la mayoría del campesinado nacional.<sup>1</sup> Se pretendía un desarrollo de carácter unimodal, reconociendo al ejido como institución productiva hegemónica, brindándole para ello apoyo en la construcción de infraestructura en beneficio de la población rural.

Sin embargo, para la década posterior cambia el patrón de crecimiento agrícola, se deja de lado al ejido tomando a las empresas agrícolas como la base del crecimiento rural, el cual se traduce en un sistema bimodal que se acentúa a través del tiempo. Se establece un proyecto de transformación con base en la modernización de productores agrícolas privados, aumentando la superficie de riego, mecanización y uso de insumos industrializados.

El país comienza a industrializarse. Un modelo de desarrollo basado en la industrialización comenzaba a gestarse, en parte sustentado por la 2° Guerra Mundial que le permitía exportar algunos insumos; y por el crecimiento agrícola que le proveía de divisas y materias primas.

En la siguiente década, los cincuenta, se vuelca la producción hacia el mercado interno. Se inicia un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones bajo una política comercial proteccionista fincada a fines de los años cuarenta, especialmente en los bienes de consumo.<sup>2</sup> Durante los años cincuenta los objetivos de la política eran: 1) contrarrestar las fluctuaciones económicas generadas desde el exterior para evitar su impacto negativo en la actividad económica nacional, 2) conseguir la estabilidad de precios y tener altas tasas de crecimiento, y 3) promover el desarrollo industrial a través de la protección externa y apoyo financiero. Estos objetivos, principalmente el última, se dio a costa del sector agropecuario.

Ahora bien, dentro de la agricultura, después de un auge de las exportaciones de materias primas, se somete a requerimientos del modelo, es decir, además de ser un generador de divisas también tiene que satisfacer la demanda nacional.

---

<sup>1</sup> En total se distribuyeron 10,975 hectáreas durante el periodo cardenista, para registrar un total de 18,786,131 de tierra cultivable. El total de tierra estaba conformada por 937,401 ha de riego y 3,382,696 has de temporal, distribuyéndose el resto en tierras de angostura, monte y desértica. INEGI series Históricas 1995

<sup>2</sup> Ya en la década anterior se satisfacía en su mayoría la demanda dentro de las industrias de bienes de consumo, tales ramas como la textil, comestibles, bebidas y tabaco, así como, calzado y jabón, también la industria de bienes intermedios como el hule, alcohol y vidrio. Cárdenas Enrique. (1996) "La política económica en México 1950-1994" Edit. FCE. México

La producción de granos básicos aumenta, dado un problema de autosuficiencia alimentaria a principios de la década. Las primeras acciones para enfrentar el problema consistieron en la investigación genética de las semillas, abrir nuevas tierras de cultivos de asistencia técnica, establecer nuevos precios de garantía y promover las inversiones de la iniciativa privada en la producción.

Por lo que se refiere a investigación, para este tiempo ya se tenían resultados importantes tanto para el maíz como para el trigo. Desde el periodo cardenista se estableció un departamento de estaciones experimentales que en 1947 se convirtió en el Instituto de Investigaciones Agrícolas (IIA) que funcionó hasta 1960. De la misma forma, hacia 1945 existía un programa conjunto de investigación agrícola entre el gobierno mexicano y la Fundación Rockefeller llamado Oficina de Estudios Especiales (OEE), que realizó las actividades más relevantes de investigación que dieron lugar a la llamada "Revolución verde".

Por otro lado, a la mitad de la década de los cincuenta, comienza una nueva etapa de desarrollo, conocida como "Periodo estabilizador", donde su principal elemento era el control de la inflación, para lo cual ocuparon diversas medidas como: restricción monetaria y fiscal, tipo de cambio fijo y estabilidad de precios. Durante el citado periodo que abarcó hasta mediados de la siguiente década, implicó un crecimiento hacia dentro. Para ello era necesario establecer una industria sólida creciente, que tuvo como fuente motor a la agricultura. Esta política tuvo incidencia sobre los precios agrícolas ya que se pretendió el control de los salarios, de precios bajos de materias primas agrícolas de uso industrial, así como los bienes-salarios.

El siguiente decenio fue de carácter contrastante; por una parte, en el primer lustro donde sigue el modelo de sustitución de importaciones, existe un crecimiento de la economía en su conjunto, con participación activa de la agricultura como sostén del desarrollo industrial, teniendo un crecimiento promedio de 6.1% anual durante este periodo. Por otro lado, los siguientes cinco años presentaron un decaimiento gradual del crecimiento agrícola, -PIB agrícola del 1.2% anual- que tuvo sus consecuencias más visibles a finales de la década.

En el primer apartado de este capítulo se presenta una reseña de los aspectos más relevantes que repercutieron en la agricultura mexicana durante los años sesenta y setenta, haciendo referencia también a lo que fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

### **1.1.1. Los años sesenta**

Para el inicio de esta década, el país sigue en una etapa de industrialización basada en la expansión de la industria de bienes de consumo duraderos para el mercado interno. Etapa sustentada por la inversión extranjera principalmente, y de demanda de estratos medios y altos por el aumento de ciudades grandes. Este modelo presenta mejores condiciones de vida para las clases urbanas, sin embargo sabemos que afianzó la desigualdad y la polarización de la economía y la sociedad. Las contradicciones del crecimiento se manifestaron al finalizar la década y toda la siguiente.

Respecta al campo, la producción de alimentos básicos se incrementó debido a la expansión de la superficie agrícola y al mejoramiento en el rendimiento de los cultivos apoyados por la inversión pública en obras de irrigación, principalmente. En 1960 la superficie total nacional era de 10,061,659 hectáreas, de las cuales 8,371,720 eran tierras de temporal y 1,689,939 de riego, con una participación respectiva en cuanto al total de 83.2% y 16.8%. Para 1965 la superficie asciende a 14,660,242 has. representando una tasa de crecimiento del 7.8% respecto a la de 1960 y casi un estancamiento respecto al año anterior, 0.8%. **(Ver Anexo Estadístico, Cuadro 1.1)**

Bajo el mismo análisis, los rendimientos anuales (tons/has) tuvieron un crecimiento en las tierras de riego del 8.4% entre 1960 y 1965, en cambio en la tierra de temporal fue del 2.4%. Este comportamiento se explica por una política de precios de garantía combinados con subsidios a los insumos que benefició a los agricultores empresariales. En las tierras de temporal no hubo cambios significativos en sus rendimientos debido al predominio de la agricultura campesina; en cambio en las tierras de riego, los rendimientos alcanzaron niveles superiores al promedio nacional. **(Cuadro 1.1)**

En la primera mitad de la década se consideró satisfactoria la evolución de la agricultura y al no verse problemas de oferta se disminuyó el gasto y la inversión pública hacia 1965, la cual se canalizó a la industria y actividades urbanas.

En cuanto a la inversión pública hacia 1960, la destinada al fomento agropecuario ascendió a 675 millones de pesos, el cual representó el 8.0% del total. Para 1965 la participación dentro del total fue del 8.6%, y la de la industria representó el 44.3%. A lo largo de los primeros cuatro años de la década la participación del fomento agropecuario asciende a un total de 13.6%, en contrapartida del 31.2% de la industria. Sin embargo en 1965 disminuye casi a la mitad del monto de 1964. **(Cuadro 1.1)**

Esta evolución satisfactoria de la agricultura se debe a que el Estado apoyó la producción mediante la llamada "revolución verde" contenida de insumos, créditos y precios. El Estado participó directamente en la producción de insumos agrícolas con empresas paraestatales; se creó la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) en 1961, y en 1965 se nacionaliza FERTIMEX. El propósito era contener bajos los precios de insumos para subsidiar la transformación tecnológica.

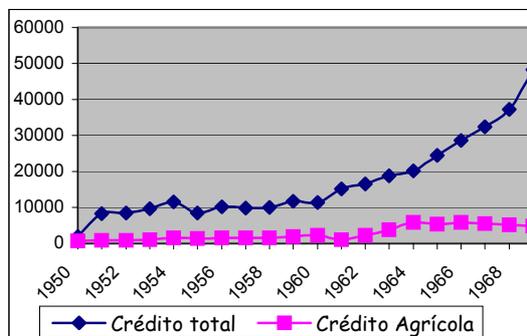
El uso de insumos se brindó primero a productores que contasen con las condiciones adecuadas para la aplicación de los paquetes, y después al resto de los productores que en su mayoría contaban con tierras de temporal y su producción la realizaban en forma tradicional. Esto debido a que su costo de aplicación era elevado, y por que el crédito para ello era fijado a los grandes productores.

Como ejemplo tenemos al trigo, que se producía en tierras de riego teniendo éxito en su aplicación. Caso contrario al del maíz, debido a las condiciones productivas de éste. El Estado no proporcionó las condiciones a los ejidos para incorporar el paquete dando lugar al ensanchamiento de la brecha entre los productores.

El crédito fue decisivo en la incorporación de la tecnología proveniente de la "revolución verde". El crédito privado se enfocaba a los empresarios agrícolas, mientras que el público era predominantemente ejidatario. Al crecer las zonas de riego, el sistema privado de crédito se expandió rápidamente y duplicó su volumen de préstamo de 1960 a 1964 pasó de 2,327 a 5,897 millones de pesos con una participación creciente de 20.4% del total en 1960 a 29.3 % en 1964. Hacia 1965 hay un decaimiento, el crédito se situó en 5,378 millones de pesos y tuvo una participación del 22.0%.

**GRÁFICA 1.1**

CRÉDITO AGRÍCOLA CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO PRIVADO 1950-1969.  
(Millones de pesos de 1960)

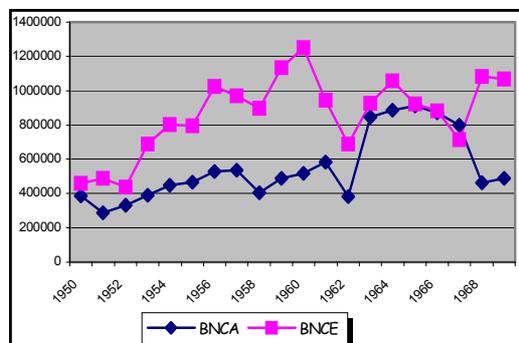


FUENTES: Cuadro citado por Hewitt de Alcántara en " La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970". Pag. 63.

Mientras el crédito privado aumentaba, el crédito oficial encargado de financiar a los pequeños agricultores y ejidatarios (el Banco Nacional de Crédito Agrícola BNCA y el Banco Nacional de Crédito Ejidal BNCE) lo hacía por debajo del anterior. De 1960 a 1965 el crédito concedido por el BNCA creció en un 11.9% y el privado los hizo en 18.2% en el mismo periodo. Así mismo, el crédito otorgado por el BNCE fue de 1,949,371 miles de pesos en 1960 pasando en 1965 a 921,165 miles de pesos.

**GRÁFICA 1.2**

TOTAL DE PRÉSTAMOS OFICIALES. BNCA Y BNCE  
(Millones de pesos de 1960)



FUENTE: Datos tomados de los cuadros de las páginas 64 y 68 citados por Hewitt de Alcántara. Op. Cit.

El rubro, de los cultivos básicos tradicionales contaba con el crédito más bajo en comparación con otros cultivos, marcando aún más la polarización. La mayoría de los productores no pudieron modernizar sus cultivos, y continuaron cosechando maíz y frijol tradicionalmente y con bajos rendimientos.

La producción de cultivos como el sorgo y la soya fueron en aumento por el cambio del patrón alimentario de la población. El crecimiento urbano adquirió hábitos de la alimentación extranjera –principalmente de Estados Unidos–, el consumo de carne ascendió, por lo que en el campo dentro de las tierras de riego se abandonaron los cultivos básicos para dedicarse a los cultivos forrajeros.

Así, para la segunda mitad de la década, la agricultura tiene un estancamiento productivo, la producción de granos básicos, ya no es atractiva por lo que se abandona, además de la caída de la inversión y del crédito, haciendo más costosa la producción. Al mismo tiempo el ingreso de los campesinos ya no es suficiente para sus necesidades, situación que los orilla a migrar a las grandes ciudades en busca de un ingreso adicional quedando a la deriva las tierras.

Sin lugar a duda, la agricultura fue de suma importancia durante el periodo de sustitución de importaciones. El PIB agrícola tuvo un crecimiento promedio anual del 6.1%, superior al demográfico que fue del 3.0%. Sin embargo, para el periodo de 1966 a 1976 declina este crecimiento situándose en 0.8%, menor al poblacional y agropecuario -3.3% y 2.0% respectivamente. Este estancamiento se prolongó hasta 1975, tiempo en que se trata de impulsar el campo bajo varios programas enfocados a la producción de granos básicos. (Cuadro 1.1)

### **1.1.2 Los años setenta**

Al fin de los años sesenta y en la década posterior, el modelo de crecimiento de años pasados presentó contradicciones, tales como, inflación y endeudamiento externo. La población quería ser participe de los beneficios, pero para ello era necesario una redistribución del ingreso, donde los trabajadores aumentaron su participación en la demanda, así como, ampliación del mercado interno. Se presentaban varios acontecimientos tanto nacionales como internacionales. En México hubo movilizaciones sociales, además de que el país presentaba una debilidad alimentaria. En el ámbito internacional había caídas drásticas en los suministros de alimentos, aunado a subsidios abruptos en los precios agrícolas en el mercado mundial.

En el campo se manifestaron problemas de pobreza, un alto número de campesinos migraban a las ciudades y otros tantos demandaban tierras. Además, el lado de la producción presentaba problemas, el sector agropecuario creció 2.0%; la agricultura lo hizo al 0.8% para el periodo 1966-1975 donde los forrajes ayudó a establecer la tasa de crecimiento. La producción de granos básicos ya no era suficiente para satisfacer la alta demanda provocada por un incremento demográfico del 3.3% anual, mayor al del sector y más aun al de los granos básicos. (Cuadro 1.1)

A finales de la década de los sesenta y principios de los setenta las importaciones de granos básicos fueron en aumento, debido a la disminución de su producción y por la política que adoptó la administración en turno basada en la teoría de las ventajas comparativas, la cual sostiene que "Un país debe especializarse en la producción y exportación de las mercancías que puede producir a un costo relativamente bajo y debe importar aquellos otros en los que es un productor con costos relativamente altos"<sup>3</sup>. Sin embargo para 1973 se presentan adversidades en el mercado mundial –sequías e inundaciones– que elevaron el precio de los cereales colocándose por arriba de los precios de garantía nacionales, dejándose de lado por tal motivo la política de ventajas comparativas. Así, en 1973 se aumentan los precios de garantía -\$1200 para maíz, \$870 para el trigo, \$750 para el sorgo y \$2150 para el frijol .En ese momento el Estado reconoce la importancia de una autosuficiencia alimentaria.<sup>4</sup>

---

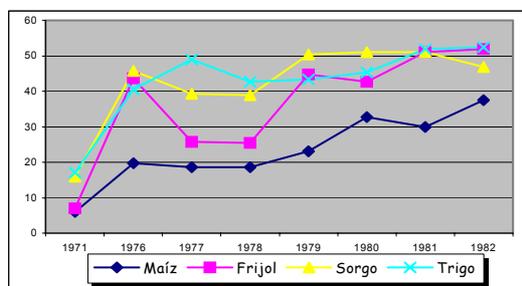
<sup>3</sup> Chacholiades Miltiades (1992) "Economía Internacional" Edit. Mc Graw Hill, 2º Edic. México.

<sup>4</sup> Entiéndase como autosuficiencia alimentaria o grado de autosuficiencia, la situación en la que la producción de un bien, tal como el alimento de un país o una región, es igual a su demanda efectiva doméstica. O la proporción de la demanda efectiva doméstica de un bien se satisface con la producción nacional. FAO (1996) "Programa Especial sobre la Seguridad Alimentaria" Roma

Para el aumento de la producción fue importante la participación estatal. La institucionalización que surge se refleja en la creación del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) para apoyar el uso de insumos e inversión en obras de infraestructura (obras de riego y construcciones para acopio y almacenamiento) además de una mayor participación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Para los campesinos representó el acceso a los precios de garantía, ya que anteriormente existía un fuerte intermediarismo –según existiendo pero en menor medida–, donde el pago era menor al oficial, pero que era aceptado por el hecho de que la venta se hacía en su propia tierra –la transportación de la producción se hacía muy costosa– y recibían el dinero en efectivo y al momento. Sin embargo, cabe mencionar que aún con el impulso estatal no se logró una participación eficaz por parte de CONASUPO, donde se dieron altos niveles de corrupción e ineficiencias en el acopio del producto, además de apoyo a un grupo selecto de productores.

### GRÁFICA 1.3

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA SUPERFICIE ACREDITADA POR BANRURAL EN EL TOTAL POR CULTIVO 1971-1982.



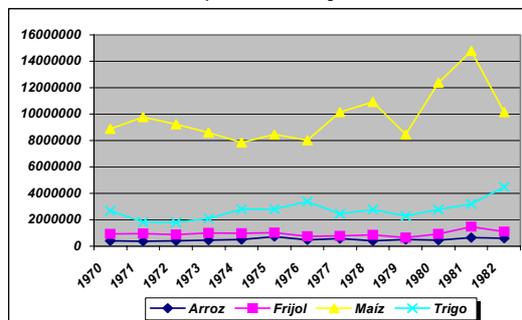
FUENTE:: Citado por Appendini.K. "De la milpa a lostortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México"Pag. 50.

Al inicio del decenio la participación de BANRURAL en el total de la superficie acreditada fue del 6.0%, para 1976 asciende a 19.7% y para finales de la década tiene el 32.7%. Así, de 1976 a 1982 la tasa media anual de crecimiento de BANRURAL en la superficie acreditada por producto fue de: en el maíz 11.3%, frijol 2.9%, sorgo 0.4% y trigo 4.4%.

Durante ésta década se hizo un replanteamiento hacia el incremento de la producción de granos básicos, el cual se basaría en la producción campesina y ejidal, para ello era necesario una integración vertical con el propósito de promover el empleo y el ingreso de los campesinos.

### GRÁFICA 1.4

PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS 1970-1982  
(Toneladas)



FUENTE: Cuadro 1.4 del Anexo Estadístico

El uso de insumos continuó expandiéndose, aunque siguió concentrándose en las tierras de riego, su uso fue difundido por el Estado mediante el otorgamiento de créditos, convirtiéndose en el primer agente crediticio del agro a través de BANRURAL.

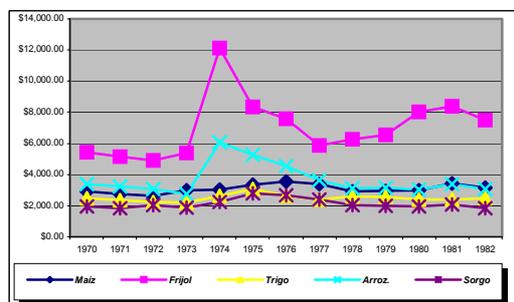
De 1971 a 1976, el crédito público creció 7.1% anualmente, estancándose el crédito privado. El crédito a campesinos impulsó el uso de insumos principalmente en las cosechas de buen temporal.

Sin embargo, a pesar del impulso del Estado hacia la producción de básicos, su resultado no fue el esperado. Tuvieron una baja productividad, aunado a la sustitución de éstos cultivos por los de mayor rentabilidad en ese momento (forrajeros y pastizales), demandados por el sector ganadero. El cambio se acentuó en las mejores tierras afectando al cultivo de básico. Los granos primarios aumentaron en un 2.1% entre 1970 y 1978, mientras que los insumos ganaderos 7.4% anual.

Respecto a los precios de garantía, su política continuó siendo la de establecer un precio tope. Los precios de garantía se incrementaron continuamente de 1973 a 1982. El precio del maíz creció 24.8%, el del frijol 28.8%, trigo 25.9% y sorgo 24%, este crecimiento se dio nominalmente. (Cuadro 1.2) Sin embargo, los precios reales tuvieron bajo crecimiento y en algunos años se incrementaron negativamente, como se muestra en la siguiente gráfica.

### GRÁFICA 1.5

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIO REALES DE GARANTÍA. 1970-1982.  
(1978=100)



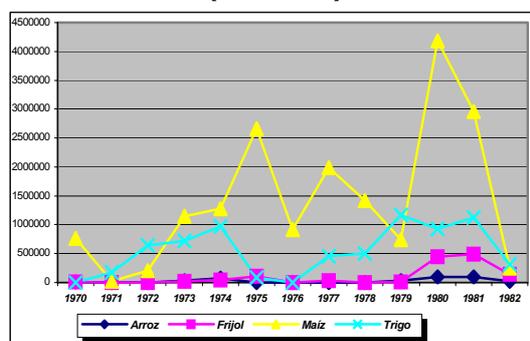
FUENTE: Econotecnia Agrícola citado por Calva José Luis en "Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988". Cuadro XXIV Anexo estadístico.

Durante el gobierno de Echeverría se amplía la infraestructura de CONASUPO para la comercialización agrícola, con bodegas de BORUCONSA y centros de almacenamiento y distribución de Almacenes Nacionales de Depósitos S. A. (ANDSA); las primeras localizadas en las regiones centro y norte del país, y las segundas cerca de los centros de consumo o de puntos de transporte.

La ayuda del Estado se volvió a concentrar en los centros de producción con altos rendimientos, en las tierras de buen temporal y algunas de riego. Dando como resultado que de nuevo los campesinos quedaron relegados de los beneficios que el Estado proporcionaba. Aún al aumento de la producción, ésta no fue suficiente para la demanda poblacional, convirtiéndose el país en un importante importador de granos a nivel mundial.

La producción nacional quedó rezagada con respecto a la demanda. A partir de 1973 México se convirtió en un país importador de granos, precisamente al momento de la inestabilidad del mercado mundial.

**GRÁFICA 1.6**  
**IMPORTACIÓN DE GRANOS BÁSICOS 1970-1982.**  
**(Toneladas)**



FUENTE: Cuadro 1.4 del Anexo Estadístico

### 1.1.3 El Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Hacia 1979 y en vista de las altas importaciones de maíz, principalmente, y de otros granos básicos, se estableció un programa que buscaba llegar a la autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos. Este programa se diseñó durante el periodo de auge petrolero, cuya estrategia fue aumentar la producción y distribuirla a la población más necesitada. Para ello impulsó a los productores campesinos de maíz, fundamentalmente, con subsidios a los insumos, intereses preferenciales al crédito, y por otro lado, garantizar el consumo mediante subsidios a la población.

Tal programa tuvo los siguientes objetivos específicos:

- Recuperar la autosuficiencia alimentaria
- Beneficiar a la mayoría de la población rural
- Articular racionalmente los sistemas de producción y comercialización
- Promover la agricultura integrada, y
- Mejorar el nivel de nutrición de la población.

Una de las estrategias principales fue el incrementar la productividad en las áreas de temporal, El crédito fue el agente impulsor más importante. Se estableció con tasas preferenciales a la agricultura de temporal y pequeños productores de básicos -12% de interés cuando la inflación era del 20%- otorgados por BANRURAL y FIRA (Fideicomisos Constituidos con relación a la Agricultura). En 1981 el crédito oficial abarcó a 1.6 millones de productores de temporal equivalente al 60% de los ejidatarios del país. La cuota de los créditos se vio reducida al aumentar el número de acreditados, ahora se abarcaba más productores por que se necesitaba una respuesta de corto plazo.<sup>5</sup>

Respecto a la política de precios de garantía, se trató de revertir la relación negativa de los básicos respecto a los demás productos agrícolas. El precio registró un incremento pero no como los años anteriores, en sí, no cambio radicalmente con forme a su tendencia histórica. Ante tal situación el incentivo a la producción no se dio por el lado de los precios sino en la productividad y en los costos de los insumos.

El SAM tuvo una respuesta productiva, los básicos aumentaron su producción – tomando en cuenta maíz, frijol, arroz y trigo- de 1980 a 1981 en un 21.33% donde el maíz tuvo una importante participación del 73.6%, seguido por el trigo con 15.9%, frijol con 7.3% y por último el arroz con 3.2%. para 1981 (Cuadro 1.4) La productividad no se centro en las unidades campesinas sino en las empresariales y en las de buen temporal considerando que tenían un potencial de respuesta<sup>6</sup>, dependiendo de la región que se observara.

El grado de autosuficiencia aumentó al verse disminuida la cantidad importada, sin embargo, el objetivo era lograr la autosuficiencia plena Por otra parte, CONASUPO amplió su participación en el mercado de básicos. En cuanto al acopio, la empresa paraestatal adquirió el 19.7% del maíz, 39.5% del frijol, 40% del trigo, y 39% del sorgo. Se fortaleció el abasto tanto en la ciudad como en el campo, aumentando la red de tiendas de productos de primera necesidad, incorporando las áreas rurales al sistema de distribución. Para ello se crea la Distribuidora Conasupo S. A. (DICONSA), empresa distribuidora al menudeo.

---

<sup>5</sup> Appendini Kirsten (1992a) "De la milpa a los tortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México". Edit. COLMES-UNRISD México.

<sup>6</sup> Este programa funcionó en los estados de Chihuahua, Chiapas, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas..

## 1.2 PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ HASTA 1982.

La producción de maíz en México siempre ha sido muy importante. El cultivo de maíz tiene raíces muy profundas en nuestra agricultura. Su cultivo es más que indispensable para la población nacional. Por ser una gramínea que se adapta a climas y condiciones han hecho de ella la más producida a lo largo de la República Mexicana. Además ha sido la más importante fuente de empleo e ingreso para la población rural, y uno de los principales componentes del consumo popular de la población, y distintivo de la población con más bajos ingresos.

De lo anterior, se deriva la importancia del maíz en el marco de la agricultura nacional y por lo tanto de las estrategias de desarrollo que se emplean en ella, ya que el cultivo se practica en todas las entidades federativas del país y en condiciones muy diversas.

El Estado ha jugado un papel importante en su producción. Por un lado, el apoyo que brindó el Estado especialmente en el cardenismo y en el periodo "estabilizador", estimuló la producción de productos básicos, dentro de ellos el maíz, a través de subsidios al uso de fertilizantes, semillas mejoradas, plaguicidas, (insumos introducidos por la "revolución verde") etc. Otros aspectos de relevancia son: el establecimiento de los precios de garantía para los granos básicos para garantizarles un ingreso a los productores, además de créditos que les permitiera sufragar los costos de producción, al igual que la inversión en infraestructura agrícola (carretera, de riego, etc.)

A continuación se menciona brevemente lo que significó la participación estatal (precios de garantía y crédito) para el fomento de la producción de maíz. Es preciso señalar que su comportamiento no fue igual durante el periodo analizado, 1960-1982, donde se presentan altibajos de alguna manera ocasionados por las políticas económicas del país.

### 1.2.1 Crédito

El crédito agropecuario oficial desempeña un papel fundamental en la producción agrícola. Con la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA) y del Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE), el Estado establecía el mecanismo de ayuda para los productores a fin de cubrir los costos de producción.

A partir de 1940, la estrategia de modernización rural mediante el cambio tecnológico en enclaves de alta productividad, con las cuales pudo identificarse más tarde la "Revolución Verde", el crédito actuó como agente básico de apoyo para la producción de maíz.

Estos dos bancos de apoyo agropecuario existieron como tales hasta 1975, donde después del establecimiento de la Ley General de Crédito Rural se funden en una sola institución crediticia para el campo, creándose de ésta forma el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)

El crédito siempre estuvo perfilado a proporcionar ayuda a los productores que tuvieran un producto rentable, como fue el caso del trigo dentro del periodo 1965-1975. Para el maíz la mayor proporción de crédito se destinaba a grandes productores tanto privados como ejidatarios. Se observó tal situación dentro de la "Revolución Verde", en donde los paquetes tecnológicos se entregaban a aquellos que tuvieran la capacidad

de adquisición e implantación. La mayoría de los campesinos maiceros no tuvieron acceso a tales paquetes y de la misma forma pasó con el crédito.

Al final del "milagro mexicano", la producción de maíz y su fomento decayó de tal forma que los productos que en ese tiempo sembraban granos que se perfilaban como más competitivos por su importancia pecuaria fueron sujetos de un mayor volumen de crédito, relegando la importancia del maíz.

Es hasta 1975 cuando se instituye una nueva ley de crédito con objetivos específicos de fomento a los cultivos básicos, entre ellos el maíz. El principal interés era alcanzar un desarrollo sostenido y lograr la autosuficiencia de productos alimenticios.

El crédito otorgado por BANRURAL se estableció en diversas formas: avío, refaccionario y prendario. Tratándose del maíz, el crédito de avío es el que requiere durante el proceso de cultivo para cubrir los costos, desde la preparación del terreno hasta la cosecha de producción, incluyendo la compra de semillas, materia prima, materiales y mano de obra.

La participación del crédito refaccionario es en menor medida, utilizándose solamente en aquellos casos de adquisición de maquinaria y equipo. Por lo anterior, el productor de maíz utiliza predominantemente el crédito de avío durante los dos ciclos agrícolas.

A la formación de BANRURAL en 1975, la superficie habilitada por ésta institución crediticia hacia la producción de maíz fue 1,488 miles de hectáreas, donde 203 has. pertenecían a tierras de riego y 1,285 ha a temporal. El comportamiento del crédito no volvió a tener el mismo nivel al registrado en 1975 comparándolo con los siguientes años,. El crecimiento de 1975 a 1979 fue de -6.25 por ciento. Fue hasta 1980 cuando se aumentaron las hectáreas destinadas a la producción de maíz. La razón de tal medida sin duda fue el programa Sistema Alimentario Mexicano (SAM) cuyo objetivo fue aumentar la producción de granos básicos principalmente el maíz para alcanzar una mayor producción y lograr la autosuficiencia alimentaria retomando como base a los productores ejidales. Para 1980 la superficie habilitada ascendió a 2,267 miles de hectáreas, para el siguiente año se presentó un crecimiento de 36.6%. y para 1982 del 44.7% con respecto a 1980. (Cuadro 1.3)

Haciendo referencia al tipo de tierra, los dos tipos (temporal y riego) se comportaron de forma semejante al total, tanto la de riego como la de temporal descendieron dentro del periodo 1975-1979, incrementándose en 1980, El crecimiento presentado dentro de las tierras de temporal en el rango 1980-1982 fue 41.4% y la de riego 77.8%

En cuanto al monto ejercido por crédito de avío, si bien tuvo un crecimiento durante todo el periodo 1975-1982, a partir de 1980 presenta un mayor dinamismo. De 1975 a 1979 la tasa de crecimiento fue 225.7% y de 1979 a 1982 fue de 199.5%. Durante este periodo la proporción destinada a la tierra de riego tuvo un mayor crecimiento a diferencia del destinado a las tierras de temporal. Los montos totales nominales se establecieron de la siguiente manera: en 1975 el monto fue de \$1731 millones corrientes, y para 1982 \$16,890 millones.

En términos generales el incremento en la producción de maíz ha ido acompañada por el mayor acceso al crédito. No se cuentan con datos suficientes para así demostrarlo, especialmente para la década de los sesenta. Sin embargo, los primeros ocho años de ejercicio de BANRURAL lo dejan ver. En los primeros años se la década de lo setenta se presentan adversidades en el mercado internacional de granos por lo que se

deja de lado la idea de importar los granos básicos e impulsar la producción interna de granos, por ello la reestructuración de las instituciones crediticias.

Si bien los resultados no fueron los esperados dentro de la producción de maíz en los primeros años de operación de BANRURAL, si se devolvió la importancia que había perdido para el maíz, y que se plasma dentro del SAM que aumenta de manera sorprendente los recursos hacia ese cultivo y que sin duda fue base del aumento productivo, aunado a otras medidas que beneficiaron al campo.

### **1.2.2 Precios de Garantía.**

Los precios de garantía se establecieron para los principales productos básicos de consumo popular, tales como: maíz, frijol, arroz, trigo, cebada, semilla de girasol, soya, ajonjolí, copra, cártamo y girasol. Los precios de garantía de los anteriores productos fueron asignados de en diferentes años, donde los primeros en obtenerlos fueron los primeros cuatro productos antes mencionados. Oficialmente el Estado manifestó los siguientes objetivos a la implantación de la política de precios de garantía.

- Hacer menos riesgoso el cultivo de los productos básicos
- Lograr beneficios a los productores
- Contribuir al incremento de la producción de granos básicos a corto plazo

Sin embargo, dentro de la política de precios tenía implícito otros objetivos que no iban dirigidos principalmente hacia los productores agrícolas. De tal manera que gracias a esta medida se facilitó la transferencia de recursos al resto de la economía por medio de los precios. La fijación de precios de garantía contribuyó a la estabilidad inflacionaria abatiendo el precio de los bienes-salarios. Así mismo, para que los salarios mínimos se mantuvieran estables, beneficiando de manera lógica al sector empresarial tanto agrícola como industrial.

Para el análisis de los precios de garantía dentro de la producción de maíz se hace referencia a la periodización que maneja el investigador Carlos Montañés<sup>7</sup>, en la que distingue tres momentos de los precios, los cuales tuvieron un significado diferente dentro de la política económica del país.

#### **1. Búsqueda de estímulos a la producción. 1953-1966.**

Esta primera etapa va de 1953 hasta los primeros años de la siguiente década. Se establece ésta política al existir una cosecha nacional insuficiente y la necesidad de recurrir a las importaciones de maíz para hacer frente a la demanda, principalmente en los años de 1957 y 1958, años en los que los niveles de importación llegaron a 819,084 y 810,436 toneladas, respectivamente. Cifras que fueron rebasadas hasta 1973 donde se importó 1,145,184 toneladas de maíz. Por ello el Estado se vio en la necesidad de aumentar los precios de garantía – los precios de garantía para el maíz se fijaron en 1954 - para el estímulo a la producción. En el caso del maíz, su precio era el único estímulo a la producción. La introducción de nuevas técnicas para el cultivo – mecanización – y la utilización de insumos desarrollados dentro de los cultivos de trigo, dejaban en atraso a la producción maicera. El maíz no tuvo el mismo impulso por su existencia en tierras de temporal que hacían ineficiente la adopción de las nuevas técnicas, éstas sólo se utilizaban en los predios de muy buen temporal y en los de riego, por ello el impulso a la

---

<sup>7</sup> Montañés Carlos (1979) "Maíz, política institucional, y crisis agrícola" Edit. Nueva Imagen, México.

producción debía hacerse mediante métodos que retribuyeran a los campesinos y les asegurara un ingreso en la venta de sus cosechas a un precio establecido y que sería del conocimiento de todos los productores.

Para 1963 se establece un nuevo precio para el maíz, 940 \$/ton que anteriormente se situaba en 800 \$/ton. La superficie cosechada para 1964 fue de 7,460,627 has, teniendo una tasa de crecimiento del 7.1% con respecto a 1963 – 6.963.077 has.-, crecimiento significativo ya que de 1961 a 1963 se tuvo un crecimiento del 5.2%. En 1966 es el año con mas superficie cosechada con 8.286.935 has.(Cuadro 1.2, Anexo 1)

En cuanto a la producción, en 1966 se da el mayor volumen de producción, dentro del periodo analizado con 9,271,485 ton. Las importaciones fueron 4,502 ton – situación que jamás se volvió a presentar- con volumen de exportaciones de 851,565 ton, aunque en 1965 fueron 1,347,189 ton. El consumo per-cápita se situó en 206.8 kg. en 1964 y para 1966 fue de 198.7 kg. El valor de producción para 1962 fue de 4,828,202 miles de pesos y de 6,469,039 miles de pesos para 1963. El valor de la producción de 1963 a 1966 tuvo una tasa de crecimiento media anual de 7.1% (Cuadro 1.6, Anexo1)

Esta política no sólo sirvió para prescindir de las importaciones, sino que permitió exportar excedentes generados por una alta producción de maíz durante los años de 1965 y 1966.

## 2. Política de estancamiento de los precios nominales y descenso de los precios reales. 1965-1973.

Esta etapa se entrelaza con el periodo anterior. Integrado en el periodo de "desarrollo estabilizador", era necesario que los productos básicos no influyeran en los salarios de los trabajadores, así como en los productos que necesitaran de insumos agrícolas, por tal motivo la estabilidad de los precios de garantía fue una buena medida.

El periodo abarca de 1965 a 1973, coincidente con años de importantes volúmenes de exportación. El precio del maíz se mantuvo constante de 1963 a 1972, pero los precios reales fueron a la baja. La caída del poder adquisitivo de los productores maiceros aunado al incremento de los costos de producción y el aumento de la rentabilidad de otros productos hicieron disminuir la producción. Ante tal situación México acude al mercado internacional nuevamente para hacer frente a la demanda que exigía el aumento poblacional.

Como ya se ha visto en 1965 y 1966 fueron los años fructíferos para el maíz, sin embargo para 1967 caen la superficie cosechada, 7,610,932 has; y la producción a 8,603,279 ton. Las importaciones aumentaron a 5,080 tons. mientras que las exportaciones ascendieron a 1,253,963 ton. Ante ello el consumo per-cápita disminuye a 168 kg.

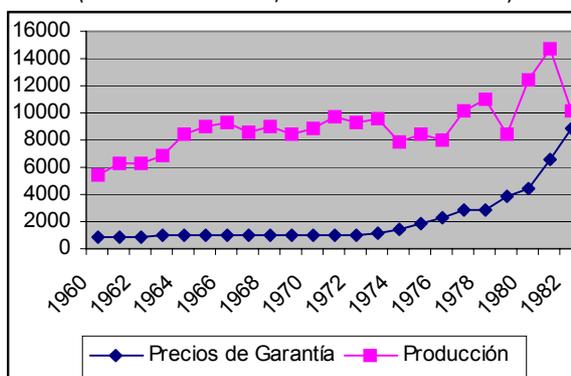
De 1967 a 1973 se establecieron las siguientes tasas medias anuales de crecimiento: para la superficie cosechada 0.01% al igual que la producción; para el valor anual de la producción fue de 2.8%; en cuanto al comercio exterior, las importaciones aumentaron en 2.8%, y las exportaciones disminuyeron a una tasa del -4.5%; el consumo per-cápita creció a una tasa del 1.4%. gracias al aumento de las importaciones. (Cuadro 1.6)

En este periodo vemos un claro estancamiento tanto de la superficie cosechada como de la producción, consecuencia directa de la caída de los precios reales de garantía para los productores maiceros. La tasa de crecimiento de los precios de garantía de 1955 a 1963 fue del 6.9% y de los precios reales de garantía fue del 2.1 en el mismo periodo. De 1963 a 1973 los precios reales de garantía fueron del -4.6%. Así México se

vuelve un importante importador de maíz en el mundo aún con el precio elevado lo que le provoca un deterioro en la balanza de pagos.

### GRÁFICA 1.7

COMPORTAMIENTO DEL PRECIO DEL MAÍZ EN RELACIÓN AL VOLUMEN DE PRODUCCIÓN.  
(Pesos corrientes y miles de toneladas)



FUENTE: Conasupo. "El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regulación"  
Vol. 1 Anexo Estadístico

### 3. Movimiento de los precios para una salida del estancamiento agropecuario. 1973-1982.

Este periodo es a partir de 1973 cuando el Estado aumenta el precio de garantía. El incremento fue empujado por el mercado internacional, presiones sociales e inflacionarias y escasez de divisas.

El precio de garantía para el maíz se estableció en 1,200 \$/ton, el cual asciende en 1974 a 1,500 \$/ton, hasta llegar en 1982 a 9,766 \$/ton con una tasa de crecimiento del 24.8%. A pesar del incremento constante del precio, la producción maicera no resultó suficiente para cubrir la demanda nacional.

Los años más sobresalientes de éste periodo fueron 1977, 1978 y 1981, donde la superficie cosechada fue 7,469,649, 7,191,128 y 7,658,692 hectáreas, respectivamente. En cuanto a la producción, los años antes mencionados, además de 1980, tuvieron el mayor volumen de producción: para 1977 se tuvo 10,137,914 ton, para 1978 10,930,077 tons. para 1980 12,374,400 y para 1981 14,550,074 tons.

En cuanto al valor de la producción, ésta tuvo una tasa de crecimiento de 1973 a 1982 del 29.4%. En contraste con el aumento de la producción en ciertos años, en los mismos se presentan altas cantidades de importación, sobresaliendo 1980 y 1981 con 4,187,072 y 2,954,574 toneladas respectivamente.

Los precios de garantía jugaron un papel de impulso para la producción de maíz, al mismo tiempo que el Estado aumentaba su participación en la economía en general y en especial en el sector más desprotegido y funge como representante de los intereses del campesinado nacional. Sin embargo, los precios de garantía no fueron suficientes para el impulso productivo, para ello se requirió de programas asistenciales que les proporcionara a los productores créditos para poder invertir en el campo, además de nuevos sistemas de comercialización que regulaba CONASUPO para poder colocar las cosechas en el mercado y proporcionar al productor el precio oficial disminuyendo el intermediarismo que regía en las regiones campesinas y apartadas de los centros de acopio.

De esta manera la intervención estatal, a través de los precios de garantía estuvo sujeta a diferentes conductas de la economía nacional. Ciertamente, impulso la producción en el primer periodo analizado.

### 1.3 LA POLÍTICA AGRÍCOLA ANTE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE DE 1982 A 1988.

Después de ver el repunte que tuvo la agricultura en los años anteriores a 1983 - específicamente entre 1979 y 1982- gracias al impulso ejercido por el gobierno federal bajo el SAM que se caracterizó por el apoyo al productor de granos básicos subsidiando insumos, con tasas de interés preferenciales así como créditos, y al mismo tiempo garantizando su consumo gracias a los subsidios a la población, para los siguientes años se presentó diferente el escenario

Este paso no pudo sostenerse; por un lado, la baja de los precios del petróleo no podían seguir manteniendo el gasto del Estado, no al menos de como lo venía realizando; y por otro, consecuencia de lo anterior, la declaratoria de la suspensión del pago de la deuda, hicieron que el país ya no fuera considerado como agente crediticio por las instancias internacionales. Así comienza el nuevo rumbo de la economía mexicana abanderada por cambios estructurales a partir de 1983 y reafirmados con ciertos cambios en 1987. Estos cambios desde el comienzo fueron determinantes para todos los sectores de la economía. A partir del gobierno de Miguel de la Madrid en 1982, se establecieron medidas de ajuste dentro de la economía mexicana. El país venía arrastrando un déficit presupuestal y un déficit en las finanzas externas del país, aunado a caída en el precio del petróleo, alza de las tasas de interés y suspensión de préstamos externos. Todo ello hizo a la economía nacional un ente sensible a cualquier situación adversa que se presentase en el país o fuera de él.

Especial situación vivió la agricultura mexicana, pues dadas las reformas económicas se dejó de inyectar recursos como lo había hechos en años pasados el Estado tanto por la vía de la inversión como por los subsidios, siendo este el denominador común en las dos reformas que se presentaron durante el periodo. De manera tal que de 1983 a 1987 la agricultura tuvo casi un estancamiento en su crecimiento, producto del impacto que tuvieron sobre el sector las diversas variables macroeconómicas resultantes del cambio estructural.

El ajuste que dio el gobierno entrante en 1982 fue de corte ortodoxo. Su principal objetivo era corregir el déficit público, -causa fundamental de la inestabilidad macroeconómica, según consideraciones del propio gobierno y de instituciones internacionales. La economía ahora sentaba sus bases en políticas monetarias -reducción de la inflación- y fiscales -aminorar el déficit público mediante la elevación del ingreso público y la contracción del gasto. Así mismo, se consideró establecer cambios para lograr una economía abierta, modificando para ello la política cambiaria -devaluaciones sucesivas- y política comercial -eliminación de permisos previos de importación. También implicaron cambios en otras políticas tales como; política de precios -ajuste de los precios relativos- política salarial -aumento de salario menor al inflacionario- además de poner como prioridad el cumplimiento del pago de la deuda externa.

Esencialmente en 1983 se realizaron los fuertes ajuste de la política económica, comenzando por la fiscal. Ante ello hubo de aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales y reducir los gastos. Los efectos en la economía fue la de una fuerte recesión con una contracción en la inversión y en el consumo. Hacia 1986 la situación se agrava por diversos factores, entre ellos la más importante la baja de los precios del petróleo trayendo consigo una nueva recesión. A esta fecha se pone de manifiesto abruptamente la ineficiencia de ésta política de estabilización. Si bien se redujo el déficit público, la salida de capitales por el pago del servicio de la deuda era bastante elevado, además de contraerse la demanda agregada por la caída de los salarios reales y una concentración de la riqueza. Un aspecto importante fue la desviación de la inversión

hacia el sector financiero como capital especulativo, agravando la situación en 1987 al desplomarse la Bolsa Mexicana de Valores.

En ese mismo año se lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como un nuevo intento por estabilizar la economía y reducir el peso de la deuda externa a través de un programa económico heterodoxo.

Esta política se acentúa en 1988 con el cambio de la presidencia, donde el mandatario entrante Carlos Salinas de Gortari afirma la puesta en marcha del programa bajo el nombre de "Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico" (PECE) Ahora no sólo se tendría un control monetario y fiscal, sino también un control salarial para contrarrestar la inflación, y un deslizamiento de la paridad cambiaria. En el siguiente capítulo se retoma la nueva política heterodoxa que constituyó una "reforma salinista" en el entorno económico.

A continuación se presentan las principales reformas macroeconómicas dentro del periodo 1982-1988 y las consecuencias originadas dentro del campo mexicano en la producción agrícola de granos básicos, particularmente en el caso del maíz.

A partir de 1982 la política agrícola fue restrictiva y determinada por la política macroeconómica, provocando un mayor impacto la disminución de recursos públicos destinados al sector, así como la reducción de subsidios, siendo éste el denominador común de la política económica en general. Otro aspecto importante fue la decisión de cambiar la meta de autosuficiencia alimentaria por la de soberanía alimentaria, sin embargo éste objetivo no fue logrado, ya que la balanza comercial registró un déficit en la mayor parte del sexenio.

En 1986 se establecieron objetivos más precisos en los cambios estructurales para el sector. Por ese año el Banco Mundial hizo varias recomendaciones respecto al sector agrícola: reducir el papel del Estado en la agricultura (comercialización y almacenamiento) y que el sector dependiera más del mercado, de los precios internacionales y la iniciativa privada, además de aumentar la participación en la infraestructura rural (educación, salud rural, etc.), lo cual se refleja en ese mismo año y al siguiente cuando se da la menor canalización de recursos al agro. (Appendini 1992a)

Sin embargo es hasta el gobierno salinista cuando se establece una política de reestructuración profunda, como la liberación de los precios agrícolas, flexibilización en las importaciones y la reestructuración de las empresas paraestatales, CONASUPO, BANRURAL, ANAGSA, etc.

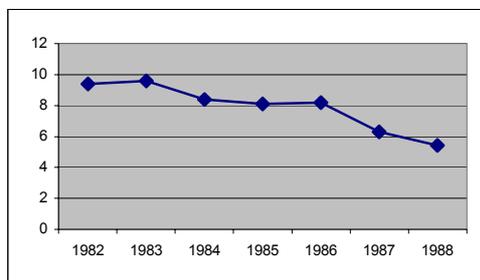
### **1.3.1 Política fiscal.**

Dentro del cambio estructural, la política fiscal definitivamente fue el punto medular. Sus expresiones más comunes fueron la reducción del gasto público y los subsidios, especialmente los canalizados al sector agrícola para atender los aspectos productivos. De esta manera se afectó la inversión en infraestructura, investigación, fomento tecnológico y el uso de insumos que aumentasen la productividad.

Un indicador importante que corrobora lo anterior es la participación del gasto en desarrollo rural dentro del total presupuestado. En 1982 el porcentaje era del 9.4%, sin embargo para el resto del periodo referido fue en descenso –en 1985 y 1986 se mantuvo en un 8.1 y 8.2 por ciento respectivamente- hasta culminar en 1988 con un 5.4% cifra que no se presentaba desde 1970 donde fue del 5.9%.

**GRÁFICA 1.8**

PARTICIPACIÓN DEL DESARROLLO RURAL EN EL GASTO TOTAL PROGRAMABLE (1982-1988)



FUENTE: Cuadro 1.5 del Anexo Estadístico

Por supuesto que esta medida repercutió en organismos y empresas vinculados a la agricultura. Siendo la SARH la entidad estatal más importante para el sector, el presupuesto que ella recibía también fue en descenso. Varios programas importantes fueron recortados, principalmente los de inversión en infraestructura, asistencia técnica e investigación.

Por otro lado, la oferta de insumos estuvo a cargo de FERTIMEX y PRONASE, que durante el periodo de crisis vieron estancados su producción. La producción de semillas certificadas fue reducida a la mitad en 1983 con respecto a la de 1982. (Appendini 1992a)

Los precios de los fertilizantes y las semillas tuvieron incrementos menores hasta 1985, y en términos reales fueron inferiores a 1983. Desde 1977, se comenzó a dar ayuda a la producción bajo subsidios en los fertilizantes, -como medida para aumentar la producción ante la dificultad de expandir la frontera agrícola- política seguida hasta 1984. A partir de 1985 quedan de lado estas subvenciones, aumentando los precios de los fertilizantes. Pero la evolución de los precios de los distintos insumos no fue uniforme, el retiro de los subsidios al diesel, gasolina, energía eléctrica y agua dieron lugar al alza de sus precios.

**CUADRO 1.1**

INCREMENTO DE LOS PRECIOS DEL MAÍZ Y EN LOS INSUMOS 1982-1988  
(Porcentaje)

PERIODO	MAÍZ	(A)	(B)	(C)	SEMILLA CERTIFICADA	DIESEL	GASOLINA
1982-1983	116.95						
1983-1984	74.22	61	80.5	62.2	35.0	58.7	85
1984-1985	59.34	38.1	47.8	39.7	33.8	134.0	134
1985-1986	80.11	96.1	69	95.1	71.4	129.0	129
1986-1987	155.21	118.0	89.2	116.1	123.3	217.0	217
1987-1988	51.02	184.4	163.0	188.0	222.3	0.0	0.0

NOTA: (a) Sulfato de amonio (b) Urea (c) Superfosfato simple  
FUENTE: Cuadro citado por Appendini. Op. Cit. Pag. 114.

En el cuadro anterior se hace una comparación del incremento del precio del maíz y de los principales insumos. Como se ve el incremento de los fertilizantes y semillas aun es menor al del precio del maíz hasta 1985. Para 1986 sólo la semilla certificada y la urea tienen un incremento menor al del precio del maíz. El diesel y la gasolina siempre estuvieron por arriba del precio del maíz. Situación especial tuvo el periodo de 1987-1988 donde el precio sólo se incrementa en un 51.02% y los insumos en más del 160%, y las semillas que lo hicieron en más del 200%.

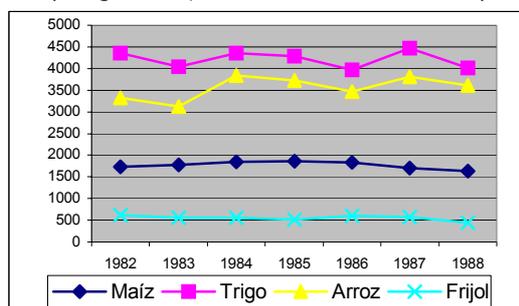
Respecto a los precios reales, el precio del maíz se incrementó 13% entre 1983 y 1987 mientras que el precio de los fertilizantes señalados disminuyó 14, 24, 15 y 24 por ciento y las semillas un 38%.

El incremento en los precios de los insumos impactó de manera diferenciada a las distintas clases de productores del campo mexicano. Los productores medianos y pequeños fueron los más afectados por tales medidas. Mientras que se elevaba el costo de producción los rendimientos de los principales granos se mantuvieron en un aumento discreto hasta 1986. De 1982 a 1985 la tasa de crecimiento media anual de los rendimientos del maíz, trigo, arroz y frijol fueron 2.3%, -0.5%, 3.9% y -5.7% respectivamente. Bajo el mismo análisis para el periodo de 1985 a 1988 –periodo en el que se presentan los mayores aumentos a los insumos- los mismos productos presentaron -4.3%, -2.1%, -1.1% y -4.9% respectivamente. (Gráfica 1.9)

Sin embargo, también los productores empresariales –caracterizados por estar ubicados en áreas de riego, altamente tecnificados, ser grandes consumidores de insumos y receptores de importantes apoyos gubernamentales- tuvieron repercusiones por el aumento del precio de los insumos. Pero a diferencia de los productores graneros, los precios eran más competitivos y remunerativos e incluso sus productos eran exportados, además tomando en consideración que los rendimientos de sus cultivos siempre han sido benéficos y que además utilizan mano de obra asalariada –en el caso de los productores medios, ellos utilizan una reducida mano de obra y los campesinos utilizan la fuerza familiar incluso ellos son los mismos oferentes, por lo que los salarios rurales les permitieron recuperarse a los grandes productores, mientras que para los otros no les fue suficiente para el costo de producción- por lo que les permitió compensar de alguna forma el gasto en los insumos.

### GRÁFICA 1.9

RENDIMIENTOS DE LOS PRINCIPALES GRANOS 1982-1988  
(Kilogramos por hectárea cosechada)



FUENTE: Anexo Estadístico 3º Informe de Gobierno 1991.

Ahora bien, otro rubro importante que afectó al campo con respecto a la política de gasto público, fueron los recursos destinados a la inversión. La inversión pública federal siguió el mismo comportamiento del gasto público. Si añadimos que la inversión privada no compensó a la pública, se puede entender el estado ajado del campo. De esta forma

se afectó el mantenimiento y modernización de la infraestructura hidroagrícola existente entre otros muchos rezagos que produjo.

La inversión pública, que puede considerarse el sostén del desarrollo en el campo tuvo un comportamiento similar al gasto público destinado al agro. Durante el periodo 1982-1988 la inversión pública en desarrollo rural cae a una tasa media anual de 21.6%, mientras que el total de la inversión pública lo hizo en 14.7%. En 1982 la inversión pública en el agro se situaba en 49,932 millones de pesos con una participación en el total del 10%. Así para 1983 cae a una participación del 8.8%, subiendo para 1984 al presentar 9.6% del total, y para 1985 vuelve a descender hasta 1988 donde tuvo la participación más baja, esta fue del 6% (Cuadro 1.1)

La inversión pública disminuyó en términos reales 77% mientras que la inversión pública federal bajó 61.4%. El rubro más afectado fue el de programas de gran y pequeño riego, de asistencia técnica, extensión agrícola e investigación.

La asistencia técnica de 1982 a 1984 cayó en un 26% en cuanto al número de hectáreas asistidas. Para 1985 aumenta la asistencia en más del 70% para así seguir un camino ascendente hasta 1988 con una asistencia de 14.2 millones de hectáreas asistidas técnicamente. Respecto al número de productores con asistencia técnica en 1984 fueron atendidos 1.7 millones de los 2.12 que eran en 1982. Esta tendencia de asistir a más de 2 millones de productores se dio sólo en 1985 y 1987.

En cuanto a la inversión pública en obras de irrigación, en 1983 se ve claramente la disminución del número de hectáreas beneficiadas con riego, tanto en grande como en pequeña irrigación. El número de las tierras incorporadas a grande irrigación dentro del periodo tiene una pequeña recuperación en 1984 donde 57.3 fueron incorporadas. A partir de 1985 desciende el número hasta culminar en 1988 con la menor cantidad de incorporación en los últimos 40 años con sólo 4 mil hectáreas. La pequeña irrigación tuvo un descenso en las tierras incorporadas de 1982 hasta 1986, en este año se añadieron 19.7 mil hectáreas mientras que en 1982 la cantidad fue de 60.7 mil. Sólo en 1987 se recupera la inversión al incorporar 61 mil para volver a bajar en 1988 a 23.6 mil hectáreas.

En cuanto a la investigación, la Universidad Autónoma de Chapingo fue reduciendo la participación del presupuesto programado destinado a ella dentro del total de desarrollo rural. En 1982 la participación fue de 0.01% aumentando hasta 1988 a 0.02%.

De esta manera podemos apreciar la falta de recursos que apoyasen al campo, además de otras políticas que interactuaron frenando el desarrollo agrícola e incluso llevándolo a un claro estancamiento.

Al respecto, en los ochenta la política monetaria, y su expansión crediticia para el sector agrícola, intentó resolver problemas más coyunturales de reducción del déficit financiero, más que los estructurales del sector agrícola. Obtener la salud financiera del sistema bancario en México fue prioritario, dejando de lado los problemas más seculares del sector.

El financiamiento crediticio del sector agropecuario en México observó un comportamiento negativo durante el periodo 1982-1988 en contraposición a los otorgados al resto de la economía. El crédito agrícola pasó de 10.1% del total otorgado en 1985, a sólo 6.3% en 1987. Estas tendencias se revierten y en 1988 recupera la participación. (Appendini 1992a)

Mientras que el monto del crédito disminuyó, la superficie acreditada por Banrural mostró una evolución creciente hasta 1987. La tendencia fue la de otorgar crédito a un mayor número de productores pero con un monto menor por hectárea. Esto se debe a

que el crédito se concentro en el de avío con respecto al refaccionario. En 1980 el crédito de avío ascendía a 40,885 millones de pesos corrientes y en 1988 fue de 3,421,523 millones de pesos. Mientras que el crédito refaccionario en los mismos años fue de 12,990 y 521,970 millones de pesos respectivamente.<sup>8</sup>

Sin embargo, la cobertura del crédito de avío se habilitó en forma indiscriminada al incluir áreas con bajo potencial productivo y siniestros recurrentes. En estas áreas el crédito no tuvo respuesta en la producción. De ello se derivó que aumentaran las recuperaciones del crédito mediante la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA). En éstas zonas el crédito y el seguro se convirtieron en transferencias de recursos irrecuperables, incapaces de generar una base productiva con posibilidades de desarrollo, que posteriormente se tradujo en la cancelación de créditos a productores con cartera vencida reduciendo el número de acreditados a partir de 1989.

La tendencia del crédito en los cultivos principales fue similar. La superficie habilitada por Banrural fue en aumento hasta 1986, para luego disminuir. En el caso del maíz, la superficie habilitada bajo a partir de 1988 al igual que la participación de la superficie de maíz acreditada con respecto a la total. En el crédito a la producción de maíz la mayoría se destina a las tierras de temporal. En 1982 el 88.2% del crédito al maíz era para tierras temporales y en 1988 fue de 92.6. (Cuadro 1.3)

Por otro lado, el subsidio al crédito se retiró conforme a las necesidades federales junto a los demás subsidios a los insumos. Las tasas de interés de BANRURAL y FIRA aumentaron hasta alcanzar un precio promedio del dinero.

La política fiscal de reducción del déficit financiero fue restringiendo el subsidio al precio del dinero y los productores tuvieron que pagar tasas de interés cada vez menos negativas, lo cual afectó sus ingresos netos y su rentabilidad por la importancia que representa el crédito – habrá que recordar que dentro de las estrategias del SAM fue la de impulsar el crédito a través del subsidio de las tasas de interés volviéndolas tasas diferenciales que les permitiera retener en sus manos más ingresos y que fueron los medianos y grandes empresarios de granos básicos los beneficiados- para los productores empresariales. El efecto se dejó sentir en los productores empresariales. Sin embargo, no fue generalizado, los más afectados fueron los productores de granos básicos. Los dedicados a los cultivos forrajeros y oleaginosas, sanearon el alza de las tasas de interés incrementando el precio de sus productos, lo cual repercutió en el cambio de patrón de cultivo.

### **1.3.2 Política Comercial y Cambiaria**

En México prevaleció hasta 1986 un régimen comercial altamente proteccionista de la agricultura. Al principio de ese año se inicia un acelerado proceso de apertura del comercio agropecuario. Este proceso se escribió en las líneas de la política de ajuste macroeconómico y cambio estructural. De esta manera el gobierno mexicano decide la liberalización comercial de la agricultura, con el propósito de contribuir mediante el abasto externo de alimentos al abatimiento de la inflación; posteriormente, a este propósito se le agregó el del cambio estructural; obligar mediante la competencia externa a una mayor eficiencia productiva del sector agropecuario. Este último a la fecha no se ha podido lograr en la mayoría de los productores campesinos que se han visto marginados a la entrada de productos baratos.

---

<sup>8</sup> de la Mora Gómez, Jaime (1990)“ La banca de desarrollo en la modernización del campo”..en Comercio Exterior Vol. 40, Núm. 10, Octubre.

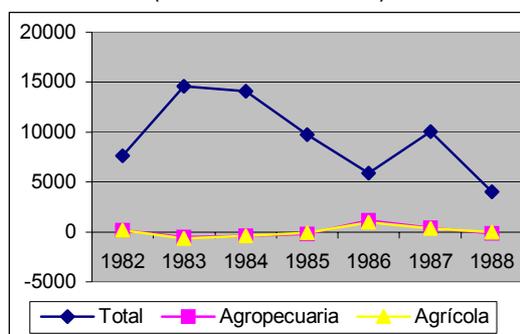
El periodo más intenso del proceso de apertura comercial se da entre 1984 y 1988, ya que en este lapso se fijan los criterios para la apertura, desprotegiendo a la mayor parte de las fracciones arancelarias. Al iniciar el proceso en 1984, se reducen drásticamente los aranceles para los productos agropecuarios. En este año existían 8,052 fracciones bajo permiso previo y la media arancelaria era de 26%, para 1988 subsisten 85 fracciones con requisito de permiso previo, que representa 61.5% del valor de las importaciones agropecuarias. Las restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas fueron reducidas de 100% en 1982 al 92.5% en 1985 acelerándose el proceso en 1988 al reducirse al 33%<sup>9</sup>

Por otra parte, el comportamiento de la balanza comercial agropecuaria ha sido importante en el sentido de que no tuvo un comportamiento continuo, sino mostró altibajos importantes, reflejando la situación por la que atravesaba el campo mexicano por las diversas medidas tomadas por el gobierno mexicano.

Por ejemplo, en los años 1982, 1986 y 1987, presentó la balanza un superávit comercial, siendo 1987 el de mayor cuantía (1,151 MDD) Los años restantes del periodo presentan déficit, destacando 1983 con un saldo de -519 MDD, después de tener un superávit de 134 MDD en 1982. El comportamiento que tuvo el rubro de la agricultura y silvicultura siguió el mismo comportamiento que la balanza agropecuaria, donde 1983 también presentó el déficit mayor con un saldo de -664 MDD. Tales comportamientos contrastan con el seguimiento que tuvo la balanza comercial total. Durante todo el periodo tuvo un superávit comercial, aumentando este de 1982 a 1983 en un 90.7%, declinando hasta 1985 y 1986. Pero para 1987 vuelve a repuntar con un crecimiento del 70.1% para luego caer en 1988 en un 60.1.

### GRÁFICA 1.10

COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL TOTAL, AGROPECUARIA Y AGRÍCOLA 1982-1988 (Millones de dólares)



FUENTE: Anexo Estadística 6° Informe de Gobierno 1994

El superávit de la balanza comercial agrícola en 1982 se entiende por la inyección de recursos al campo instituidos por el SAM. Para 1983 se materializa en el sector agrícola la contracción del gasto público, además de dejarse de lado el objetivo central del SAM. El alcance de la "autosuficiencia alimentaria" es cambiado por la "soberanía alimentaria".<sup>10</sup> Además, cabe añadir la influencia que tuvo la paridad cambiaria del peso frente al dólar, el cual repercutió de diferente forma a los diversos productos agrícolas.

<sup>9</sup> Hernández Trujillo, José. "Apertura comercial y producción agrícola en México, 1987-1993" en Barrón P. Y Hernández T. (Coordinadores) (1996) "La agricultura mexicana y la apertura comercial" Edit UNAM México.

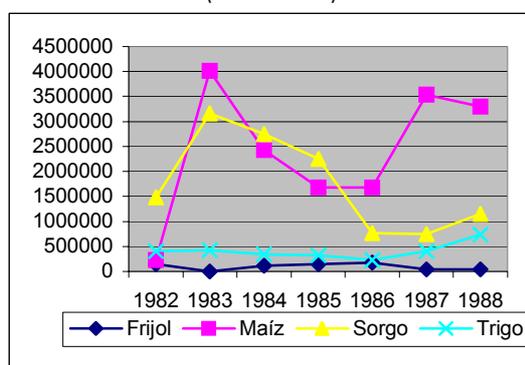
<sup>10</sup> Para conocer un poco más a cerca del cambio en el objetivo alimentario en México a partir de 1982, véase a José Luis Calva, Op. Cit. Capítulo IV.

De 1983 a 1985 se tuvo un déficit en la balanza, explicándose en medida por las devaluaciones del peso en este periodo que aumentaron el valor de las importaciones agrícolas que eran principalmente de granos básicos. Por otro lado se tuvieron los recortes al subsidio de los principales insumos agrícolas.

Por ejemplo, el maíz en cuanto a su volumen de importación de 1982 a 1983 tuvo un crecimiento de 1632.5%, de hecho fue el grano que tuvo un mayor crecimiento en sus importaciones –el frijol bajó sus importaciones de 1982 a 1983 al pasar de 146,952 toneladas a 1,433 toneladas, mientras que el trigo siguió con la misma tendencia, sólo creció en un 5.3%, mientras que el sorgo aumentó sus importaciones 114%.

### GRÁFICA 1.11

VOLUMEN DE IMPORTACIÓN DE LOS PRINCIPALES GRANOS (1982-1988)  
(Toneladas)



FUENTE: Cuadro 1.4, Anexo 1

Sin embargo, las importaciones del maíz disminuyen hasta en un 25.2% en promedio anual durante el periodo 1983-1986. Para 1987 vuelven a aumentar en 110.4% disminuyendo en 1988 en más de 200 mil toneladas. Dentro de la evolución de las importaciones de los restantes granos sólo el sorgo tiene mayores importaciones que el maíz hasta 1986 para luego disminuir en mayor medida que el maíz. Mientras tanto el trigo y el frijol tienen un comportamiento constante. Sólo el trigo en 1986 aumenta sus importaciones de manera considerable.

Las mayores importaciones se presentan en productos básicos, donde tuvo una mayor repercusión la política fiscal, especialmente los productores medianos y algunos grandes. También los campesinos aumentaron el nivel de autoconsumo, reduciendo las cantidades destinadas a la comercialización, obligando así, a recurrir al exterior para hacer frente a la demanda.

Por el lado de las exportaciones hubo nuevos renglones como legumbres, hortalizas y frutas, los cuales no lograron alcanzar los niveles logrados en 1980-1981. Por ejemplo, para 1982 la participación de las exportaciones de algodón en el total agrícola fue de 16.7, mientras que el café en grano fue del 31.4 y legumbres y hortalizas tuvieron una participación del 16.2%.

Las legumbres y hortalizas siguieron su paso ascendente durante todo el periodo, la tasa de crecimiento medio anual del valor fue del 7.12%, mientras que las frutas lo hicieron en 17%.

Las exportaciones de éstos productos fueron alentadas por la política cambiaria, donde se tuvieron devaluaciones constantes que hicieron disminuir su precio en el exterior y hacerlos atractivos dentro de ese mercado. Los precios relativos de los productos

agrícolas fueron benéficos de 1982 a 1985 gracias a la política cambiaria. Las fuertes devaluaciones hacían competitivos los productos en el exterior.

Las devaluaciones que se tuvieron durante el periodo de la crisis fueron benéficas para los productores exportadores, tendencia que fue contrarrestada por la caída de los precios a escala internacional y de la política antiinflacionista en el Pacto.

### **1.3.3 Política de Precios**

La tendencia de los precios de garantía agrícolas fue cambiando durante el periodo de acuerdo con los objetivos perseguidos por la política económica: modificación de los precios relativos de los productos agrícolas, reducción de subsidios a la distribución de alimentos y control de la inflación. A partir del ciclo otoño-invierno de 1982 se estableció una nueva modalidad dentro de los precios. Se fijaban dos cantidades dentro de un año agrícola, otoño/invierno y primavera /verano, siendo el último el de mayor cantidad.

Dentro de la política de precios, los precios de garantía permanecieron como el principal instrumento de la política sectorial para fomentar la producción. Pero ante el proceso de apertura fue fuertemente criticado. Mediante los precios de garantía, los precios agrícolas, aumentaron en general, menos que el índice inflacionario entre 1982 y 1983. Los precios de garantía se recuperaron frente a los demás precios agrícolas entre 1984 y 1985, pero de 1986 en adelante en general quedaron rezagados frente a los demás precios agrícolas, así como frente a los precios de los insumos utilizados en la agricultura.

De esta manera, las decisiones de política de precios se hizo con base a aminorar la presión inflacionaria de los precios agrícolas sobre la tasa total, al mismo tiempo de disminuir la diferencia entre los precios internos y externos. Los precios de garantía también incidieron en los precios relativos, entre 1983 y 1985 favoreciéndose los cultivos no básicos extendiéndose hasta 1989.

#### 1.4 PAPEL REGULADOR DE CONASUPO EN EL ABASTO DE MAÍZ HASTA 1988.

Es intrínseco hablar al mismo tiempo del abasto de granos básicos en México y de la mayor regulación del Estado emprendida bajo la institución estatal CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) en la cual, la intervención reguladora en el abasto de maíz fue la más grande por ser el alimento más importante en la alimentación de todos los estratos sociales.

La regulación del mercado de granos básicos fue emprendida desde el sexenio cardenista, acción que no tuvo éxito bajo ninguna de las instituciones encargadas para ello. Sin embargo, es hasta el comienzo de los años sesenta cuando se establece un organismo con la suficiente estructura organizativa y física que hace posible ejercer el papel que le fue encomendado. CONASUPO tuvo en su antecedente inmediato, CIEMSA (Compañía Importadora y Exportadora de México, S.A.) que le entrega la estafeta que le proporcionó un parámetro de las actividades a realizar.

Cabe mencionar que CONASUPO comenzó siendo en 1961 una empresa mercantil del Estado, cuyas funciones eran similares a las de la CIEMSA. Posteriormente, hacia 1965 se decreta a CONASUPO como una empresa pública descentralizada del Gobierno Federal. Los tres organismos señalados tuvieron en esencia los mismos objetivos.

La intervención reguladora del Estado en el mercado de granos básicos estuvo enfocada en cinco aspectos que repercutían tanto en la agricultura en sí, -en los productores de los productos regulados- y en la economía en general, principalmente en el desarrollo industrial que pretendió el Estado.<sup>11</sup> Los cinco aspectos fueron los siguientes:

**1. Regulación de la cantidad y precio de los productos principales.** El organismo oficial se encargaba de regular el precio, comprando el producto a un precio establecido – precio de garantía- para todos los productores. Así mismo, vende el producto a todos los compradores nacionales, además de realizar compras complementarias determinadas por la demanda.

De esta manera estimula la producción, garantizando que el precio establecido proporcione una rentabilidad mayor a la que obtendrían bajo otras alternativas de producción, así como de las compra y venta de los productos regulados.

**2. Intervención del comercio exterior.** La compra-venta de productos en el exterior es complemento de la política de regulación. En este caso CONASUPO si existía un déficit de producción en relación con la demanda, las compras en el exterior que realizaba eran necesarias para que el precio no excediera el establecido. Así mismo, si existía una sobre producción ésta se encargaba de exportar el excedente para evitar la caída del precio del producto regulado. Ante tal tarea, el organismo regulador absorbía las pérdidas o ganancias que se tuvieran, con tal de la estabilidad de precios. Este punto fue muy cuestionable posteriormente, por que al exportar productos que se compraban a un mayor precio que el establecido en el mercado internacional generaba pérdidas para el órgano. Es decir, compraba a un precio mayor al que vendía.

**3. Protección del ingreso de los productores.** Para garantizar un ingreso suficiente a los campesinos se determinaron los precios de garantía, los cuales eran establecidos por CONASUPO, así los productores estarían estimulados a la producción, ya que para ellos,

---

<sup>11</sup> Barkin, David 1982 "El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos básicos en México" CEPAL

la incertidumbre y el costo forman parte de las decisiones de producción, al igual que tienen presentes las oportunidades y perspectivas en el mercado de trabajo.

4. **Control de los costos de producción.** Partiendo del punto anterior, está implícito que los ingresos de los productores están en función de los costos de producción, y éstos últimos dependen de la cantidad de insumos y su precio. Para ello se subsidiaron algunos insumos requeridos por los productores para aminorar los costos y les permitiera tener un ingreso mayor que los estimulara
5. **Estabilidad de los salarios urbanos.** Los productos regulados, en este caso granos básicos, son componentes indispensables dentro de la canasta básica de la clase obrera. Al existir alza en los precios de los productos mencionados, los asalariados demandarían aumento con el fin de poder sufragar sus necesidades alimenticias, de tal manera que el control de precios de los productos básicos aminora costos industriales –el costo de la mano de obra seguiría barato- fomentando el desarrollo industrial y la inversión.

Ahora bien, la acción reguladora del Estado se ha preocupado por un buen abastecimiento de los productos. En el caso del maíz -el mercado más regulado- el abasto se basó en el impulso de la producción del mencionado grano mediante los precios de garantía, la captación de éste por medio de las bodegas de ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.) instaladas cerca de los principales centros productores y de las bodegas BORUCONSA, así como de la exportación e importación.

De 1960 a 1964 la intervención de CONASUPO –en ese entonces se conocía como CONASUPOSA - en el campo mexicano se redujo a la compra de productos agrícolas a precios de garantía, granos como maíz, frijol, trigo, arroz y sorgo. Su participación en la compra de granos fue en aumento, por otro lado, la distribución la concentró en la Ciudad de México, donde existía un sistema de subsidio a la alimentación bajo la forma de precios bajos en masa, tortilla, pan y leche.

Se manejaron principalmente 3 productos: maíz, frijol y trigo, el primero de ellos interesó por el abastecimiento que debía hacerse en los grandes centros urbanos, se necesitaba abastecer a las ciudades y combatir el acaparamiento y la especulación urbana.

En cuanto a este periodo, CONASUPOSA aumentó su participación en la oferta nacional de maíz al pasar de una participación del 9.5% en la oferta nacional en 1961 a 14.8% en 1964. Es decir, cada día realizaba más compras en cuanto a la producción nacional, en 1961 compraba 595,210 toneladas mientras que para 1964 compraba más de 1.2 millones de toneladas de maíz. (Cuadro 1.7)

En cuanto a las ventas realizadas por la compañía, en 1961 y 1963 casi el 100% de las ventas se hicieron en el mercado interno, sólo se exportaron 3 y 13 toneladas en esos años. Sin embargo en 1962 y 1964 el número de toneladas exportadas aumenta de forma considerable, siendo en 1964 las exportaciones un total de 126,810, o sea, 14.6% del total de las ventas. Por otro lado, la participación dentro de la cobertura del consumo nacional aparente es del 12.4 en 1961 aumentando en los dos siguientes años, y disminuyendo en 1964 al 9%.

Ya instalada en 1965 CONASUPO asume un papel importante dentro de la regulación del mercado del maíz. El periodo de 1965 a 1966 se caracterizó por la generación de grandes excedentes de maíz, que después se convirtieron en déficit importantes. La CONASUPO vino a convertirse en estas circunstancias, en el único mecanismo eficaz para retirar aquellos excedentes del mercado interno y evitar la caída de los precios del grano. Sin embargo, a partir de 1970 comienza un periodo

ininterrumpido de grandes importaciones de maíz. La situación excedentaria se convirtió en deficitaria en un tiempo brevísimo, el auge exportador culminó en 1969 cuando se exportaron 789,063 toneladas en total –en 1967 se da la mayor cifra de exportaciones con 1,253,963 de toneladas- para después, en 1970 sólo exportar 2,594 toneladas e importar 761,791.

Los datos referentes a las compras nacionales de la empresa revelan claramente los cambios que experimentó el agro mexicano durante aquel periodo, El año de la mayor intervención relativa fue 1967, y que se fue reduciendo gradualmente hasta 1970. De 1965 a 1968 el 100% de las compras de CONASUPO son nacionales, pero a partir de 1969 comienzan a darse grandes cantidades de importación de maíz y a disminuir la participación de la empresa en cuanto a la producción nacional. Hacia 1967 CONASUPO tiene un participación del 22.2% en la oferta nacional. De 1965 a 1973 se tuvo un excedente susceptible de exportación, sobresaliendo los años de 1965 y 1967 con la cantidad de 1.5 y 1,2 millones de toneladas respectivamente, así en 1965 el volumen de exportación ascendió a 66.6% del total, el cual se mantuvo hasta 1967 por encima del 50% del total, para luego en 1970 se destinara el 100 de las ventas al mercado interno.

El decrecimiento de la intervención en el mercado de maíz correspondió a la reducción de los volúmenes de comercialización y a la eliminación de los excedentes. A partir de 1970 la producción de maíz fue deficitaria, además las condiciones internas y externas eran propicias para el acaparamiento y especulación del grano, así que la CONASUPO disminuyó la captación de la producción nacional. En 1969 comienza a importarse grandes cantidades de maíz, para seguir con este mismo comportamiento en adelante –a excepción de 1972 donde no hubo importación alguna por parte de CONASUPO. De 1969 a 1970 se incrementan las importaciones en casi 2000% al pasar del 2.4% al 38% la participación de las importaciones dentro de las compras realizadas por la compañía. En 1975 disminuyen las importaciones (11.7%) pero siguen un camino ascendente hasta llegar a representar 88.4% del total en 1975, en contrapartida de las compras nacionales

Mientras las adquisiciones de maíz nacional se reducían del 13.4% en 1970 al 4.1% en 1975, en el mismo periodo, y en virtud de las importaciones, la distribución del grano por la CONASUPO con relación al consumo nacional subió al 14.3% al 23.7% en los mismos años. Desde este punto de vista puede decirse que en esos años la CONASUPO alcanzó la mayor intensidad de su acción reguladora.

Sin embargo, en 1973 el aumento de los precios de garantía colocó a CONASUPO en una posición competitiva frente a otros canales de comercialización, que en algunas ocasiones, llegaba a ofrecer precios notablemente superiores. Con ello se aumentó los márgenes de comercialización que CONASUPO trataba de contener, respondiendo en particular a las necesidades de las comunidades rurales. A la vez, que los precios internacionales de maíz eran superiores a los internos, colocaron a la empresa en una situación monopólica para la importación, lo que implicaba absorber las diferencias de precios.<sup>12</sup>

Por otro lado, el incremento del autoconsumo es uno de los factores por los cuales CONASUPO vio reducida su participación en la adquisición de la producción nacional. Una proporción importante de maíz –cerca del 40% - se destina al autoconsumo en 1975. En estas condiciones, la reducción total del volumen y la mayor cantidad de maíz destinado al autoconsumo hacen reducir la parte comercializada por lo productores, por lo cual CONASUPO disminuye su adquisición compensándola son importaciones.

---

<sup>12</sup> Ibidem.

A partir de 1976 la participación de CONASUPO en la compra de producción nacional aumenta llegando en 1979 al 23.1, mientras que en 1976 la participación fue del 12.1%. En ese mismo año la cantidad comprada en el país y la adquirida en el extranjero fue del 50.3 y 49.7% respectivamente. Para 1979 las compras nacionales ascendieron al 70.2% con respecto al total de adquisiciones de CONASUPO.

En los años siguientes, las políticas impulsadas por el SAM impulsaron las compras de CONASUPO en 1981 y 1982, las cuales crecieron en forma sorprendente tomando como referencia los años inmediatamente anteriores. Las cantidades adquiridas en esos años por parte de CONASUPO en cuanto al total fueron del 54 y 93.5 por ciento respectivamente, mientras que las importaciones en 1982 fueron las más bajas en los últimos 10 años (6.5% en cuanto al total de las compras). La participación de CONASUPO en la oferta nacional fue de 19.7 y 32.2 por ciento, en esos dos respectivos años.

Tomando dos periodos de mayor intervención de CONASUPO, el primero de ellos 1965-1969 y el correspondiente al SAM; en el primero las fuertes compras corresponden en gran medida a la necesidad de dar salida a los excedentes producidos de maíz con el propósito de mantener el precio interno del grano. Al mismo tiempo el nivel de compras destinado al mercado interno se redujo por la baja participación de CONASUPO en la oferta comercial de la época. En el segundo periodo el aumento se da por los crecientes compromisos de CONASUPO para atender demandas nacionales de granos, lo cual lleva a aumentar su participación en la oferta nacional.

A partir de 1983, entre las principales cuestiones que debía enfrentar, una vez que estalló la crisis de la deuda, estaba la estructura de política y programas creada con el paso de los años para regular el abasto de maíz en México.

El problema inmediato que surgió con el inicio de la crisis en cuanto al abasto de maíz giraba alrededor del dilema en cuanto a una política de alimentos baratos: si el acceso a estos no se aseguraba por medio de subsidios estatales, tiene que basarse –en el corto plazo– en la depresión de precios al productor o en la creciente importación de granos baratos.

Durante el periodo de 1983 a 1987 las compras de maíz por parte de CONASUPO dentro del país en cuanto al total de su compra fueron en ascenso hasta 1986 pasando de 28% al 66.9%, a su vez, las importaciones tuvieron un descenso donde hasta 1987 más de la mitad de las compras de CONASUPO son importaciones. Ahora dentro de la participación de CONASUPO dentro de la producción nacional fue significativa en 1984 y 1986 con un participación del 19.3 y 20.6 por ciento respectivamente.

En lo que respecta a la cobertura del abasto en cuanto al destino del maíz, la mayor demandante del grano es para la producción de tortilla. En cuanto al abastecimiento de maíz a molinos y molinos-tortillerías estos se hacían principalmente a los ubicados fundamentalmente en la Ciudad de México, en el marco de un programa de transferencias de subsidios a la población de la capital. Sin embargo a partir de 1970 y en especial con el SAM se extendió la distribución de maíz subsidiado a las principales áreas urbanas del país, con lo que aumentó cada vez más la participación de CONASUPO en este rubro Pero también la producción de tortillas a base de harina de maíz fue en ascenso. En este sentido el Estado producía cerca del 40% de harina bajo dos empresas filiales a ella, ICONSA y MICONSA. CONASUPO abastecía casi la totalidad hacía esta industria, debido a que era más fácil para los privados comprar el maíz a precios subsidiados.

CONASUPO realizó la captación de maíz a través de sus filiales BORUCONSA y ANDSA Las bodegas BORUCONSA eran más pequeñas y se ubicaban en zonas de producción, mientras que las bodegas de ANDSA se localizaban en los centros de consumo y en puntos de internación al país.

Uno de los mecanismos más importantes utilizados para la captación de mayores volúmenes de maíz fue el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE). Se realizó por medio de BORUCONSA en zonas de temporal y consistía en proporcionar al productor servicios complementarios a la producción como, el transporte, desgranado, encostado, asistencia técnica y la contratación anticipada de las cosechas a precios de garantía vigentes. Así, aumentó BORUCONSA su participación de 1976 a 1983.<sup>13</sup>

La participación del sector público en la distribución al menudeo en las áreas rurales. Se realizó principalmente a través de DICONSA, mediante el Programa de Abasto Rural. El propósito del programa de abasto rural fue ofrecer maíz en grano a las comunidades rurales al mismo precio de garantía o muy similar, en épocas del año en que se necesitaba.

Por otro lado, la distribución oficial del maíz en estas zonas tuvo por objetivo regular el mercado que tradicionalmente presentaba fluctuaciones en precio debido al carácter cíclico de la producción y constante de la demanda.

---

<sup>13</sup> Lampell Adler, Julio (1987) "Abasto y comercialización de maíz. El papel de CONASUPO" Tesis de Maestría, COLMEX México.

## **CAPÍTULO 2**

### **LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y LA TRANSICIÓN AL LIBRE COMERCIO.**

#### **2.1 TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA<sup>14</sup>**

Al comenzar un nuevo sexenio en 1988 las nuevas propuestas de política económica, ya perfiladas de alguna manera desde el sexenio de Miguel de la Madrid, estuvo encaminada por el espíritu de la apertura económica. El sector agrícola no fue la excepción, a partir de esta fecha se trató de integrar al sector en la economía internacional con el objeto de hacerlo más competitivo y de ésta forma actuar conforme a las reglas del mercado.

La política agrícola en México tuvo cambios sustanciales a partir de 1988, determinados básicamente por la nueva estrategia económica adoptada por el gobierno. Esta buscó transformar la estructura económica global mediante la liberación de las relaciones internacionales, el desarrollo de la empresa privada y del mercado como factores de asignación de recursos y generación de estímulos económicos y la consiguiente limitación del protagonismo productivo y regulador del Estado.

Al comienzo del gobierno de Carlos Salinas el sector agropecuario se encontraba en un claro estancamiento productivo con grandes problemas estructurales, como inercia del cambio seguido en la política económica general. Sin embargo, a partir de 1989 ocurrieron cambios muy importantes dentro del sector agrícola, cuando el gobierno lanzó un ambicioso programa de modernización para el campo a fin de reforzar el papel de los mercados.

Las reformas llevaban entre sí los siguientes objetivos: 1) Disminuir la participación estatal en la agricultura y ampliar la asignación del mercado, 2) Impulsar la inversión privada nacional y extranjera como motor de desarrollo en el campo, 3) Modernizar los segmentos de agricultura tradicional y orientarlos a los productos más competitivos en el mercado exterior, 4) Reorganizar el patrón de cultivos de acuerdo a las ventajas competitivas de los productores, 5) Lograr el equilibrio comercial con el exterior, y 6) Incluir a la tierra en el mercado y permitir que las sociedades mercantiles fuesen propietarias.

En éste apartado se analizará la política agrícola tomando como referencia el periodo sexenal presidencial, es decir, la política agrícola dentro del periodo presidencial salinista y cedillista.

---

<sup>14</sup> Los cambios en la política agrícola comienzan a gestarse a partir de la crisis de la deuda de 1982, bajo los nuevos esquemas de desarrollo económico, tomando mayor fortaleza con la adhesión de México al GATT y acatamiento de sus reglas. Sin embargo, es a partir del sexenio de Carlos Salinas que se dan las reformas más específicas y determinantes para un proceso de integración mundial. Por ello se toma como referencia el año de 1988, como punto de partida, como proceso paralelo al cambio sexenal, por supuesto, no olvidando un proceso previo.

### **2.1.1 Política Agrícola 1988-1994.**

En México existió todo un cúmulo de reformas dentro del campo a iniciativa de un proyecto de liberalización para la economía en su conjunto. Para el campo se estableció un programa en el que se señalaban los objetivos y medidas para llevar a cabo la reestructuración del sector, auspiciado desde la adhesión de México al GATT con la disminución de barreras al comercio (permisos de importación y disminución de aranceles)

Sin duda, la apertura comercial (que ha sido el eje de la política económica en todos los sectores, junto con la disminución de la participación estatal en la economía y la desregulación del mercado) ha sido determinante en el comportamiento de la agricultura. Desde que México ingresó al GATT en 1986, se redujo el nivel arancelario y los permisos previos de importación. Para 1984, el 80% del valor de las importaciones agrícolas estaba controlado –8,052 fracciones arancelarias estaban sujetas a permisos previos. Para 1990 únicamente 33 fracciones estaban sujetas a ello, eliminándose en total en 1993 antes de entrar en vigor el TLCAN. No se ahondará más en éste tema por el momento ya que en el siguiente apartado – referente a la apertura comercial- se retoma el tema.

Para 1989, la política de precios es modificada a razón de ejercer un impulso al desarrollo agrícola. Trigo, cebada, sorgo, soya y demás oleaginosas<sup>15</sup> perdieron el subsidio de los precios de garantía, quedando con ellos sólo maíz y frijol. Para los otros granos, el gobierno estableció precios de concertación<sup>16</sup> -que fueron eliminados en 1995, siendo sustituidos por los precios de indiferencia. Estos precios fueron fijados por las dificultades que enfrentaban los productores en el mercado, por el poco desarrollo de las redes de comercialización privada, poca experiencia de negociación de los productores y desconocimiento del mercado. Todo ello debido a que CONASUPO dejó de comprar éstos cultivos, donde el papel de la empresa incluía la compra, almacenamiento, transporte, transformación y venta al menudeo, situación que ya no sería posible. Ésta paraestatal, con el objeto de regular el mercado, compraba una parte de la producción nacional al tiempo que era el principal importador de éstas mercancías.

Adicionalmente, en 1989 se permitió a los importadores privados efectuar las operaciones que realizaba CONASUPO, a la par que se eliminaron los permisos previos de importación del sorgo, soya y demás oleaginosas. Los resultados de ésta política fue la reducción de los precios internos, aumento de las importaciones y la creación de problemas para los productores y la comercialización de sus cultivos.

Las reformas de la política agrícola llevó a que los precios de los productos pasaran a remitirse a sus referentes internacionales con los cuales perdieron los subsidios que por ésta vía eran canalizados. Los precios se colocaban por debajo del nivel del precios de garantía correspondiente a 1988. En términos reales, el precio del trigo, sorgo y arroz perdieron rentabilidad. Para el trigo el crecimiento promedio anual (TCMA) de 1989 a 1994 fue de -5.62, es decir, durante el periodo se tuvo una pérdida real del precio del 25.12%. Para los demás granos; el sorgo en el mismo periodo disminuyó 33.92% (7.9% TCMA) y el arroz lo hizo en 42.2% (10.4% TCMA) Ciertamente que en 1990 para el trigo y el arroz el precio

---

<sup>15</sup> Los productos que contaban con el precio de garantía eran: maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, cártamo, girasol y cebada.

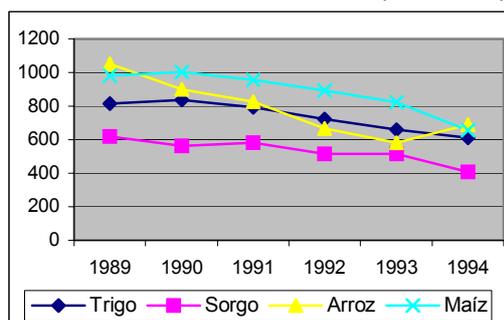
<sup>16</sup> Estos precios eran establecidos por el Estado de acuerdo con los intereses de los productores y consumidores industriales y ganaderos.

aumentó en términos nominales y reales pero la entrada de importaciones con precios más bajos hizo disminuir el precio interno de éstos al asemejarlos con los externos.<sup>17</sup>

En la siguiente gráfica se puede observar el comportamiento de los precios reales del trigo, sorgo, arroz y maíz durante 1989 y 1994.

**GRÁFICA 2.1**

PRECIOS REALES DE 1989-1994 (1994=100)



FUENTE: Cuadro 2.1 del Anexo Estadístico

Esta pérdida de rentabilidad fue benéfica para el maíz. Los productores, principalmente los establecidos en el norte del país, optaron con cambiar su cultivo hacia el maíz, en vista de que el mercado era seguro, (se contaba aún con precios de garantía y el mercado lo regulaba CONASUPO; comercialización y control de las importaciones) A partir de 1989 la superficie dedicada a la producción de maíz aumentó, al igual que la misma producción. Los niveles de productividad se elevaron por la incorporación de las tierras de riego de las zonas nordeste y noroeste del país. Para los productores de éstas zonas se originaron elevadas rentas. Las diferencias entre el precio de garantía del maíz y el precio de referencia internacional ampliaron su brecha hasta 1993, haciéndolos más atractivos para los productos graneros que veían pérdidas al seguir con la siembra de sus cultivos habituales.

Las importaciones de los cultivos antes señalados, fueron en aumento, al tiempo que las correspondientes al maíz se redujeron. El trigo, de 1988 a 1989 disminuye sus importaciones en un 41.3%. Sin embargo, de 1989 a 1992, éstas se incrementan en 167.3% manteniéndose cerca de éste nivel en 1993, con un ligero descenso en 1994. Para el sorgo el número de toneladas importadas tuvo una tendencia ascendente de 1988 a 1992, para después disminuir el volumen de importaciones; en el primer lapso crecen en 31.4%, mientras que en el segundo disminuye en 26.5%. EL comportamiento de las compras al exterior de maíz fue contrario al de los cultivos antes mencionados, de 1988 a 1990 se incrementaron en 21.9%. Para los siguientes años el volumen de importaciones se redujo hasta llegar en 1993 a la cifra de 190,321 toneladas; de 1990 a 1993 en términos porcentuales disminuyó en 95.3%. Sin embargo, para 1994 la cantidad importada de maíz fue de 2,263,253 toneladas. (Cuadro 2.1)

Los productores agrícolas perdieron las ventajas de protección así como el subsidio y fueron obligados a afrontar los riesgos de la liberalización comercial sin que tuvieran condiciones para competir favorablemente en el nuevo marco económico. Ello ocurría porque en su mayor parte los bienes agrícolas carecen de ventajas comparativas que

<sup>17</sup> A partir de éste periodo se toman como referencia de análisis los precios medios rurales para los granos y oleaginosas mencionados, dada que algunos de ellos perdieron el subsidio de los precios y los que lo mantuvieron eran establecidos conforme al tipo y ciclo agrícola (caso concreto del maíz)

avalen su competitividad, como también porque las mercancías extranjeras con las cuales compiten traen incorporados subsidios y apoyos estatales que les dan puntos adicionales a su favor en el mercado internacional.

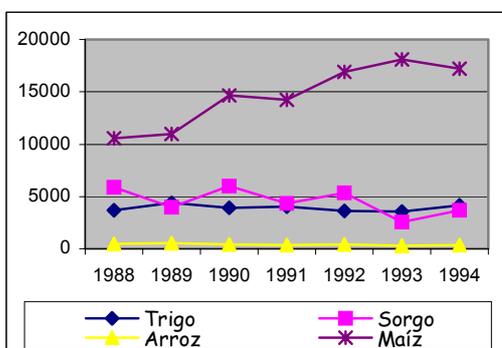
El precio del maíz siguió siendo mayor al precio internacional de referencia. En 1989 el precio interno era 25% más alto que el externo. La brecha continuó ampliándose hasta 1993 donde llega a ser 49.05% mayor el precio interno. En 1994 disminuye ésta relación a un 31.08%. Además durante el periodo, en términos reales, el precio del maíz fue mayor al resto de los granos antes mencionados, lo que lo hizo atractivo para su siembra. (Cuadro 2.2)

La superficie cosechada total del maíz aumentó a partir de 1990 hasta 1994, pasa de 7,338,872 a 8,193,968 hectáreas. En términos porcentuales creció en 11.65 por ciento, mientras que la superficie cosechada del sorgo disminuyó en 49%, y la del trigo en 25%. La participación de las tierras irrigadas dentro total cosechadas dentro del mismo periodo pasa de 13% al 25%, al mismo tiempo que las tierras de temporal disminuían dentro del total.

Respecto a la producción, ésta se incrementa a una TCMA del 5.6% en el periodo referido anteriormente. Ahora, si lo referimos al periodo 1989-1994, justo el año en que desaparecen los precios de garantía para la mayoría de los cultivos, el crecimiento fue del 66.5%. Las tendencias de la producción y superficie cosechada se presenta en los siguientes gráficos.

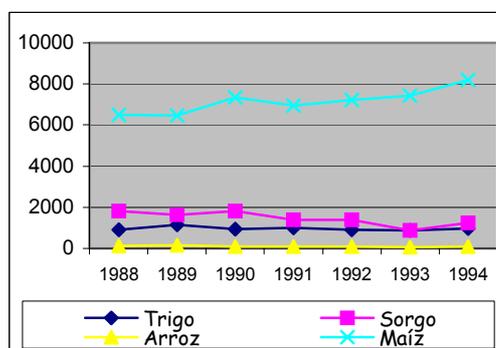
**GRÁFICA 2.2**

PRODUCCIÓN DE GRANOS 1988-1994  
(Miles de toneladas)



**GRÁFICA 2.3.**

SUPERFICIE COSECHADA 1988-1994  
(Miles de hectáreas)



FUENTE: Cuadro 2.1 del Anexo Estadístico.

Hacia 1990, el gobierno mexicano da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo donde señala la necesidad ineludible de modernizar el campo mexicano. La estrategia diseñada se plasmó en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PNMC) Éste programa se fundamentó en la necesidad de modernizar los instrumentos de política rural, disminución del aparato estatal en el sector, y la adecuación de las estructuras jurídicas. Estas medidas de política tuvieron como objetivos: 1) El aumento de la producción y la productividad en el campo, y 2) Elevar el nivel de vida de la familia rural. Estos dos objetivos iban en dos vertientes; una enfocada a lo productivo, cuyas metas debían lograrse mediante una asignación eficiente de los recursos a fin de asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de los programas de apertura comercial. La otra vertiente hacía referencia al gasto social, encaminadas a proporcionar

mejores condiciones de vida, en cuanto a salud, educación, vivienda, etc. a la población rural, separándose los apoyos productivos de los apoyos del bienestar.<sup>18</sup>

Con respecto a los productos básicos el Programa planteó una serie de apoyos a fin de lograr aumentos en la productividad a través de la utilización del fertilizantes y semillas mejoradas, mediante el crédito y asistencia técnica. Estos apoyos serían restringidos a un sector de productores que se consideraban con bajo potencial productivo. Para ello hubo de tipificarse a los productores en tres categorías: productores de tipo comercial, productores de bajos ingresos pero con potencial productivo, y productores de baja productividad.

**Una de las primeras reestructuraciones dentro de las empresas paraestatales agrícolas** fue realizada a CONASUPO un año antes al PNMC. El cambio sufrido por CONASUPO condujo a la inseguridad a la mayoría de los productores de cultivos que fueron liberados de los precios de garantía, protección arancelaria y de la comercialización en el mercado interno. Precisamente, éste último punto llevó al Estado a crear en 1991 una comercializadora agrícola, ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) cuyas funciones son entre otras, proporcionar a los productores información oportuna y clara, mejorar la infraestructura de acopio-almacenamiento promovida por los productores y empresas comerciales del sector social y privado, dar mayor libertad de elección a los productores para que puedan vender sus productos al mejor postor y mayor certidumbre sobre el ciclo productivo.<sup>19</sup>

ASERCA fue la encargada de proporcionar ayuda a la comercialización de trigo, sorgo, soya y demás productos, principalmente la ayuda iba encaminada a los compradores de éstos cultivos mediante una ayuda financiera. Es decir, el organismo cubría el diferencial entre el precio de concertación y el precio de indiferencia -El precio de indiferencia es el precio implícito al cual los primeros compradores adquirirían indiferentemente la producción nacional o las importaciones. La ayuda otorgada se destinaba a los harineros, procesadores de alimentos balanceados y a las fábricas de aceite vegetal, para permitirles comprar la producción nacional a los precios concertados.<sup>20</sup> De esta forma los productores pudieron vender sus productos ante una falta de experiencia en el mercado interno.

Por otro lado, los productores de maíz y frijol mantenían el apoyo de CONASUPO a la comercialización, además de contar con el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) el cual en 1991 se amplió a los pequeños productores y a las tierras comunales -este es un programa iniciado desde tiempo atrás que consistía en otorgar una prima por cada tonelada comercializada con un límite de 50 tons por productor lo que aseguraba a los productores un margen adicional sobre los precios de garantía. Así fue como en momentos en que CONASUPO se retiraba de los mercados agrícolas, las compras de la empresa a los productores maiceros se incrementó. Entre 1988 y 1993 los volúmenes de maíz comprados reportaron un aumento del 367.7%, al pasar de 1.742 millones de toneladas a 8.148 en 1993. CONASUPO participó en la compra de 16.4% de las cosechas nacionales en 1988, pero con el 44.9% de la producción en 1993. Para 1994, la paraestatal compró 8.466 millones de toneladas de la cosecha nacional con una participación del 44.6%. La participación de CONASUPO en la comercialización fue determinante en los años de mayor cosecha pues, como se ha dicho, algunos estados se

---

<sup>18</sup> SARH (1990) "Programa Nacional de Modernización al campo" Comercio Exterior octubre.

<sup>19</sup> Appendini Kirsten (1992) "Los campesinos maiceros en el contexto de la política de liberalización y contrarreforma agraria" XVII International Congress of the Latin América Studies Association, Los Angeles Cal.

<sup>20</sup> OCDE (1997) "Examen de la política agrícola en México" París.

incorporaron en la producción de maíz y fueron las que vendieron la totalidad de su producción a dicha empresa, tales como Sinaloa y Chihuahua.

Siguiendo con las medidas de cambio para el campo, la modificación al artículo 27 constitucional en 1992 es el elemento quizá más controversial de las reformas rurales en apoyo a la modernización del campo. Esta reforma jurídica dio fin formalmente al proceso de redistribución de la tierra. La nueva legislación estableció una política flexible para la definición de propiedad ejidal. Se distingue entre la tierra agrícola parcelada, tierra de uso común y la tierra para asentamientos humanos. La tierra comunal no puede ser apropiada individualmente, aunque si se puede asociar con el sector privado para propósitos comerciales y de producción. El nuevo artículo permite que las compañías de inversión compren tierras por medio de acciones, al igual que las sociedades civiles también pueden adquirir tierras rurales.<sup>21</sup>

La modificación del artículo 27 Constitucional, proponía dos vertientes en beneficio del campo mexicano; por un lado la posibilidad de la privatización de la propiedad rural y/o la entrada del capital privado al campo; y por otro, una oportunidad para los campesinos ejidatarios de convertir sus actividades agropecuarias en rentables.

A fin de poner en práctica el nuevo marco legal, se creó la Secretaría de la Reforma Agraria para mediar entre los conflictos agrarios tratando de conciliar los diferentes intereses y dar asesoría a grupos campesinos acerca del nuevo marco legal.<sup>22</sup>

Siguiendo con las reformas al sector, se prosiguió a liberar la importación de insumos indispensables, además de eliminar el subsidio a los fertilizantes y desincorporar su producción, dejando a FERTIMEX la función de comercialización. También se liberaliza la importación de semillas y se desregulariza el sector a fin de que entre capital social y privada en la producción de semillas..

En 1989, el gobierno inició un plan de reducción de costos y de mejora de la eficiencia. Se permitió al sector privado importar fertilizantes potásicos, disminuyó el subsidio a los fertilizantes para los agricultores, y FERTIMEX se retiró de la distribución al menudeo, así las transferencias destinadas a este organismo disminuyeron hasta que en 1992 los subsidios directos a los fertilizantes fueron eliminados con la privatización de la empresa.

Por otro lado, en 1992, PRONASE compite con las empresas privadas en la certificación y venta de semillas mejoradas. El sector privado se encarga principalmente de proveer a las zonas de riego productoras de hortalizas<sup>23</sup>, mientras que PRONASE se encarga de la distribución hacia los productores de maíz y frijol.

El tratamiento diferencial de los productores explicitado en el PNMC quedó de manifiesto en la política crediticia y del seguro agrícola. Esta medida fue instrumentada en 1988 cuando Banrural relega de la renovación de crédito a todos aquellos productores en cartera vencida anteriores a 1989 –en 1990 Banrural excluyó a 231,000 productores de baja productividad (Appendini 1992) El sistema financiero empezó a operar con base a un tratamiento diferencial de los productores dependiendo de su nivel de ingreso y producción.

---

<sup>21</sup> de Janvry Alain (1999) "La segunda reforma agraria de México: Respuesta de familias y comunidades 1990-1994" Edit. FCE México.

<sup>22</sup> Esta institución lleva a cargo el Programa de Certificación de Tierras Ejidales y Titulación de Parcelas (PROCEDE) mediante el cual se regulan los derechos agrarios en el sector social. También se creó el Tribunal Superior Agrario, junto con tribunales locales para la resolución de los conflictos de tenencia de la tierra y de la aplicación de la nueva ley agraria.

<sup>23</sup> Las empresas privadas trabajan con "semillas validadas", la cual pasa por una verificación y es regulada con exigencias menos estrictas que las semillas mejoradas.(OCDE 1997)

Partiendo de la clasificación indicada en el Programa de Modernización, los productores fueron canalizados a distintas instancias de crédito: productores de zonas marginadas a Pronasol, -los programas de Pronasol se encontraban en el área de gasto social y programas productivos de maíz y frijol- vinculando los recursos a través de Fondos Estatales de Renovación Productiva. Los productores con potencial productivo a BANRURAL, FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura) y FEGAL ( Fondo de Garantía y Asistencia Técnica para Crédito Agropecuario) con tasas de interés preferenciales. Los productores que actúan dentro de la agricultura comercial se canalizaron a FIRA, banca comercial, NAFINSA y BANCOMEXT. Con la reestructuración de Banrural se anunció también la transformación del seguro agrícola -ANAGSA obligatoriamente aseguraba todos los préstamos agrícolas que otorgaba BANRURAL- que dejaría de ser subsidiado para actuar bajo criterios de una nueva aseguradora agrícola que es AGROASEMEX.

El crédito y el seguro agrícola ha sido uno de los problemas principales que se ha arrastrado hasta la fecha y que aquejan básicamente a los productores ejidatarios, por la limitación severa de acceso al crédito. Como ejemplo tenemos a los productores maiceros. Banrural disminuyó el crédito para maíz en 2.6 millones de hectáreas de 1988 a 1990, paso de 3.2 a .5 millones de has. En 1988 la superficie dedicada de maíz representada el 44.2% del crédito total otorgado por BANRURAL, mientras que en 1990 era del 25.7% y en 1994 del 38.4%. A partir de 1990 el crédito fue descendiendo teniendo una ligera recuperación en 1994.(Cuadro 2.3)

Los productores campesinos medios que aportan la mayor parte de la oferta nacional comercializada, fueron y han sido los más afectados por los cambios en la política agrícola, por la incertidumbre del crédito, problemas a la accesibilidad a los insumos y competencia en el mercado de granos.

Para 1993, en el vísperas del marco de una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, y ante los compromisos adquiridos ante el GATT, el gobierno federal da a conocer un programa en el que se adopta la modalidad de pagos directos a los productores agrícolas, abandonando el esquema de subsidios bajo los precios de los cultivos. Este proyecto, Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO) realiza un pago al productor otorgado por hectárea sembrada, al que tienen acceso todos los productores de granos básicos y oleaginosas independientemente de su participación en el mercado. Entró en operación dentro del ciclo agrícola O/I de 1993 y tendrá una duración de 15 años. Para 1994, los pagos de PROCAMPO beneficiaron a 3,295 agricultores que explotaban 13,625.1 miles de hectáreas, con un costo total de 4,847.7 millones de pesos. Para comenzar, los productores recibirían 330 y 350 por hectárea durante los ciclos O/I 1993 y P/V 1994, respectivamente. Este objetivo va encaminado en dos vertientes, por un lado, incentivar la productividad en el campo, promoviendo la orientación de la producción hacia cultivos con ventajas comparativas; y por otro lado, que los consumidores tengan acceso a alimentos a bajo costo. Los resultados de PROCAMPO se dieron en el siguiente sexenio, por lo que al momento sólo se hace mención de su inicio.

Por otra parte, en 1994 entró en vigor el TLCAN, tratado en el que la agricultura tiene una total desventaja, principalmente por el lado de granos y oleaginosas, simplemente por el hecho de que el acuerdo se estableció con la mayor potencia agrícola en cuanto a éstos cultivos se refiere, además de una falta de sensatez por parte de las autoridades responsables de las negociaciones al incluir productos estratégicos de la agricultura mexicana, como es el caso del maíz.

Para 1994, las importaciones aumentaron, acrecentando el déficit comercial agropecuario. En 1993 se tuvo un saldo de -129 millones de dólares y en 1994 fue de -693 millones de dólares, lo cual implicó un aumento del déficit en 437.2 puntos porcentuales.

Dentro de los granos básicos, es el arroz, frijol y maíz los que presentan incrementos importantes. El volumen de importación en 1993 fue de 419,380, 3,362, y 190,321 toneladas respectivamente. En cambio para el siguiente año fueron -siguiendo el mismo orden- 431,774, 50,725, 2,263,253 toneladas. El frijol y el maíz tuvieron incrementos exorbitantes, y en el caso del maíz las importaciones fueron principalmente provenientes de Estados Unidos. (Cuadro 2.4)

Por el momento sólo se hará este comentario en referencia al TLCAN, puesto que las implicaciones se verán dentro del siguiente sexenio, además de que existe un apartado referente al acuerdo en el que se amplía la explicación de los compromisos adquiridos en él, particularizando el tema del maíz.

La transición de la agricultura protegida a una abierta a la economía global dio frutos en los primeros años de la transición, Durante el periodo 1988-1994, el producto agrícola tuvo un crecimiento del 10.7% (TCMA del 1.7%) La participación del valor de la producción agrícola dentro del total agropecuario durante el sexenio aumentó en 8.5%, pasando de 62.5 a 67.8 por ciento. Esto gracias a que ciertos productos tuvieron un participación relevante dentro del sector agrícola, tal es el caso de los productos hortofrutícolas, que comenzaron a producirse en buenas tierras que anteriormente se destinaban a granos básicos y que dadas la reestructuración del campo fueron desplazadas. También fue importante la producción ascendente que tuvo la producción de maíz. Sin embargo el escenario nacional y mundial aún contaba con medidas proteccionistas para el sector, situación que cambiaría al concretarse la clausura de la Ronda Uruguay, de donde desembocaron los nuevos acuerdos sobre agricultura, de ahí que cambiara el panorama de la agricultura nacional en los siguientes años.

Durante el periodo en cuestión a pesar del crecimiento del PIB agrícola, la participación del sector agropecuario en el PIB total presentó un comportamiento en declive; en 1988 tuvo una participación del 6.3%, y en 1994 fue del 5.5% con respecto al total. (Cuadro 2.5).

### **2.1.2 Política Agrícola 1994-2000**

En este periodo se presentan varios sucesos importantes dentro de la economía en su totalidad, así como en el sector agropecuario. En primera instancia, en diciembre de 1994 se gesta una abrupta devaluación del peso mexicano frente al dólar, lo que provoca un colapso económico dejando sentir su mayor crisis en el año siguiente. Este suceso es paralelo a una inserción cada vez mayor de la economía a un mercado globalizado.

Durante el sexenio 1994-2000, el sector primario a pesar de la puesta en marcha de un nuevo programa gubernamental enfocado a elevar la productividad del sector en aras de una resignación productiva dentro el campo, no pudo contrarrestar el impacto que provocó la desgravación de los productos agrícolas dentro del TLCAN. Y si a esto le añadimos que para 1998 se declara la liquidación del órgano paraestatal que reguló el mercado maicero durante más de 40 años y que marca la entrada de los productores de este grano en el mercado internacional sin antes darles una base que les permitiera un conocimiento del mismo, se entiende el nivel de estancamiento por el que transita la producción y pérdida de competitividad ante el exterior.

Para comenzar el análisis de éste sexenio, primero veremos en forma general el comportamiento de la agricultura desde la balanza comercial agropecuaria

El saldo de la balanza durante el periodo presentó déficit, salvo los años de 1995 y 2000 (para este año se cuenta sólo con cifras preliminares) De 1994 a 1995 se dio un

impresionante cambio en la tendencia del saldo al pasar de un déficit de 693 millones de dólares a un superávit de 1,372 de los mismos, -el crecimiento en términos porcentuales fue cerca del 300%. Este superávit fue provocado por la estrepitosa caída de la paridad cambiaria del peso frente al dólar en el último mes de 1994.(Cuadro 2.4)

En 1995 se redujeron las importaciones en 21.5%, respecto al año anterior, y los productos que vieron disminuidas sus importaciones fueron principalmente los productos frutícolas y el subsector ganadero, más no así los granos básicos. El maíz aumentó las importaciones en 1.1% y el trigo en 15% (los dos productos en que Estados Unidos es el mayor productor) Sin embargo, este saldo positivo de la balanza es un indicador engañoso del progreso agrícola por el hecho de que la producción nacional, al menos a lo que respecta a granos básicos, disminuyó acrecentando las importaciones. Respecto a las exportaciones de productos hortofrutícolas, su aumento de debió a razón de la disminución su precio en el exterior.

Para 1996, la tendencia deficitaria vuelve a expresarse con fuerza al registrar un saldo deficitario de 1,079 millones de dólares (en términos porcentuales la caída fue del 179%) Mientras el valor de las exportaciones agropecuarias disminuía en el año (-10.5% respecto a 1995) el valor de las importaciones aumentaba, principalmente el de los cultivos básicos. Las importaciones totales aumentaron 76.6%, las de maíz 185%, trigo y sorgo 96.8 y 30.3 por ciento respectivamente. De las compras realizadas al exterior casi el 50% se realizaron con créditos garantizados por el programa GSM-102 de la Commodity Credit Corporation (ccc) del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.<sup>24</sup>

En lo que restó del periodo se presentó un déficit hasta 1999 aunque ya no tuvo la misma dimensión que en 1996, en donde los granos básicos siguen presentando aumento en las importaciones. De 1997 a 1999 crecieron para el maíz en 67.1%, trigo 10.1% y sorgo 61.1%. Para el año 2000 se tiene una cifra preliminar de 434 millones de pesos indicando un superávit parcial.

Ahora bien, como ya se dijo anteriormente, la producción de granos básicos se estanco e inclusive en algunos casos disminuyo. Así, la producción de maíz, trigo, frijol y sorgo tuvieron el comportamiento siguiente durante el periodo 1994-1999: la producción de maíz fue de 0.8%, trigo -6%, frijol -4.5% arroz 1.1% y sorgo 10.3%. (Cuadro 2.1)

Una explicación del comportamiento de los granos se encuentra en la formulación de los precios de indiferencia. En 1995 se eliminan los precios de concertación establecidos en 1989 reemplazándolos por los precios de indiferencia, los cuales tienen como referencia los precios internacionales<sup>25</sup> tal que al comprador le sea "indiferente" importar o adquirir la cosecha nacional. Para el maíz se sustituyeron los precios de garantía por precios mínimos, o precios "piso", que de igual forma se sustentaron en el comportamiento de los homólogos internacionales. CONASUPO, aunque ya no tenía oficialmente la función de ente regulador del mercado de maíz, seguía estableciendo precios de referencia al comienzo de cada cosecha.

El precio medio rural del maíz cayó de 1995 a 1999 en 39.2%, mientras que; trigo, sorgo, arroz y frijol tuvieron una tasa de -31, -52.6, -27.7 y 9.65 respectivamente. En cuanto a la comparación del precio interno e internacional de maíz, se observó que la brecha

---

<sup>24</sup> Suárez C. Víctor (1998) "La agricultura de granos básicos en México a tres años del TLC: Una oportunidad para rectificar" en Schwentesius R. Rita, Gómez C. Manuel. "TLC y agricultura: ¿Funciona el experimento?" CIESTAM-UACH México.

<sup>25</sup> Estos precios son calculados por el gobierno sobre la base de cada zona de consumo en México y es equivalente al precio frontera, CIF, más el arancel a la importación y el coste de transporte entre la frontera y la principal zona de consumo, menos el costo interno de movilización entre las diferentes zonas de producción y de consumo (OCDE 1997)

existente entre ellos se redujo, inclusive el precio doméstico llegó a ser menor. Mientras que en 1994 el precio nacional estaba por encima 44% de su homólogo internacional, para 1995 se invierten los papeles y el precio interno se sitúa por debajo en 10%. Para los siguientes años, al menos hasta 1998, fluctúa la relación entre estos indicadores. (Cuadro 2.1)

Junto con la nueva política de precios se anunció un nuevo programa de apoyo a la productividad en el campo. En 1996 se puso en marcha el nuevo programa "Alianza para el Campo" con el que se pretendía: i) Conseguir que el ritmo del crecimiento de la producción agropecuaria fuera mayor al índice de crecimiento demográfico; ii) Promover mejores ingresos para los productores; iii) Contribuir al combate de la pobreza, y iv) Procurar un saldo equilibrado en la balanza agropecuaria. El programa PRODUCE es el principal componente de la Alianza cuyo objetivo es promover la transferencia de tecnología a fin de aumentar la productividad agrícola.

Los sub-programas que destacan son los siguientes: "kilo por kilo" que tiene como propósito aumentar la productividad y la calidad de los cultivos básicos promoviendo la sustitución de semillas tradicionales por semilla mejorada. Este programa inició con maíz y frijol extendiéndose en 1997 a soya, trigo y demás granos. En 1996 se distribuyeron casi 7 millones de toneladas de semilla de maíz (58%), frijol (29%) y otros (13%), para la siembra de 276 mil hectáreas de más de 133,175 agricultores.<sup>26</sup> Otro programa es el de "ferti-irrigación" que tiene como objetivo aumentar la productividad en zonas irrigadas con el uso eficiente de agua y fertilizantes. El siguiente sub-programa es de "mecanización" que intenta aumentar y renovar el stock de maquinaria en el país. Por último se tiene "estudio y proyectos agrarios" con el que se pretende apoyar los estudios y proyectos de desarrollo para promover la agricultura.

Estos proyectos durante el periodo atendieron un número reducido de productores, por ejemplo, kilo por kilo en 1996 inició beneficiando a 133,175 productores aumentando el número de productores atendidos hasta 1999, con un crecimiento del 122.3%. Este sería el programa más importante dentro de los productores maiceros, pues sólo se trata de sustituir la semilla utilizada la cual no implica costos adicionales, sin embargo muchos productores marginales no son beneficiados con tal medida.<sup>27</sup>

El nuevo programa fue diseñado bajo las nuevas normas de política agrícola internacional, al igual que PROCAMPO, el cual no ha beneficiado a los productores como se había prometido. Los recursos en términos reales que por él reciben los productores no se ha mantenido, y que además los mismos se otorgaban después de los tiempos de siembra donde ya son utilizados para otras necesidades y no para sufragar el costo de producción. Los pagos de PROCAMPO deflactados con el índice nacional de precios al productor agrícola, presentan una tasa de crecimiento del -24.5%, es decir, no logra cubrir ni siquiera los insumos más esenciales, y si a esto le agregamos los desastres naturales que pudieran suscitarse, provoca un desaliento a los productores que accedan a dicho programa, pues no estimula la productividad por ser un pago directo al número de hectáreas sembradas y no al volumen de producción. Además de provocar daños al medio ambiente por la ocupación de tierras en zonas boscosas o de reserva ecológica para poder obtener mayores ingresos por medio de PROCAMPO

Estas medidas someras de ayuda para el campo, con las que se dejan de lado los subsidios directos a los productores, no cumplen con las expectativas de quienes trabajan la tierra. Los costos de producción aumentan cada día, el acceso al crédito es cada vez

<sup>26</sup> Espinosa Ramírez A. (1999) "Alianza para el Campo, Políticas y Resultados" en Mercado de Valores Año LIX ABRIL

<sup>27</sup> Los datos del programa fueron tomados del Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, año 2000.

más restringido, a la vez que se insertan a las fuerzas del mercado. Con ellos no puede darse un cambio tecnológico en el campo que lo haga competitivo con el exterior, de modo que se abre la brecha en el rezago tecnológico, desencadenando múltiples consecuencias como la dependencia alimentaria –el consumo aumenta junto con el crecimiento demográfico- y la migración campo-ciudad que no han sido causa de preocupación oficial.

Además de abrir el mercado local a la competencia internacional, maíz y frijol quedaron en 1998 a su suerte al declararse la liquidación de CONASUPO, institución que reguló el mercado de maíz por más de 40 años, de donde se sustentaban miles de campesinos y la población en general al subsidiar el precio de la tortilla, principal alimento de los mexicanos.

Desde 1989, las funciones de CONASUPO se redujeron dentro de la economía agrícola. La institución desaparece del mercado de los principales granos básicos, al desaparecer los precios de garantía y abandonar su comercialización. Sólo quedaron a su cargo maíz y frijol. Para 1994, éstos últimos cultivos pierden también el régimen prevaleciente de precios. Sin embargo la paraestatal siguió dando a conocer precios de referencia a los cuales se basaban los entes operantes en el mercado nacional de maíz.

En 1996, el gobierno indica que CONASUPO se convierte en comprador de última instancia para el maíz y frijol para dar paso a una mayor participación de las empresas privadas en la comercialización. Para el siguiente año, como señas de la próxima desaparición de la entidad, se transfieren las bodegas BORUCONSA a los productores, y la privatización de ANDSA, así como el cambio de esquema de los subsidios al consumo de tortilla que a partir de ese momento serían focalizados llevados a cabo por SEDESOL.

Los caminos previstos dentro de la institución oficialmente se efectuaron para desarrollar la participación de agencias privadas que dieran servicio de comercialización y distribución, para crear un sector competitivo a escala internacional (La Jornada 22/02/1996)

Hacia 1998 se da a conocer la liquidación de CONASUPO, proceso que duraría hasta el año 2000 donde ya no realiza compra alguna de los cultivos que adquiría. Durante el periodo de bonanza maicera, la empresa reguladora cumplió con el papel encomendado, pues compro en promedio más de 4,624.25 miles de toneladas por año entre 1990 y 1993, para después disminuir las compras nacionales hasta 1999 donde registró una cifra de 444 mil toneladas

La función principal de ésta paraestatal fue asegurar a los productores la compra de su cosecha y a la vez distribuir los granos a todos los sectores industriales a bajos precios, con el compromiso de abastecer de maíz a un gran número de productores de masa y tortilla, absorbiendo el cien por ciento de los gastos de comercialización.

A partir de la desaparición de CONASUP las organizaciones campesinas, así como la mayoría de los productores, tuvieron problemas para colocar en el mercado su producto.<sup>28</sup> Aquejados por la falta de experiencia para lidiar en el mercado por parte de los productores, aunado a la entrada masiva de importaciones que eran acaparadas por las comercializadoras existentes en México que relegaba el grano local. Es importante mencionar que las grandes empresas transformadoras del maíz, han preferido importar el cultivo.

---

<sup>28</sup> En Chihuahua una organización campesina señalaba que "con la desaparición de CONASUPO quedaron indefensos unos 200 mil productores de maíz y frijol, quienes pasaron a ser presa de coyotes" La Jornada 10/11/1998.

El precio ha sido uno de los factores de mayor desventaja para los productores. Por un lado la importación de grandes volúmenes de maíz hace que disminuya el precio interno, de tal forma que no queda otra alternativa que venderlo al precio que sea con tal de no quedarse con el producto. Por otro lado, las comercializadoras juegan un papel preponderante en la determinación del precio, pues mientras pagan un precio injusto a los productores pueden crear una falsa escasez del mismo para aumentar el precio a la industria mediana, principalmente la industria de la masa y tortilla.

Ahora el mercado de maíz es regido por las decisiones de las grandes empresas agroindustriales, pues las organizaciones campesinas no han logrado tener el peso adecuado en el mercado con el que se pueda hacer sentir la existencia de productores.

Gracias a la falta de un canal de comercialización eficiente para más de la mitad de productores de maíz, aumentarán las desigualdades y la incertidumbre de la producción del grano. Sólo las regiones productoras que se encuentren cerca de las principales zonas de consumo tendrán un precio aceptable, pero las que estén alejadas de ellas enfrentarán problemas de transportación y almacenamiento,

Por otro lado ASERCA, no ha establecido un programa de comercialización en apoyo a los productores con excedentes. Para el gobierno, tal como lo ha señalado desde el primer año de reformas estructurales (1982) el equilibrio en sus finanzas es una prioridad, por lo que rescatar a los productores maiceros traería una serie de gastos onerosos a un producto que se consigue en el exterior a menor precio, por lo que es preferible acceder al aumento en las de importaciones.

## 2.2 IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ.

Actualmente, el hablar de la economía de un determinado país se habla intrínsecamente de la economía global.

La integración económica mundial ha sido una imperante desde hace más de medio siglo en todo el mundo. El cambio de modelo de desarrollo (neoliberalismos), primero en los países desarrollados y posteriormente en los países en desarrollo, tiende a crear grandes bloques económicos dentro de la urbe, para con ello garantizar sus mercados, así como hacer un frente común de sus intereses.

La tendencia comercial internacional es que las economías en su totalidad abran sus mercados a la par internacional, para poder tener una mejor asignación de los recursos y actuar bajo la teoría de las ventajas comparativas que permita a todos los países acceder a los bienes y/o servicios a menores precios y poder hacer frente a las demandas de su población.

Ningún país queda al margen del comercio mundial por más pequeño que éste sea, al contrario, cada día se llega a más acuerdos en cuanto a una mayor apertura comercial de cada una de las economías implicando para ello una reducción de las restricciones a la importación (aranceles, cuotas y licencias previas a la importación) bajo los diferentes niveles de integración económica.

Ahora bien, la interacción comercial mundial, por implicar todo un mar de bienes y servicios circulando por el mundo, debe estar regida por un órgano supranacional que establezca las bases y normas que rijan dicho comercio. Este órgano es la Organización

Mundial de Comercio (OMC) (antes Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT)<sup>29</sup> que ha servido como foro de discusión para los países miembros en cuanto a las distorsiones de los mercados, controversias entre los integrantes, etc.

A pesar de la globalización de los mercados, el sector agrícola es el que ha permanecido al margen de las negociaciones internacionales, al menos hasta 1986 que es cuando se incluye dentro de los temas prioritarios en la sesión del GATT de la Ronda Uruguay.

El sector agrícola ha permanecido protegido por todos los países por ser un sector estratégico para sus economías como fuente de aprovisionamiento de productos alimenticios y de divisas. Dicho sector a sido, hasta hoy día, un tema de discusión principalmente por los países desarrollados que son los que mantienen subsidiado el sector y los que gobiernan el mercado internacional agrícola.

Por su lado, los gobiernos de países subdesarrollados, dentro de ellos México, se han relegado en las negociaciones del sector al limitarse a reducir sus aranceles y permitir la entrada de los productos provenientes de las potencias agrícolas, acrecentando su dependencia alimentaria, la cual ha repercutido de forma severa en el estado de su sector, llevando consigo un cúmulo de consecuencias principalmente sociales.

En México existen rasgos precisos de tales consecuencias, generadas por la apertura poco estratégica desde su integración al GATT, así como la firma de tratados comerciales con las grandes potencias agrícolas que le ha hecho una economía fuertemente dependiente del mercado internacional en cuanto a la adquisición de granos básicos, principalmente el maíz producto principal en el consumo interno y producido por la mayoría del campesinado mexicano.

Por todo lo mencionado, es importante conocer a detalle los compromisos a que se hizo acreedor México con la entrada al GATT, así como los tratados a los cuales México se ha hecho miembro y las consecuencias que ello ha tenido en el sector agrícola nacional.

### **2.2.1 Integración de México al GATT**

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, se estableció como un acuerdo de comercio entre los países miembros, en el cual se estipulan las normas para facilitar el comercio internacional. Además de ser un foro de negociaciones comerciales para reducir o eliminar las barreras arancelarias (impuestos) y no arancelarias (licencias y cuotas) (SECOFI 1995)

La última ronda de negociaciones de éste organismo fue la llamada Ronda Uruguay, la cual tuvo un periodo de negociaciones de 8 años (1986-1994) –después fue remplazada por la OMC- donde el tema agrícola se convirtió en un tema central. Antes de la Ronda de Uruguay, el sector agrícola no estaba incluido bajo los acuerdos del GATT, pero dadas las distorsiones presentadas durante la década de los ochenta, se hicieron presentes dentro de las negociaciones y hoy en día la OMC entabla negociaciones con los países miembros sobre la protección y las subvenciones en el sector primario en el marco del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura

---

<sup>29</sup> A partir del 1º de enero de 1994, el GATT deja de ser tal, para dar paso a la Organización Mundial de Comercio (OMC), el cual se constituye como el marco institucional de comercio internacional, así como administrador de los acuerdos e instituciones creadas en la Ronda Uruguay. (SECOFI 1995)

El Acuerdo de la Ronda Uruguay promulgado al final de la misma en 1993 se realizó con el fin de establecer una competencia leal y lograr que este sector sufra menos distorsiones. El Acuerdo se aplica a lo largo de un período de seis años (10 años para los países en desarrollo), que empezó a partir 1995. Los participantes acordaron iniciar negociaciones para proseguir el proceso de reforma un año antes del fin del período de implementación.

La finalidad del Acuerdo sobre la Agricultura es reformar el comercio del sector y lograr que las políticas se orienten más hacia el mercado, permitiendo mejorar la previsibilidad y la seguridad, tanto para los países importadores como para los exportadores.

El Acuerdo autoriza a los gobiernos a prestar ayuda a sus economías rurales, pero preferiblemente por medio de políticas que ocasionan menos distorsiones al comercio. También permite cierta flexibilidad en la forma de aplicar los compromisos. Los países en desarrollo no tienen que reducir sus subvenciones ni sus aranceles en la misma medida que los países desarrollados, y se les concede un plazo adicional para cumplir sus obligaciones. Existen disposiciones especiales que se refieren a los intereses de los países cuyo abastecimiento de alimentos depende de las importaciones, y a los países menos adelantados.

La nueva norma del acceso a los mercados para los productos agropecuarios es un régimen de "aranceles únicamente". Antes de la Ronda Uruguay, algunas importaciones de productos agropecuarios estaban limitadas por contingentes y otras medidas no arancelarias, las cuales han sido sustituidas por aranceles,<sup>30</sup> como lo muestra el siguiente cuadro.

---

<sup>30</sup> Esta conversión de los contingentes y otros tipos de medidas en aranceles se denomina "arancelización"

**CUADRO 2.1**

COMPROMISOS DE DESGRAVACIÓN DENTRO DE LA RONDA URUGUAY

Objetivos numéricos para reducir las subvenciones y la protección		
	<i>Países desarrollados 6 años: 1995-2000</i>	<i>Países en desarrollo 10 años: 1995-2004</i>
<b>Aranceles</b>		
<i>Reducción media general para todos los productos agropecuarios</i>	-36%	-24%
<i>Reducción mínima por producto</i>	-15%	-10%
<i>Ayuda interna</i>		
<i>Total de reducciones de la MGA en el sector (período de base: 1986-88)</i>	-20%	-13%
<b>Exportaciones</b>		
<i>Valor de las subvenciones</i>	-36%	-24%
<i>Cantidades subvencionadas (período de base: 1986-90)</i>	-21%	-14%

NOTA. Los países menos adelantados no tienen que asumir compromisos de reducir los aranceles ni las subvenciones. El nivel de base de las reducciones arancelarias fue el tipo consolidado antes del 1° de enero de 1995; o, en el caso de los aranceles no consolidados, el tipo aplicado efectivamente en septiembre de 1986, cuando comenzó la Ronda Uruguay.

MGA: "Medida Global de la Ayuda Total" o "MGA Total" Fórmula que los miembros de la OMC utilizan para calcular la magnitud de los efectos de las políticas nacionales sobre la producción y el comercio agropecuario.

FUENTE. [www.wto.org](http://www.wto.org)

Los nuevos compromisos en materia de aranceles y contingentes arancelarios<sup>31</sup>, que abarcaban todos los productos agropecuarios, entraron en vigor en 1995. Los participantes de la Ronda Uruguay convinieron en que los países desarrollados reducirían los aranceles en un 36% por término medio, en reducciones iguales repartidas en seis años. Los países en desarrollo harían reducciones del 24% en el curso de 10 años. Ver el cuadro anterior

Los países industrializados acordaron reducir en un 20% a lo largo de seis años la Medida Global de la Ayuda Total" o "MGA Total", a partir de 1995. Los países en desarrollo harán reducciones del 13% en el curso de 10 años.

En el caso de los productos cuyas restricciones no arancelarias han sido convertidas en aranceles, los gobiernos están autorizados a adoptar medidas de urgencia especiales (salvaguardias) a fin de evitar que sus agricultores se vean perjudicados por una rápida bajada de los precios o un notable aumento de las importaciones. Ahora bien, el Acuerdo determina cuándo y cómo se pueden aplicar estas medidas de urgencia.

La principal crítica contra las políticas que dan apoyo a los precios internos o que subvencionan de alguna otra manera la producción, es que estimulan el exceso de producción. Esto frena las importaciones o bien da origen a subvenciones a la exportación y a ventas a precios de dumping en los mercados mundiales. En el Acuerdo

<sup>31</sup> Los contingentes arancelarios son tipos arancelarios inferiores para determinadas cantidades, y tipos más elevados para las cantidades que superan el contingente.

sobre la Agricultura se distinguen los programas de ayuda que estimulan directamente la producción y aquellos que no tienen ningún efecto directo.

Las medidas que tienen efectos mínimos en el comercio se pueden aplicar libremente. Entre esas medidas figuran los servicios públicos, tales como la investigación, la lucha contra las enfermedades, las infraestructuras y la seguridad alimentaria. También se incluyen los pagos directos a los agricultores que no estimulan la producción, como ciertas formas de ayuda directa a los ingresos, la asistencia a los agricultores para ayudar al reajuste del campo y los pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional, que todos ellos entran en la llamada "caja verde".

También están permitidos ciertos pagos directos a los agricultores a quienes se exige limitar la producción (que a veces se denominan medidas del "compartimento azul"), algunos programas oficiales de ayuda destinados al fomento del desarrollo agrícola rural en los países en desarrollo, y otras medidas de ayuda en pequeña escala en comparación con el valor total del producto o de los productos que reciben la ayuda (5% o menos en el caso de los países desarrollados y 10% o menos en el caso de los países en desarrollo)

El Acuerdo sobre la Agricultura prohíbe las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios, a menos que las subvenciones se especifiquen en las listas de compromisos de los miembros. Los países desarrollados han convenido en reducir el valor de las subvenciones a la exportación en un 36% durante un período de seis años a partir de 1995 (un 24% a lo largo de 10 años en el caso de los países en desarrollo) Los países desarrollados también han acordado reducir las cantidades de las exportaciones subvencionadas en un 21% durante seis años (14% durante 10 años en el caso de los países en desarrollo)

Durante el período de aplicación, de diez años de duración, los países en desarrollo están autorizados, bajo ciertas condiciones, a reducir los costes de comercialización y de transporte de las exportaciones.

En virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, los miembros de la OMC tienen que reducir sus exportaciones subvencionadas, pero algunos países han tenido una gran dependencia del suministro de alimentos baratos y subvencionados procedentes de los principales países industrializados. Para ello se establecen objetivos y ciertas medidas para el suministro de ayuda alimentaria y ayuda para el desarrollo agrícola. La decisión se refiere también a la posibilidad de asistencia por parte del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para financiar las importaciones comerciales de alimentos.

Ahora bien, ya se han mencionado las decisiones dentro del GATT sobre la agricultura, ahora veamos el caso mexicano ante tales lineamientos.

México, tras un proceso de negociación, se ratificó el Protocolo de Adhesión en 1986, antes Octava Ronda de Negociaciones mejor conocida como la Ronda Uruguay.

La entrada de México al GATT fue propiciada por una serie de ajustes dentro de la economía mexicana años atrás, y que aunados a los problemas que se presentaron en 1985 -crisis en el sector petrolero mundial, así como falta de crédito externo- orillaron al gobierno a buscar una estreches de la economía nacional con la dinámica del sector externo.

Partiendo del punto de vista del gobierno mexicano, la entrada al Acuerdo fue bajo el razonamiento hecho ante la vulnerabilidad externa a la que estaba sujeta la economía mexicana constantemente, así como a la falta de un marco legal que estableciese derechos y obligaciones en el ámbito internacional y cuyos arreglos se podían resolver mediante acuerdos multilaterales. Por ello la entrada al GATT era

evidentemente indispensable ya que México si seguía por el mismo camino, ante tales circunstancias se encontraría en desventaja comercial con el resto de los países miembros.<sup>32</sup>

México ingresó al GATT bajo la categoría de país en desarrollo, con el pleno derecho de seguir instrumentando su Plan de Desarrollo, con sus programas sectoriales. La categoría de país en desarrollo otorga el derecho a recibir tratamiento especial que consigna el organismo en la "cláusula de habilitación".<sup>33</sup>

Sin embargo, el gobierno mexicano ha llevado la liberalización mucho más allá de lo esperado. Las fracciones arancelarias del sector sujetos a permisos previos, disminuyeron de forma considerable aunado a la libre importación de productos agrícolas. Hasta 1986, la mayor parte de los productos agropecuarios del país estaban protegidos, mediante permisos previos de importación. En 1986, como parte de los compromisos del GATT, México redujo los permisos de importación a una cobertura de sólo 28% del valor de las importaciones totales. En 1987, México fue más allá de sus compromisos –el GATT fijaba un techo del 50% al conjunto de los aranceles– redujo unilateralmente la tasa máxima de aranceles a un 20%, contra el 100% prevaleciente en 1986. En el mismo año, México redujo a cinco el número de posiciones arancelarias (0, 5, 10, 15 y 20 por ciento), contra 11 que había en 1986. En 1993, sólo el 9 por ciento del valor de las importaciones estaba aún sujeto a permisos de importación, siendo mayor la proporción de los productos agrícolas. La continuación de la liberación se reforzó en 1994 con la puesta en marcha del TLCAN, junto con el Acuerdo de la Ronda Uruguay relativo a la agricultura en 1995. (OCDE 1997)

Respecto al comercio del sector rural, En 1986, 62.4% de la producción agropecuaria del país estaban protegidas con los permisos previos, este porcentaje descende a 33.5% en 1990. En este último año, el maíz, frijol y la cebada continuaban protegidos, cuando los demás fueron liberados del permiso. Al mismo tiempo se redujo la protección arancelaria, ya que el promedio arancelario ponderado disminuyó del 12.9 al 8.3 por ciento entre 1986 y 1990.<sup>34</sup> El número de productos agrícolas que requerían un permiso previo de importación cayó de 320 en 1985 a 57 en 1990. En 1990, aproximadamente el 20% del valor total de las importaciones agrícolas entró al país libre de impuestos mientras que el 80% restante estaba sometido a aranceles a la importación de entre 5 y 20 por ciento. Los requerimientos de permisos de importación restante fueron transformados en aranceles o cuotas arancelarias, en 1994 para los socios del TLCAN y en 1997 para las otras naciones más favorecida (miembros de la OMC)

Respecto a los subsidios a la producción, como se vio en el apartado anterior, se eliminaron los precios de garantía a la mayoría de los cultivos básicos en 1989 (arroz, trigo, sorgo, etc) culminando su desaparición total en 1993 (frijol y maíz). Todo ello bajo las medidas estructurales delineadas en el Programa de Modernización. También se redujeron los subsidios vía crédito (tasa preferenciales), costo de los servicios públicos e insumos (semillas, fertilizantes, plaguicidas, etc.)

---

<sup>32</sup> Aguilera, Luis Bravo (1986) "El GATT y el sector agropecuario" en Mercado de Valores año XLVI, NUM. 41, OCTUBRE 13, MÉXICO

<sup>33</sup> La "cláusula de habilitación" concede trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo, mediante preferencias arancelarias por parte de las naciones desarrolladas a través de Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) sin exigir reciprocidad a los países menos desarrollados. Además de que pueden acordar entre ellos preferencias arancelarias sin otorgárselas al resto de los miembros (SECOFI 1995)

<sup>34</sup> Cámara de Diputados, (2000) "¿Cuánta liberalización ayuda a la agricultura? Impacto del tlcán en el sector agroalimentario" Comisión de Agricultura, México.

Para cumplir con los compromisos, se estableció la ayuda hacia el ingreso de los productores (PROCAMPO) con el que no se logra distorsiones en el mercado. Así también se respetaron dentro del TLCAN como nación en desarrollo, con plazo de desgravación más paulatina, sin embargo, México hizo caso omiso a sus prerrogativas al permitir unilateralmente la liberación total de las importaciones de maíz en algunos años antes de lo preescrito.

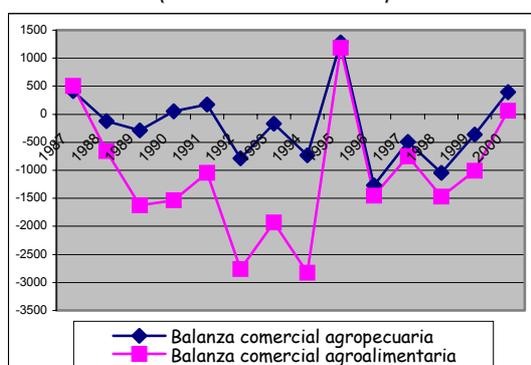
A partir de la liberación se acelera notablemente la importación de los principales granos forrajeros y oleaginosas. En cambio los productos aún protegidos, principalmente el maíz, incrementan rápidamente los volúmenes de producción. Sin embargo, frente al acelerado incremento de las importaciones, las exportaciones agropecuarias prácticamente no se mueven con la liberalización. El resultado de ésta combinación, entre el aumento acelerado de las importaciones y el estancamiento de las exportaciones, desemboca en un déficit de la balanza comercial de los productos agropecuarios.

La balanza comercial agropecuaria en 1987 tiene un superávit de 414 millones de dólares (MDD), que para 1989 se convierte en déficit, el cual se incrementa en 1994 a 792 MDD, aunque hubo un superávit entre 1990 y 1992. Así, a partir de una mayor liberalización con el TLCAN aumenta el déficit en todo el resto del periodo, exceptuando los años de 1995 que presentó un superávit de 1275.

En cuanto a la balanza agroalimentaria, durante el periodo se presentan más años con déficit. En 1987 tiene un superávit de 500 MMD que le sigue un déficit hasta 1994, teniendo un superávit en 1995, para seguir con mayores compras al exterior que ventas al resto del periodo, como se muestra en la gráfica 2.4.

### GRÁFICA 2.4

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROALIMENTARIA 1987-2000  
(Millones de dólares)



FUENTE: Cuadro 2.4 Anexo Estadístico

La dependencia alimentaria de México se agudizó de tal manera que la mayor proporción de las importaciones agrícolas se da en el capítulo de cereales y oleaginosas. Al mismo tiempo, esas importaciones son básicamente de origen norteamericano

Esto provocó graves problemas para los productores mexicanos que no lograban adaptarse a las nuevas condiciones de un mercado mundial, donde el precio de los productos que integran el circuito del comercio mundial son establecidos en función de los países más poderosos y se caracterizan por las distorsiones en que ellos provocan la especulación de los mercados de futuros y los altos subsidios que los países ricos destinan cada año a su agricultura.

Dentro de éste escenario, los productores se enfrentan a nuevas condiciones productivas, donde los países poderosos tienen un desarrollo tecnológico y de investigación que les permita imponer las reglas del juego, e incluso transgredir a los productores de los países más débiles. En el caso de México, los productores producían para el mercado interno y comienzan a perder terreno competitividad. Por otro lado, los exportadores agrícolas mexicanos no logran desplazar a los productores de los países poderosos no conquistan nuevos mercados.

### **2.2.2 Tratado De Libre Comercio De América Del Norte**

En 1991 comienzan las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá. Estas negociaciones concluyen con la firma del documento en 1993 para tener vigor a partir del 1° de enero de 1994.

El tema agrícola fue uno de los más discutidos, junto con el tema laboral. Principalmente Estados Unidos era el de mayor controversia, pues su congreso luchaba por los intereses de los productores agrícolas que podían verse afectados frente a las exportaciones de México en productos competitivos.

Para Estados Unidos el TLCAN era de sumo interés pues Canadá y México son el 2° y 3° mercado, respectivamente, para sus exportaciones agrícolas (representan aproximadamente el 20% de sus exportaciones agrícolas) con potencial para crecer al liberalizar su comercio. México resultaba principalmente atractivo pues tenía más de tres veces la población de Canadá y era uno de los mayores mercados en expansión para las exportaciones agrícolas y alimentarias provenientes de Estados Unidos. (Schwentelius 2000)

El comercio agropecuario con Estados Unidos se fundamenta en la importación de alimentos básicos –maíz, soya, trigo, sorgo, frijol, oleaginosas, carnes- a cambio de exportación de café, jitomate, legumbres, hortalizas, frutas frescas, y cerveza.

Ante tales asimetrías existentes entre estos dos países, una opción era no incluir el tema agropecuario, sin embargo el gobierno mexicano inició las negociaciones. Por otro lado, los productores privados y sociales sabían que la inclusión del sector al acuerdo no era la solución al problema rural nacional. El tratado profundizaría la dependencia alimentaria –pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos- a cambio de la demanda estadounidense que se limita a café y productos hortofrutícolas.

La negociación del capítulo agrícola entre México y Estados Unidos<sup>35</sup> fue el más radical pues incluye todo el comercio agrícola y agroalimentario. Ningún producto se excluyó y los márgenes de protección pactados estuvieron muy debajo de los negociados en el GATT en 1994.

El capítulo agropecuario comprende 6 áreas principales que son explicados a continuación a *grosso modo*.

**1 Subsidios y apoyos internos.** Se acordó que los apoyos internos debían permanecer, pero dentro de la Ronda Uruguay negociarían en forma conjunta. De ésta manera terminada la ronda los países adoptaron las medidas establecidas dentro de ella. Así México acataría los lineamientos como país subdesarrollado, es decir, reducir en 10

---

<sup>35</sup> Cabe recordar que dentro del tratado trilateral, existen 3 tratados bilaterales en lo que al sector agropecuario se refiere; el de Estados Unidos y Canadá, el de México y Estados Unidos y el de Canadá y México.

años el monto total de subsidios internos en 13.3%, también la Medida Agregada de Ayuda (AMS) de 9.5 miles de millones de dólares a 8.3 miles de millones de dólares entre 1995 y 2004.

A México se le obligó a cambiar su sistema de protección comercial por un sistema de pagos directos. El pago de precios de garantía hacia granos básicos y oleaginosas cambió a pagos directos a los productores.

- 2 Subsidios a la exportación. Se trabajará para eliminar éste subsidio por las tres partes. Sin embargo, está permitido para el país importador (México) la entrada de productos subsidiados de países no miembros, siempre y cuando no afecte a las exportaciones de los restantes países contratantes. Para Estados Unidos y Canadá está permitido las exportaciones subsidiadas para el mercado mexicano y así contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países no miembros, mientras que para Estados Unidos y Canadá están prohibidas si se destinan a sus mercados.
- 3 Medidas sanitarias y fitosanitarias. No se utilizarán injustificadamente como barreras no arancelarias. Las normas internacionales serán la referencia básica y se permitirán exportaciones de zonas libres ya áreas de escasa prevalencia de plagas y enfermedades.
4. Órdenes de comercialización. Se mantiene el derecho de establecer normas y estándares de comercialización. Dichas medidas serán las mismas para los tres países miembros cuando éstos sean destinados a procesamiento.
- 5 Acceso a mercados. El TLCAN concuerda con las medidas y procedimientos adoptados por el GATT en cuanto a acceso a mercados y salvaguardas. Sus diferencias son el mayor grado y velocidad de desgravación. Los compromisos adquiridos en el GATT son más flexibles que los concertados en el TLCAN. Se mantienen algunas restricciones cuantitativas entre México y Canadá. Por ejemplo se excluyeron de las negociaciones de productos avícolas y lácteos, así como huevo y leche

Se definieron 5 categorías de desgravación, que se presentan en el siguiente cuadro.

**CUADRO 2.2**

**CATEGORÍAS DE DESGRAVACIÓN DENTRO DEL TLCAN.**

Categorías	Plazos de desgravación	% de liberación de las exportaciones mexicanas.		% de liberación de las exportaciones de EE.UU. y
		Estados Unidos.	Canadá	México
A	Liberalización antes del TLCAN			
D	Liberalización a la entrada en vigor del TLCAN	61%	88%	36% de EE.UU 4% de Canadá
B	Liberalización a 5 años	6%	5%	3% de EE.UU 4% Canadá
C	Desgravación en 10 años (productos sensibles)	20%	7%	42% de EE.UU 28% de Canadá
C+	azúcar □ dament en 15 años (Productos muy sensibles)	5 %		18% de EE.UU
CyTRQ	10 años (altamente sensibles)	Incluye frutas y hortalizas provenientes de México		Incluye productos porcinos, manzanas y papas provenientes de EE.UU
C+yTRQ	15 años (□azúcar □damente sensibles)	Incluye □azúcar, cacahuete, jugo de naranja concentrado y no concentrado		Incluye maíz, frijol y leche en polvo.

1/ Canadá reducirá a México el arancel de inicio en 50%.

Elaboración propia con datos del Resumen del TLCAN.

Para los productos altamente sensibles se definieron dos tipos de desgravación. La primera de ellas es la desgravación lineal, y la segunda, es la desgravación tipo Ronda Uruguay que comienza más lentamente los primeros 6 años y prosigue lineal. Para México la segunda desgravación alcanzó una reducción de 24% los primeros 6 años.

Respecto a las barreras no arancelarias, estas sólo fueron negociadas entre México y Estados Unidos<sup>36</sup>. Este último, cambio sus cuotas en aranceles-cuota temporales. Las cuotas iniciales son bajas pero que irán aumentando 3% anual. México fue obligado a eliminar todos los permisos previos de importación y transformarlos en aranceles-cuota, conforme a los métodos de tarifación propuesto por el GATT.

Por otro lado, el mecanismo de salvaguarda se aplica cuando el volumen de las exportaciones excede una cantidad predeterminada de los productos sensibles. Ésta funciona durante los 10 primeros años. El país importador podrá aplicar el arancel existente antes de la firma del tratado o el correspondiente a la Nación Más Favorecida, escogiendo la más baja entre ellas.

En cuento a las reglas de origen, con ellas se logra que los productos agropecuarios sean de la región, con ello, se prohíbe la posible triangulación de productos agropecuarios procedentes de Centroamérica.

Después de haber presentado de forma sucinta los puntos importantes del TLCAN respecto al capítulo agropecuario, en adelante se limitará el análisis al comercio de maíz entre los países miembros, así como la repercusión que ha tenido la puesta en marcha del tratado en los productores maiceros mexicanos.

<sup>36</sup> Canadá se rehusó a liberalizar las restricciones a las importaciones de lácteos, aves, huevos y azúcar que mantienen barreras arancelarias y no arancelarias. Así, México mantendrá los permisos de importación hacia los mismos productos provenientes de Canadá

Los tres miembros del TLCAN son productores de maíz, sin embargo, las diferencias son demasiado amplias. De ellos Estados Unidos es el mayor productor, su producción excede más de 10 veces la producción de México; Canadá lo hace en menor cuantía. Estados Unidos es el mayor productor y exportador del mundo, Canadá también cuenta con exportaciones del grano, en cambio México es el único país del bloque que importa en mayor proporción. La tendencia del comercio regional en cuanto al maíz esta definitivamente marcado por la situación y concentración de las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos.

Las importaciones de maíz en México, antes del TLCAN contaban con permisos previos de importación, por lo que tuvo que modificarse dicha medida por aranceles, siguiendo el método de tarificación del GATT. El arancel inicial fue del 215%, que cada año ha disminuido hasta que en el lapso de 15 años desaparezca. Los primeros seis años debió reducirse en un 24% de acuerdo a lo establecido en la Ronda Uruguay, para continuar la desgravación en forma lineal, hasta el año 2008.

Las importaciones de maíz desde entonces se realizan bajo una cuota-arancel. La cuota inicial fue de 2.5 millones de toneladas provenientes de Estados Unidos y de 1000 para Canadá, las cuales irán aumentando en 3% por año hasta el término del periodo. Los volúmenes dentro de la cuota están libres de arancel, por lo que sólo es aplicado a la cantidad que rebase lo establecido

### CUADRO 2.3

#### DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DEL MAÍZ DENTRO DEL TLCAN.

AÑO	ARANCEL FUERA DE CUOTA (ad valorem %)	CUOTA LIBRE DE ARANCEL	
	TASA BASE	Estados Unidos	Canadá
Inicial	215		
1994	206.4	2.500.000	1.000
1995	197.8	2.575.000	1.030
1996	189.2	2.652.250	1.061
1997	180.6	2.731.818	1.093
1998	172	2.813.772	1.126
1999	163.4	2.898.185	1.159
2000	145.2	2.985.131	1.194
2001	127.1	3.074.685	1.230
2002	108.9	3.166.925	1.267
2003	90.8	3.261.933	1.305
2004	72.6	3.359.791	1.344
2005	54.5	3.460.585	1.384
2006	36.3	3.564.402	1.426
2007	18.2	3.671.334	1.469
2008	0	3.781.474	1.513

FUENTE: Cuadro citado por Cámara de Diputados Op. Cit. Pág. 62

Ya establecidos las reglas bajo las cuales se regirá el comercio de maíz entre los países firmantes del TLCAN se verá a continuación la importancia que tiene el cultivo del maíz dentro de México y Estados Unidos principalmente.

En primera instancia, la diferencia existente en la superficie dedicada al cultivo de maíz entre los dos países es muy amplia por la superficie que tiene toda la nación americana. Mientras que en México la superficie cosechada es de 6,470 miles de ha. en Estados Unidos es de 26,184 miles de ha. en 1989, y para 1999, la tierra cultivada es de 715.8 y 28,546 miles de ha.

En cuanto a la producción, en México se produjeron 10,592 miles de tons. y en Estados Unidos 151,156 miles de tons en 1989. con un crecimiento promedio anual a 1999 de 4.9 y 2.3 por ciento respectivamente.

Estados Unidos evidentemente tiene una mayor productividad por hectárea, los rendimientos alcanzaron en 1989 7.3 tons/ha y diez años después fue de 8.3 tons/ha. México en los mismos años tuvo una productividad de 1.7 y 2.5 tons/ha respectivamente.

Estos indicadores muestran las enormes diferencias existentes entre la producción nacional y la del vecino país. Si bien la producción nacional ha crecido más que la norteamericana no ha podido hacer frente a la demanda de su economía. Más no sucede así con el vecino país que mantiene su producción con un crecimiento moderado como respuesta a las estrategias que le permite el lugar supremo en el mercado mundial de maíz.

En el ámbito mundial Estados Unidos ha sido el mayor productor de maíz y el que más cantidad destina al mercado internacional, de tal manera que su producción es estratégica. Dentro de dicho país existe una clara política agrícola<sup>37</sup> económica y social. En tanto que en México sólo se lleva el lastre del campesinado sin plantear un proyecto de nación agrícola que le permita establecer su lineamiento de fomento al sector.

Por lo mencionado anteriormente el comercio de maíz entre las dos naciones es muy claro, Estados Unidos exporta a México grandes cantidades de maíz, y México se convierte cada día en importador neto del grano al estancarse su producción y aumentar su demanda, así la dependencia alimentaria acrecenta

Durante el tiempo que lleva puesto en marcha el tratado, las importaciones provenientes de aquel país han sido mayores en la mayoría de los años a las establecidas en los cupos de importación.

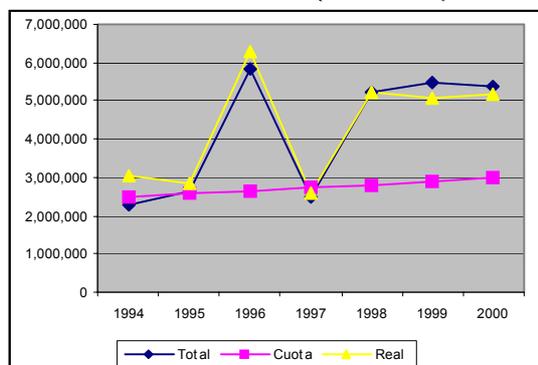
Las compras de maíz a Estados Unidos en 1994 fueron 0.9% menores a lo establecido en el TLCAN, Sin embargo para 1995 y especialmente 1996 éstas crecen en 0.6% y descomunadamente 122% en los años respectivos. En estos años crecen las importaciones a pesar del incremento del precio a escala internacional, con lo que el gobierno mostró una contrariedad en su intención de abastecer la demanda con maíz a menor precio. El precio doméstico fue menor al internacional a pesar de establecerse basándose en los homólogos internacionales.

---

<sup>37</sup> Aunque en 1996 la política agrícola estadounidense cambió, quedaron puntos de importancia para su economía desde la establecida en 1949, subsidios a la exportación, conservación de suelos y aguas y desarrollo de las unidades rurales. Freebairn, Donald K (1997) "La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos" en Estudios Agrarios Núm. 7 abril-jun. México.

### GRÁFICA 2.5

IMPORTACIONES DE MAÍZ PROVENIENTES DE EE. UU. 1994-2000  
CUPOS Y REALES (Toneladas)



FUENTE: Cuadro 2.7 del Anexo Estadístico

El motivo de éste incremento es el crédito que otorgo la Commodity Credit Corporation (ccc) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Cerca del 50% de las importaciones se realizaron bajo esta modalidad. Este programa garantiza a los importadores un financiamiento a tasas muy bajas de interés, entre el 6 y 8 por ciento anual, con plazos de recuperación de hasta tres años en el caso de granos. (Cámara de Diputados 2000)

Para 1997 vuelve a ser menor la cantidad importada que el cupo establecido, fue menor en 10.7% y para el siguiente año vuelve a aumentar de forma considerable, 46.8 mayor a la cuota.

Además de ello, las cantidades mayores a lo señalado no pagaron el impuesto convenido privilegiando a las industrias importadoras, con lo que pudieron realizar las necesarias e influir en el precio que se mantuvo a la baja.

La entrada de maíz estadounidense al país ha perjudicado al productor nacional. Por un lado, el precio y las facilidades de adquisición dan mayor accesibilidad a ellas, Por otro lado, hay una incongruencia de tiempo en que se importa y el levantamiento de las cosechas. Estas se realizan al mismo tiempo, por lo que no se recurre a ellas para cubrir el diferencial entre la oferta y la demanda, sino como ancla para que el mercado sea regulado a favor de las grandes empresas.

El gobierno mexicano no ha querido apoyar a los productores nacionales en los problemas estructurales, sólo lo hace bajo programas asistenciales, que no logran distinguirse de los programas sociales del campo. Permite la entrada del cultivo libremente antes de lo establecido, dejando de lado las "prerrogativas" de nación en desarrollo que se establece en la OMC. Unilateralmente ha abierto las fronteras en detrimento de muchos productores mexicanos. El periodo de 15 años, el lapso de tiempo más largo para la desgravación de los productos más sensibles, fue precisamente para que los productores nacionales tuvieran más tiempo para transitar a un libre mercado. El papel del gobierno era brindarles las medidas necesarias que les ayudaran a esta transición, situación que no ocurrió.

En los siguientes años se prevé una mayor entrada mayor de maíz, disminución de la producción nacional, y una mayor dependencia con aquel país, que difícilmente cesará sus exportaciones y en caso de que ello ocurriera provocaría un desabasto y una crisis alimentaria en México por la fuerte dependencia hacia él. O en el más optimista de los casos sería la oportunidad para los productores mexicanos de establecer los caminos

apropiados de comercialización de su grano, aunque en éste caso el Estado jugaría un papel importante para lograr el abasto.

## 2.3 MERCADO MUNDIAL DE MAÍZ

Dentro de los granos que se demandan en el mundo, el maíz tiene una gran importancia. Para algunos países en desarrollo, entre ellos México y casi la totalidad de Latinoamérica, éste producto es la base de la alimentación de su población; en otros como los industrializados, es un grano fundamental en la alimentación del ganado y en otros, representa una importante entrada de divisas por las ventas al exterior. Cualquiera que sea su utilidad, hoy en día el cultivo del maíz tiene una gran relevancia.

El mercado internacional de maíz va de la mano del comportamiento de la producción mundial. Ambos rubros están influenciados por la participación de Estados Unidos, el principal productor, exportador y de donde se toma el precio internacional del grano.

El mercado mundial tiene repercusiones dentro del comportamiento del mercado nacional, donde precisamente el precio internacional de maíz es el que mayor impacto tiene dentro del mercado doméstico, al tomarse como referencia el precio mundial para determinar el precio interno, el precio de indiferencia.

Dentro de éste apartado se dará un esbozo de mercado mundial de maíz, señalando el nivel mundial de producción, los principales países productores; así como el comportamiento del comercio mundial de maíz, que integra lógicamente el precio internacional del maíz

### 2.3.1 Principales países productores.

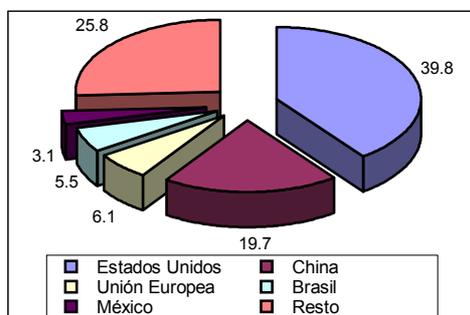
La producción mundial de maíz, está sujeta a diversos factores que causan fluctuaciones en ella. Las más importantes son las decisiones tomadas por las potencias productoras de maíz ante los niveles de producción y otra por de más importante, los cambios climatológicos en el mundo que en los últimos años han sido muy drásticos, afectando los volúmenes de producción.

El volumen de producción promedio comprendido entre 1988 y 1999 fue 533,707,737 toneladas. Estados Unidos es el mayor productor de maíz. Su promedio de producción durante el periodo comprendido en el periodo antes mencionado ascendió a 212,454,654 de toneladas que equivalen al 34.8% del promedio total en el mismo lapso. Otro país también importante en la producción de maíz es China, que ocupa el segundo lugar con 104,887,959 toneladas. Su participación en el total asciende a 14.7%.

Otros países importantes en el cultivo del grano son Brasil y la Unión Europea – dentro de éste bloque Francia es el mayor productor seguido por Italia. Los volúmenes generados en ellos están muy por debajo del nivel de los países anteriormente mencionados. Brasil ha producido en promedio 29,572,192 toneladas, mientras que la Unión Europea lo hace en 32,597,292 toneladas. La participación dentro del total registra un 6.1 y 5.5 por ciento.

Por su parte la producción mexicana de maíz abarca el 3.1% del total mundial. La cantidad producida en promedio durante el periodo 1988-1999 fue de 16,359,694 toneladas.

**GRÁFICA 2.6**  
**PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES DE MAÍZ.**



FUENTE: Cuadro 2.8 del Anexo Estadístico

El maíz en el mundo es principalmente demandado como forraje, sin embargo, en muchos países constituye la alimentación básica de la población, situación que destaca en América Central, y por supuesto México.

El consumo de maíz ha tenido una tendencia alcista, caso contrario al registrado en la producción. Son cinco países los que concentran más del 60 por ciento de consumo mundial; Estados Unidos, China, Brasil, México y Japón –ocupan el lugar conforme fueron nombrados. De ellos sólo el primero es autosuficiente pues cerca del 70% de su producción lo destina a su mercado interno y el resto al comercio exterior, así como a mantener sus reservas. El consumo de éste país registra un dato de 177,232 miles de toneladas en promedio entre 1995 y 1999

Respecto a los demás países, tanto China como Brasil, tienen una producción importante –China tres veces más que Brasil- pero que no es suficiente para abastecer su requerimiento interno, así que recurren a las importaciones para hacer frente a su demanda, aunque China lo hace en un mínimo volumen, su consumo es de 113,531 y 34,895 miles de toneladas respectivamente.

Japón por su parte, no produce maíz, sin embargo consume alrededor de 16 millones de toneladas en promedio por año, y todo es adquirido en el comercio internacional.

México, ocupa el cuarto lugar a escala internacional en el consumo de maíz con un promedio de más de 22 millones de toneladas. Situación especial presenta el país pues mientras que en los países restantes el maíz es destinado principalmente a la alimentación del ganado, aquí es en más del 70% destinado al consumo humano. Estados Unidos destina cerca del 70% de su producción al ganado, China en 80%; Brasil casi el 75% lo destina a la industria de alimentos balanceados para ganado, así como Japón con el 77% de las adquisiciones.<sup>38</sup>

Por otra parte, el comercio mundial ha presentado coyunturas semejantes a las presentadas en la producción. De igual forma éste se regula por la participación mayoritaria de un país, que determina el total de exportaciones en el mundo.

En las exportaciones de maíz destaca por supuesto Estados Unidos con 47,319,295 toneladas. También realizan ventas al exterior Argentina y Sudáfrica aunque en menor cuantía. La Unión Americana participa con el 65.5% dentro del volumen vendido en el

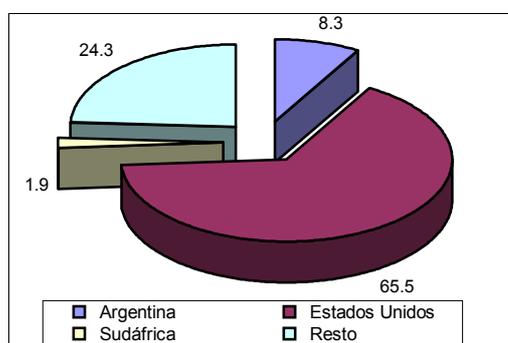
<sup>38</sup> SAGAR (2000). "Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México 1990-1999" México

mercado mundial, seguido por Argentina con un registro muy por debajo del anterior país 8.3% (5,989,100 tons) y Sudáfrica tiene 1.9 por ciento de participación (1,384,624 tons)

Respecto a las importaciones, Japón ocupa el primer lugar, absorbe el 22.8% de todas (16,294,258 tons), le siguen en el mismo ramo, la Unión Europea con 14.6% (10,422,453 tons), Corea y México con el 9.8 y 4.4 por ciento (respectivamente importan en promedio 6,967,174 y 3,151,473 tons)

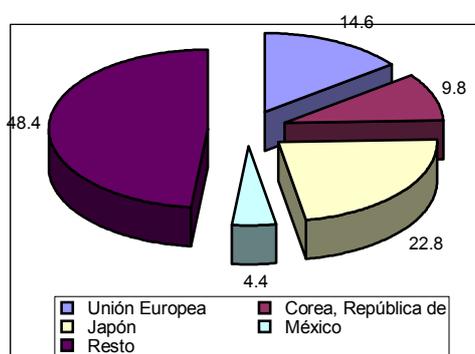
**GRÁFICA 2.7**

EXPORTACIONES INTERNACIONALES



**GRÁFICA 2.8**

IMPORTACIONES INTERNACIONALES



FUENTE: Cuadro 2.8 del Anexo Estadístico

Las importaciones realizadas por México han sido en su totalidad provenientes de Estados Unidos. El maíz importado desde aquel país aumentó a partir de la entrada en vigor el TLCAN. La cantidad adquirida por México representó en 1994 el 6.3% de las exportaciones totales realizadas por Estados Unidos y en 1999 ésta fue de 10.5%, lo que implica un crecimiento del 67%.

Mientras tanto para México las compras hechas al vecino país han representado casi el 100%. En lo que lleva de tiempo el tratado, sólo en 1995 las importaciones de maíz a Estados Unidos fue del 85%, mientras que en los años restantes es del 99.9 y 100 por ciento (1994 y 1996)

Han existido otros países a los que México a comprado maíz, sin embargo, han sido en menor medida, tal es el caso de Argentina y Reino Unido.

### 2.3.2 Precios Internacionales

El precio del maíz es por demás el indicador más importante del comercio internacional. Este es un parámetro del comportamiento de dicho mercado, tanto por que se encuentra influido por el nivel de producción y la demanda mundial.

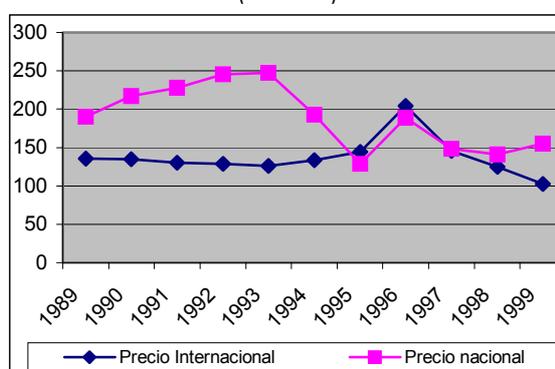
En EE.UU. se encuentra la bolsa agropecuaria de la cual es tomado el precio internacional del maíz. La variedad que es tomada como referencia es el de tipo amarillo No. 2, que en el mundo es destinado como un importante alimento para ganado. Los precios de los demás tipos de maíz son considerados como "Maíces con Valor Agregado" los cuales tienen un sobreprecio de hasta un 20% al que registra el

amarillo No. 2. Entre éstos se encuentra el maíz blanco, el cual abarca el mayor porcentaje dentro de la República Mexicana.

El comportamiento del precio internacional y el nacional ha sido dispar, entre 1988 y 1994 el precio interno estuvo por encima de su homólogo internacional, pero a la entrada del TLCAN el precio tuvo como referencia el internacional. Para 1996 el precio externo experimenta un súbito aumento, pasando por arriba del local debido a problemas climáticos y al aumento de la demanda, provocando al tiempo reducción en el nivel de existencia mundial de maíz. Hacia 1997 vuelve a establecerse mayor el precio domestico que el foráneo a causa del aumento del costo de internación. Como se ve en la gráfica mientras el precio internacional va a la baja el nacional presenta un aumento.

### GRÁFICA 2.9

PRECIO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE MAÍZ (1988-1999)  
(Dólares)



FUENTE: Estimación propia con datos de CEPAL Estadísticas Agropecuarias 2000 , Consumos Aparentes y Banco de México.

1/ Estimado con el precio de referencia EE.UU. (Chicago) Amarillo No. 2 , más 20% en compensación del maíz blanco, más 11dls de transporte al puerto de Veracruz.

2/ Estimado con el precio medio rural, y el tipo de cambio nominal respectivo a cada año..

En México es tomado como referencia el precio internacional de maíz para estimar el precio de indiferencia. Como se dijo anteriormente, la producción de maíz en el país es mayoritariamente blanco, cubre más del 75% del total. Al respecto se tiene un primer problema, que siendo el maíz amarillo el de referencia, el maíz blanco nacional sufre un precio menor al que debiera tener, esto claro repercute en los productores nacionales, beneficiando lógicamente al demandante,

Por otro lado, dado la formula de cálculo del precio de indiferencia del maíz en México contempla el costo de internación a las zonas de consumo. Los precios nacionales no han ido a la par de los precios internacionales por que los costos de internación son altos lo que repercute en un precio a la alza.

Otro problema que surge de la referencia del precio internacional, es que mientras el maíz amarillo su principal destino es el uso forrajero en México el maíz se destina al consumo humano. Mientras que en el mundo al incrementarse el precio del maíz, puede existir un bien sustituto para el destino de consumo, en México no puede desplazarse la demanda de tortilla a otro bien pues es el alimento principal, que aún en austeridad se mantiene su demanda

## **CAPÍTULO 3**

### **PRODUCCIÓN NACIONAL DE MAÍZ**

#### **3.1 COMPORTAMIENTO DEL VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE MAÍZ EN MÉXICO**

La existencia del México rural depende fundamentalmente de la agricultura del maíz. El funcionamiento físico y económico de éste cultivo es el indicador clave del bienestar de la sociedad rural mexicana.

Los sistemas productivos son extraordinariamente diversos. A lo largo de las 32 entidades estatales en donde se cultiva el grano resulta una sustantiva heterogeneidad en costos, rendimientos y resultados productivos; coexisten diversos tipos de productores, desde los sistemas productivos más tradicionales hasta los de más avanzada tecnología; desde empresarios agrícolas con capacidad de respuesta ante las condiciones del mercado, hasta los productores de autoconsumo, y en medio, una cantidad de productores con tipología distinta, que igual satisfacen su demanda o responden al mercado en diversas medidas.

El maíz es por mucho el cultivo más extendido en el territorio nacional, lo que le hace ser el de más peso social, al igual que su volumen de producción es de primer orden. Este grano se desarrolla predominantemente en el ciclo P/V, bajo la modalidad de temporal. Durante el periodo en cuestión la producción de maíz tuvo dos periodos diferenciados; 1988-1994 y 1995-2000 indicando la capacidad real de respuesta productiva a estímulos económicos -en algunos casos indirectos- y factores adversos a la economía campesina del maíz.

De acuerdo a los programas impulsados por el gobierno mexicano en aras de la integración del mercado interno con el internacional, se suprimieron una gran cantidad de subsidios al agro nacional, entre los cuales destaca la eliminación de los precios de garantía a 10 de 12 productos que contaban con ellos, dejando sólo con ese régimen al maíz y frijol, por ser alimentos básicos en la dieta mexicana. Sin embargo, a diferencia del frijol, el maíz es el cultivo que ocupa el primer lugar en cuanto a volumen de producción, superficie cosechada y número de productores.

Al comienzo del sexenio salinista, la producción de maíz se encontraba en un claro estancamiento. Durante la década de los ochenta se presentaron dos periodos diferenciados en cuanto a la dinámica de la producción, en donde de 1985 a 1988 se tuvo una tasa negativa de crecimiento del 9.1%, de tal manera que en 1988 se presentó la segunda más baja producción de la década, después de la conseguida en 1982, registrando la cantidad de 10,542,291 toneladas.

Para 1989, la producción logra un ascenso en 3.4 puntos porcentuales. De éste año y hasta 1995 los volúmenes de producción aumentarían continuamente; de 1988 a 1995 hubo una diferencia positiva de 7,760.6 miles de hectáreas -la tasa de crecimiento fue de 73.3 por ciento, su participación dentro del total de granos y oleaginosas paso de 46 a 63.8 por ciento. El periodo señalado sufrió un fenómeno de maicificación, dados los

obstáculos a los que se enfrentaron los productores de otros cultivos al quedar desprotegidos del apoyo estatal.

La superficie cosechada de éste cultivo aumentó en un 23.3 por ciento de 1988 a 1995. Al inicio del periodo, la superficie sembrada con maíz tuvo una participación dentro del total de granos y oleaginosas del 55.1% y en 1995 fue de 63.5%. En cuanto a la superficie sembrada fue 53.1 a 60.6 por ciento respectivamente. (Cuadro 3.1, Anexo 3)

Otro indicador causa del aumento de la cosecha de maíz fue el rendimiento, se obtuvo en 1988 una cifra de 1.6 toneladas por hectárea y en 1995 de 2.2. tons/ha. El aumento de productividad ascendió gracias a la incorporación de tierras de riego a la producción de maíz. (Cuadro 3.2)

Como se mencionó anteriormente, se presentaron en el transcurso de 1988 a 2000 periodos diferenciados dentro de la dinámica productiva. El primero, señalado anteriormente de 1988 a 1995, registró cifras positivas; el segundo de 1996 en adelante en donde la producción se ha visto estancada; de 1995 a 1996 hubo un decremento del 1.7%, y la TCMA de 1995 al año 2000 ha sido .21%. La participación del maíz en cuanto al total de granos y oleaginosas pasó de 63.8% en 1995 a 59.7% en 2000. La cosecha de maíz en el lapso estuvo por encima de los 18 millones de toneladas, promedio mayor a cualquier otro periodo. Sin embargo insuficiente para lo que la demanda requiere. (Cuadro 3.1)

Esta etapa es coincidente con el tiempo de puesto en vigencia del TLCAN. Dentro del tratado se tenía el supuesto de alentar la producción de cultivos en los que se tuviera una ventaja comparativa, de modo que se esperaba que productores maiceros -al menos los que tuviesen mejores condiciones productivas (en zonas de riego)- desplazaran su producción hacia otros productos con mayor nivel de competencia. Pero no se tuvo la respuesta esperada, y fueron pocos los desplazados a otros cultivos, quedando un número importante de productores en tierras de riego -principalmente los establecidos en el Estado de Sinaloa.

Respecto a la superficie cosechada, ésta pasó de 8.02 millones de hectáreas en 1995 a 8.64 millones en el año 2000, teniendo los niveles más bajo entre 1997 y 1999 (7.4 millones de hectáreas en promedio) Con respecto al total de superficie de granos y oleaginosas su participación fue 57.4 en 1996 -tuvo una caída del 5.3% respecto al año anterior- y 59.5 en 2000.

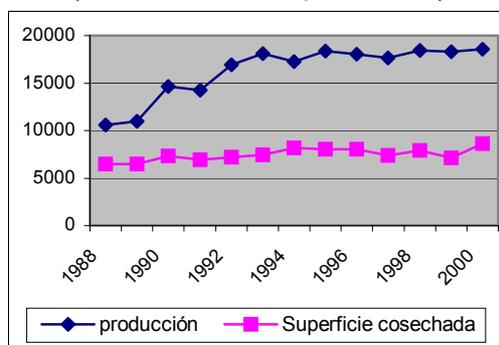
Los rendimientos pasaron de 2.2 en 1996 a 2.1 tons/ha en 2000. Entre estos años los rendimientos tuvieron un promedio de 2.3 tons/ha, -mayor al promedio de periodo 1988-1995 (2.0)- teniendo el nivel máximo en 1999 (2.5) y el mínimo en el año 2000 -cifras estimadas.

El cultivo de maíz se realiza primordialmente en tierras temporeras. Principalmente el volumen de cosecha anual de maíz responde a decisiones de los productores y a las variaciones en el temporal de lluvias. Sin embargo, al principio de la década de los noventa, la cantidad producida se vio influenciada por la decisión de productores mercantiles que respondieron a las expectativas de rentabilidad.

En el primer sexenio del periodo se manifestaron de manera positiva, en cuanto a producción se refiere; los efectos de la permanencia de los precios de garantía para el cultivo, además de toda una gama de reformas al sector agrícola que afectó a los cultivos restantes (sustitución de permisos previos de importación por aranceles, eliminación de la comercialización vía CONASUPO, etc.)

### GRÁFICA 3.1

PRODUCCIÓN DE MAÍZ Y SUPERFICIE COSECHADA 1988-2000  
(Miles de toneladas y hectáreas)



FUENTE: Informe de Gobierno 1997 y 2000.

El aumento de la producción se debió en gran medida al incremento del cultivo en superficie de riego. El volumen de producción en éste tipo de tierras pasó de 26.6% (2,817.5 miles de toneladas) del total en 1988 a 47% (8,575.4 miles de toneladas) en 1994, generando un crecimiento del 76.7 por ciento. En 1991 se distingue el cambio de la actividad que venía presentando la ocupación de maíz en tierras irrigadas respecto a los tres años inmediatamente anteriores, en los que se presentó un decremento. Al respecto, la causa principal de tal situación se debió a la reestructuración del crédito otorgado por BANRURAL -los productores en cartera vencida ya no fueron sujetos de crédito, al tiempo que el préstamo ahora se enfocaría a productores potenciales- dejando así a un número considerable de productores sin acceso a él. De ésta fecha en adelante, la producción de maíz en riego crece sostenidamente hasta 1994.

La superficie sembrada en riego acrecentó el número de hectáreas dedicadas al maíz en 938.2 miles de ha. (97.8% más) de 1990 a 1994, siendo la de mayor porcentaje la cultivada dentro del ciclo agrícola P/V, que aumentó su participación en el total del ciclo de 8.8 a 13.8 por ciento respectivamente. (Cuadro 3.1)

En cuanto a los rendimientos, la media en zonas de riego fue de 3.9% en el lapso de tiempo antes referido, en donde la cantidad de toneladas por hectárea durante el ciclo tuvo una TCMA de 4.3%, en tanto que la correspondiente al ciclo P/V fue 3.7%. (Cuadro 3.2)

Mientras tanto, en las tierras de temporal la producción tuvo un comportamiento obviamente contrario a las de riego. Las de temporal en 1988 participaron con el 73.4% (7,744.5 miles de tons.) y en 1994 con el 53% (9,665 miles de tons.) -la menor cobertura que ha tenido la superficie temporal en los últimos 20 años. La producción en las tierras temporeras osciló entre 9.7 (1994) y 11.5 (1990) millones de toneladas con un promedio de 10.6 millones. La mayor cosecha se generó bajo el ciclo P/V, la cual fue descendiendo en comparación a la de riego en el mismo ciclo hasta 1994, 19.3%. Dentro del ciclo O/I la producción aumentó en más del 100%. (Cuadro 3.1)

La superficie sembrada de temporal no tuvo variaciones pronunciadas, pues en promedio se sembró 6.8 millones de hectáreas, .1 por debajo de la registrada en 1988 (6.9 millones). Sin embargo, se observan una mayor dinámica de crecimiento dentro de las tierras sembradas en el ciclo O/I, 114% de 1990 y 1994. (Cuadro 3.1)

La disminución de la producción en superficie de temporal (-3.1% TCMA) y el ligero aumento de la superficie sembrada (.96% TCMA) durante 1990 y 1994 tuvo como consecuencia el estancamiento de los rendimientos. Durante el periodo presentó una media de 1.5 tons/ha, cuando en la de riego fue de 3.9 y la del total 2.2 por ciento.

Por todo lo dicho anteriormente, durante el sexenio salinista, uno de los pocos productos rentables para los productores empresariales, con economía de escala fue el maíz, que además contaba con la comercialización garantizada por CONASUPO.

El siguiente periodo, (1995-2000) fue diferente en varios aspectos al periodo anterior: la producción sufre un estancamiento productivo, la superficie sembrada y cosechada fluctúa en forma mínima, dejando atrás el comportamiento sostenido al alza en años anteriores.

En éstos años, la producción en tierras de riego redujo su participación en el total. De 1994 a 1995 paso de 47 a 34.2 por ciento, para presentar en un promedio de 32.4% entre 1995 y 1999, en términos absolutos cayó en 2.3 millones de toneladas. De la misma manera se comportó la superficie sembrada, que en 1995 disminuyó en 1.4 millones de hectáreas, siguiendo esa misma tendencia en los años posteriores, ente 1995 y 1999 decreció en 29.4% siendo la superficie cultivada durante el ciclo o/i la que mostró una mayor caída, 50.5%.

El desarrollo de la producción en riego entre 1995 y 1999 fue descendente con una TCMA de -5.2%, al tiempo en que la superficie sembrada lo hacía en 8.3%, lo que determina que a pasar de la reducción de la superficie sembrada, la producción lo hizo en un porcentaje menor gracias a que el rendimiento por hectárea creció. En el primer año del lapso era 4.3 tons/ha y en 1999 5 tons/ha, teniendo un promedio entre estos años de 4.8 tons/ha. Resultado mayor al registrado durante 1990 y 1994.

La producción en temporal aumentó en 4.7% de 1995 al año 1999, mientras que la producción total en el mismo tiempo cayó en 3.5%. En éste tipo de superficie la cosecha superó los 12 millones de toneladas, -excepto 1997- pasando de 12.1 a 12.6 millones de toneladas.

El crecimiento del volumen de maíz cosechados obedece a que se registraron más toneladas del grano por hectárea. En 1995 se cosecharon 1.6 tons/ha y en 1999 2.0 tons/ha. El aumento de la productividad fue mayor en la superficie de temporal (25%) que en la de riego (16.3%) La superficie sembrada en estas zonas tuvo un promedio de 7.5 millones de hectáreas, sólo 300 mil mas que en 1994 (7.2 millones de ha)

El maíz grano se produce prácticamente en todos los estados de la República bajo un mosaico de formas y procedimientos productivos con diferentes grados de tecnificación. Dentro de las 32 entidades federativas que componen el país se distingue claramente el sistema de producción que caracteriza al estado, es decir, la producción para autoconsumo ó producción comercial. Por ejemplo, los principales estados donde se práctica el autoconsumo de maíz son: Estado de México, Puebla, Guerrero, Morelos, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Yucatán. Así mismo, las entidades federativas donde predomina la producción comercial son: Sinaloa, Sonora, Jalisco y Tamaulipas.<sup>39</sup>

Otra forma de distinción se basa en la predominación de la cosecha en un determinado ciclo agrícola, ya sea O/I ó P/V, los cuales tienen como principal característica la modalidad hídrica; riego para el primero y temporal para el segundo.

Los principales estados productores de maíz son: Chiapas, Jalisco, Estado de México, Michoacán y Sinaloa. Estas entidades tuvieron un promedio de producción de

---

<sup>39</sup> SAGAR Ibid.

1988 a 1999 superior a un millón de toneladas. En la mayoría de ellos se cultiva dentro del ciclo P/V, a excepción de Sinaloa que la mayor parte de su cosecha forma parte del ciclo O/I. Cabe mencionar también que las mayores entidades productoras son las que más lo consumen. Jalisco y Estado de México presentan tal situación, ambos han presentado déficit del grano porque lo producido localmente no es suficiente para cubrir la demanda. (Cuadro 3.3, 3.4, y 3.5)

Precisamente Sinaloa, antes productor marginal de maíz a fines de los ochenta, fue aumentando su participación dentro del total nacional por el fenómeno de maicificación en detrimento de otros cultivos. En términos porcentuales tuvo 1.32% de participación en 1988 y 15.1% en 1994. La superficie cosechada en los mismos años fue 70.03 y 418.01 millones de hectáreas respectivamente, con una tasa de crecimiento sorprendente del 496.9 por ciento. Este estado es el de mayor generación de maíz dentro del ciclo O/I por lo que se caracteriza por tener superficie irrigada, de tal modo que los rendimientos están por encima del total nacional. En el periodo mencionado, tuvo un promedio de rentabilidad de 3.6 tons/ha. Dentro los años restantes hasta 1999, destaca la producción de 1997 donde registra 15.3% del total y 1999 con 8.01%, el más bajo de la década. Aquí la superficie cosechada se mantuvo y en algunos casos se redujo, –en 1999 se registra el nivel más bajo de los últimos 5 años con 2.5 millones de hectáreas- sin embargo los rendimientos aumentaron con un promedio de 5.9 tons/ha.

En el resto de los estados con mayor producción, existe un aumento de 1988 a 1994 pero no como la tendencia alcista de Sinaloa, sino que presentan coyunturas. Jalisco es el único que creció sostenidamente hasta 1992. En 1988 intervino con el 17.1% del total y en 1992 con el 14.3%, –como consecuencia de la disminución del porcentaje de tierras de temporal en la producción- y en 1998 con el 15%, año que registra la mayor producción de su historia. Jalisco a diferencia de Sinaloa, presenta en todo el periodo 1988-1999 una cifra similar, siendo 1995 el de mayor cantidad (706,900 ha), 14.9 miles más que en 1988.

El autoconsumo en México ha existido y lo seguirá presente porque representa para el sector social la seguridad de poder disponer en cuanto se tiene necesidad del grano o de los demás productos asociados a su producción que también representan alimento o ingreso al productor.<sup>40</sup> Tal es el caso de todas las entidades predominantemente campesinas, como Estado de México y Chiapas que aunque parte de su producción entra a los canales de comercialización, la mayor parte es para autoconsumo. En dichos estados la mayor producción fue 2.4 (1990) y 2.1 (1999) millones de toneladas respectivamente y la menor 817.2 (1988) y 983.4 (1991) miles de toneladas.

Ya se ha dicho reiteradamente que las políticas gubernamentales provocaron el movimiento de productores hacia el cultivo de maíz. Esta tendencia alcista se presentó hasta 1995. Para el año posterior el clima adverso hace estragos en la agricultura mexicana, siendo el maíz el más afectado, reduciéndose la producción, provocando inusitadas importaciones. De 1996 al año 2000 (donde sólo se cuentan con cifras estimadas) se establece la producción dentro de una banda estrecha de fluctuación. Esta situación se torna peculiar, pues a pesar de pretender con el TLCAN un desplazamiento de productores maiceros potenciales a aquellos productos con capacidad de competencia con el exterior, un número menor al que ingreso al mercado de maíz en antaño, lo hizo.

---

<sup>40</sup> La caña sirve como fruto, así como de pared para chozas; las hojas de la mazorca como forraje, los cabellos del elote como diurético y el cuillacoche, plaga del maíz, como platillo. Warman A. (1995) "La historia de un bastardo: maíz y capitalismo". FCE México.

La justificación de tal comportamiento se debe a que la mayoría de los dedicados a este cultivo, producen para sí; están orientados en cubrir en la mayor medida posible su alimentación. Además, del clima de inseguridad provocada por el comportamiento errático del mercado de esos cultivos. Para sustentar lo anterior se hace la siguiente cita:

"En el periodo 1995-1998 los precios relativos al maíz cayeron pero la superficie sembrada se mantuvo, sobre todo en zonas de agricultura campesina. Esto podría indicar la decisión de pequeños productores de seguir sembrando un cultivo seguro, cuya tecnología es conocida, en un contexto de incertidumbre ocasionado por la volatilidad de los mercados sujetos a la globalización"<sup>41</sup>

Sin embargo, a pesar del sostenimiento de la cantidad cosechada, no se ve que haya medidas adecuadas y voluntad por parte del gobierno que ayude a incrementar los rendimientos por hectárea. Por un lado, no creo que exista más tierra que pueda dedicarse a este cultivo, ya no existe una repartición de tierras que lo permita, además se habla de la llegada al límite de la frontera agrícola.

Aunado a ello, los precios del maíz por estar determinados por el comportamiento de los homólogos en el exterior, que se presentan bajos en los últimos años, dejaron de ser atractivos para muchos productores como para dejar sus cultivos y dedicarse al maíz. Más aún, crece la población en mayor dimensión que la producción, se incrementa la demanda del grano y ahora no sólo bajo la forma que la conocíamos comúnmente (tortilla y harina) sino que la industria alimentaria y de otra índole cada día requiere más del cultivo y al obtener un precio más bajo del maíz proveniente del exterior crea un crecimiento de las importaciones desplazando a la producción interna.

Mucho hay que hacerse para incrementar la producción de maíz, pues en poco tiempo culminará el periodo establecido para la liberación de las importaciones provenientes de Estados Unidos y Canadá, a lo que por lógicas del mercado, al aumentar la oferta se reducirá el precio induciendo a un alto número de trabajadores del campo a buscar nuevas formas de al no remunerarles lo necesario, trayendo consigo migración masiva hacia las ciudades cuyo costo social será altísimo.

---

<sup>41</sup> Rello E. Fernando (2000) "Estrategias campesinas frente al ajuste y la globalización en México" Inv. Eco. Vol. LX, Núm 233.

### 3.2 CONSUMO NACIONAL DE MAÍZ

El consumo de maíz se origina desde la existencia misma de su cultivo. El maíz fue para las culturas mesoamericanas un elemento indispensable en su vida cotidiana, tanto como alimento y como medio de intercambio comercial. Incluso, el descubrimiento de la planta del maíz y su aprovechamiento provocó en gran medida el asentamiento de las diversas culturas en México.

A lo largo de miles de años la práctica alimenticia de los pueblos se basó en el consumo de maíz a través de diversas formas. La comida mexicana, además de ser distinguida por su sabor y excentricidad, está caracterizada por la utilización de la planta del maíz en muchos de los platillos. Se utilizan desde la hierba que de su cultivo se origina, pasando por hongo de la mazorca y el maíz en grano.

Ésta última modalidad (grano) tiene un sin fin de usos. El grano de maíz es utilizado para una gran diversidad de productos tanto alimenticios como insumos industriales que le han hecho ser un grano sumamente versátil en comparación de los restantes.

El consumo de maíz se ha establecido bajo diversas formas. Una de ellas y la más importante es la demanda que se destina al consumo humano. La forma básica del suministro de maíz se hace a través de la tortilla, producto elaborado bajo el proceso de nixtamalización de masa o harina; o bien bajo la elaboración casera que aún prevalece en algunos poblados rurales. Además de la tortilla, existen otros productos que se elaboran a partir del maíz que han ganado mercado dentro del país; tal es el caso de las botanas y cereales. Otra forma de consumo es el uso industrial. La industria almidonera se ha establecido como la segunda más importante en el consumo de maíz. Esta industria es significativa por que el almidón sirve como insumo para otras industria, tales como, la farmacéutica, textil, etc. El maíz también ha sido utilizado como alimento del ganado, ya sea en mezcla con otros forrajes o bajo la elaboración de alimentos balanceados. Existen otros usos que no precisamente son destinados al consumo alimentario, sino son utilizados como medicina tradicional o transformados para la elaboración de artesanías.

De entre éstos múltiples usos el más importante es la producción de tortilla, producto que se ha constituido como la base de la dieta de la población mexicana de menores recursos.

La demanda de maíz siempre ha ido en aumento, la población crece así como el requerimiento del alimento por excelencia, la tortilla. Por lo que tanto la industria de la masa y de harina han tenido alzas en su demanda de maíz. Por otro lado, el consumo pecuario también aumenta de forma considerable en éstos últimos años.

A continuación se hará una revisión del comportamiento del consumo de maíz en México considerando al Consumo Nacional Aparente (CNA) como indicador de la demanda requerida por la población mexicana, para posteriormente indicar la evolución del consumo de acuerdo a los diversos usos.

### **3.1.1 Consumo Nacional Aparente.<sup>42</sup>**

Durante el periodo 1988-1999 la demanda tuvo una tendencia alcista. Al comienzo del periodo la demanda se situó en 13,887,920 de toneladas, con una población de 79 millones de personas, es decir un consumo per cápita de 177.7 kilogramos de maíz. Para 1999 la demanda registra un volumen de 23,205,221, para establecer un consumo per cápita de 236.5 Kg. Según los últimos datos preliminares en el año dos mil la demanda asciende a 23,362,000 de toneladas. (Cuadro 3.6)

Durante el periodo referido, la demanda promedio fue de 19,622,667 millones. El consumo ha crecido de manera constante. La TCMA durante el lapso de tiempo antes mencionado fue del 4.8%. De 1988 a 1994 creció en un 46.5%, la causa principal fue el aumento que tuvo la producción interna (72.0%) y en los siguientes años (1994-1999) el crecimiento fue de 14.6%, tasa superior a la registrada por la producción nacional (-2.9%).

El consumo per cápita por su parte, tuvo un promedio de 216.3 kilogramos. La TCMA de la población fue de 1.6%, mientras que la del consumo per cápita ha sido de 2.6

La demanda de la producción en su mayoría es cubierta por la demanda nacional. A lo largo del periodo la producción registró en promedio 16,159,559, cubriendo el 82.4%, sin embargo, las fluctuaciones que se presentan dentro del periodo son interesantes.

Por un lado, de 1988 a 1994 la producción nacional cubrió la demanda en 86.6%, gracias al aumento de la producción durante ese periodo. De 1994 al año 2000 la cosecha interna satisfizo en 81.2% por ciento la demanda. Por su lado, las importaciones han complementado la demanda nacional jugando un papel importante. El total de importaciones durante el periodo fue de 43,174,177 de toneladas cubriendo así el 16.9 por ciento del total de la demanda requerida durante 1988 y 2000 que fue de 255,894,667 toneladas.

Si lo vemos periódicamente, las importaciones tuvieron un crecimiento durante 1988 y 1994 de -31.4. El consumo en este tiempo fue de cubierto por las importaciones en 13.4%, en cambio para el siguiente periodo (1995-2000) lo hizo en 20 por ciento, una quinta parte de la demanda.

El índice de dependencia alimentaria<sup>43</sup> muestra, que las importaciones tuvieron una representación dentro del consumo total por arriba de 20 unidades en los primeros tres años del periodo en cuestión. En los siguientes años, 1991-1993, disminuye drásticamente la participación de las importaciones pues la producción pasa de 14,251,500 a 18,125,263. El índice se establece para estos años en un dígito y llegan a representar sólo el 1 por ciento las importaciones. (Cuadro 3.6)

El volumen de importación comienza su tendencia alcista desde 1994. Al comienzo de la vigencia del Tratado de Libre Comercio, las compras en el exterior se elevan, tanto por el estancamiento de la producción como por las facilidades que ofrecía el grano foráneo. El índice de dependencia comienza a crecer hasta llegar a 24.5 unidades en 1996, en los años siguientes se situó por arriba de 20 unidades, a excepción de 1997 que fue de 12.4.

Las importaciones han ganado terreno dentro del consumo nacional. La producción doméstica ha estado estancada durante los últimos seis años, además de los

---

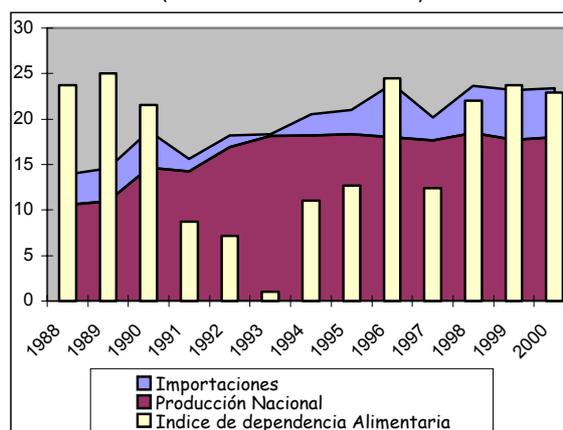
<sup>42</sup> Se toma en consideración el Consumo Nacional Aparente que integra a la producción nacional más las importaciones. No se tomaron en cuenta el nivel de existencias, lo podía considerarse que éstas permanecen constantes

<sup>43</sup> El índice de dependencia alimentaria se calcula a partir de la relación importaciones/Consumo Nacional Aparente

problemas estructurales que aquejan al campo desde el cambio de política económica de 1982, en los últimos años se ha agravado la situación por la desaparición de la paraestatal CONASUPO, institución que regulaba el mercado, desde los precios hasta el control de las importaciones. Ahora bajo el esquema de libre comercio y con un socio comercial, que tiene una potencialidad agrícola, como lo es Estados Unidos, la concepción de una ventaja comparativa impera dentro del mercado de maíz.

**GRÁFICA 3.2**

INDICE DE DEPENDENCIA ALIMENTARIA, IMPORTACIONES Y PRODUCCIÓN NACIONAL 1988-2000  
(Millones de toneladas)

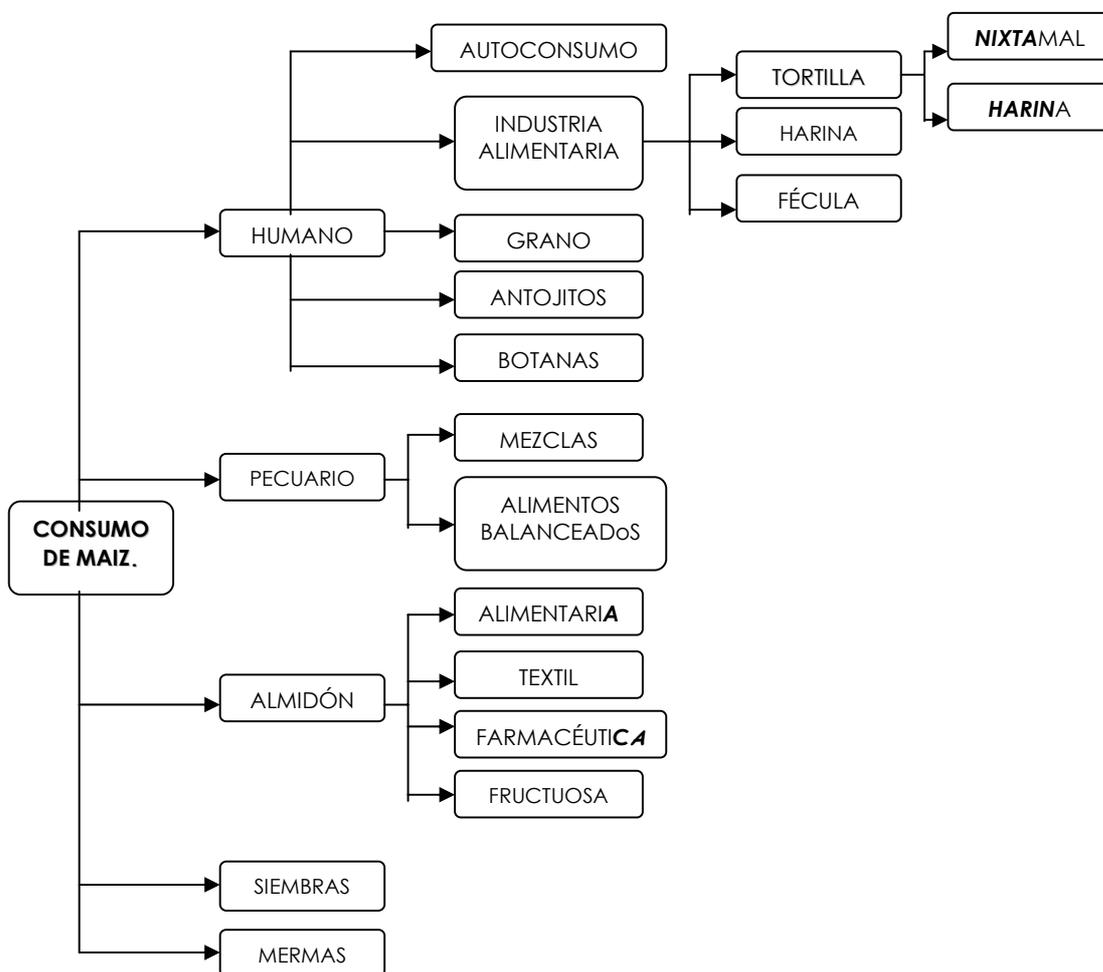


FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Consumos Aparentes 1988 y datos de población sustraídos de Anexo Estadístico del Informe de Gobierno 1997 y 2000

### 3.1.2 Consumo Según Destino.

El consumo de maíz tiene diversos destinos, es consumido por las personas, por medio de la tortillas principalmente, así como por animales como forraje, además de diversas industrias bajo la categoría de insumo. A diferencia del resto de los países consumidores de maíz, en México la mayor parte va destinada al consumo humano. Es cierto que se han desarrollado en el país otras industrias que utilizan potencialmente el maíz, pero aún así la demanda de la tortilla es constante, así como los platillos y antojitos que la población mexicana está acostumbrada a comer.

En el siguiente esquema se presenta las principales formas de consumo de maíz.



El consumo humano es el que destaca dentro de las diversas formas de uso del maíz. Al comienzo del período estudiado, el consumo humano representaba el 82.2% dentro de la demanda total. Sin embargo la tendencia fue cambiando a partir de 1990. En 1996, su participación registró 56.5 por ciento. (Cuadro 3.7) El consumo promedio por esta vía durante el período 1988-1996 fue de 12,802 miles de toneladas. Durante 1996 y 1998 la demanda media descendió a un volumen de 11,396 miles de toneladas.<sup>44</sup>

En éste rubro destacan la industria de la masa y la tortilla tradicional, así como la industria de la harina nixtamalizada. Bajo los dos procesos se elabora la tortilla. El primero de ellos, el método tradicional opera bajo pequeños establecimientos o familiares, ya sean los molinos o las tortillerías. En 1989 se tenía un registro de 41,533 establecimientos que incluía a molino, tortillerías y molino-tortillería<sup>45</sup>, para 1992 se tenía más de 50 mil<sup>46</sup> y para

<sup>44</sup> SAGAR Ibidem.

<sup>45</sup> Appendini, A.Kirsten. (1991) "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto: una contradicción permanente" Ponencia presentada al XVI International Congress of the Latin America Studies Association, Washington D.C

<sup>46</sup> CNMI (1994) "La modernización de la industria del maíz para consumo humano" México 1994

1998 poco más de 48 mil<sup>47</sup>. Estas cifras por nada son estables, ya que mientras se integran nuevos establecimientos otros desaparecen sin tener un padrón que permita llevar un registro adecuado de ellos, siendo el Distrito Federal la entidad que más cuanta con éste tipo de microempresas, seguido por el Estado de México, dada la importancia que genera el asentamiento poblacional.

La industria de la harina de maíz nixtamalizado, surgida hace más de medio siglo por el mismo gobierno, se ha mantenido en el mercado ejerciendo una competencia pesada para la industria tradicional. El principal destino de ella es la elaboración de tortilla, a medida que el abasto de maíz se complica para la industria tradicional, la harina como materia prima gana terreno. En 1991 el 21% por ciento del mercado de la tortilla utilizaba harina, mientras que en 1996 lo hacía en cerca del 45%<sup>48</sup> y hacia 1999 representaba un 55 por ciento.<sup>49</sup>

Dentro de ésta industria se cuenta con 2 importantes industrias. La más importante por su tamaño y representación en el mercado de harina de maíz es MASECA, esta empresa cuenta con 28 plantas productoras de harina distribuidas a lo largo del territorio nacional, así como en Estados Unidos y Centroamérica. Abastece alrededor del 70% del total de harina de maíz y produce el 32% de las materias primas que consume la industria tortillera nacional. La segunda empresa en importancia es MINSA, empresa surgida a la venta de MICONSA perteneciente a la paraestatal CONASUPO. Su participación en el mercado en 1998 fue de 28.5 por ciento a comparación del 9% que tuvo en 1993, año de su nacimiento. Al igual que MASECA tiene una expansión hacia la Unión Americana.

Las últimas cifras que se tienen de la demanda de la industria harinera es de 12.7 millones de toneladas de maíz (incluye harina y tortilla empacada) 11.7 millones cubiertos por la producción nacional y 1 millón por las importaciones

El consumo humano incluye al autoconsumo. Esta alternativa de producción representa un promedio de 38% de la producción nacional, en tanto que su presencia dentro del consumo aparente registra un 32.4%, poco más de la cuarta parte del consumo es retenido por los propios productores de maíz. Su participación dentro del consumo humano ascendió en promedio a más del 46.5% durante el periodo 1988-1996.

Al observar estas cifras, me lleva a pensar que tan importante es el autoconsumo; por un lado, se satisface parte de la demanda de la población rural, cuya alimentación se base en este producto además de los derivados de éste cultivo. El nivel de producción que los pequeños productores genera es de vital importancia, ya que de otra manera se estaría en un mayor déficit en cuanto a la producción nacional se refiere. Claro que esta modalidad de producción está sujeta al costo de producción y el mercado de trabajo que pueda absorber a la mano de obra familiar, por lo que se estaría en un devenir de posibilidades de satisfacción local y familiar.

Ante un panorama desalentador de los demás granos forrajeros a partir de 1990, el requerimiento de maíz demandados por los ganaderos aumentaron En ese mismo año se permite la venta de maíz por parte de CONASUPO al sector pecuario. Estas son algunas de las razones por las que el consumo pecuario de maíz aumentó a principios de la década de los noventa.

El maíz que se destina al sector pecuario, mayoritariamente se dirige al consumo avícola, seguido del porcícola y el resto en el consumo de otras especies. Dependiendo

---

<sup>47</sup> FIRA (1998) "Oportunidades de desarrollo del maíz mexicano" México.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> 2000 Agro (1999) "Tortilla, producto barato, puntal de crecimiento industrial" México.

de la disponibilidad y sobre todo del precio del maíz el cual puede ser sustituido por otro forraje. En 1988, la participación de éste dentro de la demanda nacional fue de 8.6%, la cual fue ascendiendo hasta llegar en 1996 al 34.6%. La cantidad media de 1988 a 1996 fue de 3,818 miles de toneladas, con una tasa de crecimiento media anual del 27.3%. Para 1996 y 1998 el promedio ascendió a 7,985 miles de toneladas.

Para el año dos mil, esta industria, que consume en forma de mezcla o como alimentos balanceados, absorbió un total de 5.2 millones de toneladas de maíz, 3.2 provenientes de la cosecha interna y 2 millones como producto de las importaciones.

Cabe mencionar que para la alimentación animal, el maíz blanco producido en México no le satisface en la mayor medida como lo hace el maíz amarillo proveniente de Estados Unidos, el cual es más idóneo para tal tarea, de ahí el volumen alto de importación.

Otra industria que ha tomado importancia dentro de la demanda de maíz es la industria almidonera. El almidón tiene aplicaciones en varias industrias, tales como la textil, farmacéutica, adhesivos, tintas, etc. Tal industria además de la producción de almidón, almidones modificados, dextrinas, dextrosa, glucosa, aceite de maíz, elabora el jarabe de maíz rico en fructuosa.

El crecimiento de ésta industria dentro de 1988 y 1996 fue de 8.8 promedio anual, sólo por debajo del consumo pecuario, su participación en la demanda ha sido relativamente constante pues en promedio a tenido un 5% de participación, pero según datos de FIRA entre 1996 y 1998 ha llegado a representar el 11 por ciento del consumo total. Hacia el 2000 ésta industria demandó 2 millones de toneladas de maíz, en su mayor porcentaje abastecido por el maíz importado (1.8 millones) donde los almidones compraron al exterior 1.520 millones y al industria de la alta fructuosa .280 millones de toneladas de maíz.

La utilización de maíz como semilla para siembra ha disminuido, de presentar en 1988 el 1.2% de la demanda total en 1996 fue de 0.7%. Las mermas, por otro lado, desgraciadamente han aumentado por la falta de almacenes entre los campesinos. Durante 1988 y 1996 tuvo una TCMA de 4.7 por ciento.

### 3.3 OFERTA NACIONAL DE MAÍZ.

La oferta de maíz en México está determinada por la producción nacional más el volumen de importaciones menos las exportaciones. La oferta de maíz en México está dividida en dos rubros, por un lado, se considera la oferta retenida, es decir, la producción nacional que mantienen los propios productores. Por otro lado, el volumen que se obtiene de la diferencia entre la oferta total y el autoconsumo es lo que se considera como la oferta comercial.

La oferta total siempre ha estado supeditada por la producción nacional, sin embargo, las importaciones han aumentado su participación, tanto por el aumento de la demanda que requiere la industria transformadora de maíz, como por el estancamiento de la producción. La producción nacional ha cubierto el 84 por ciento del total de la oferta registrada a lo largo del periodo 1988-1999. Las importaciones lo han hecho por su parte en 16%. (Cuadro 3.8)

Como se mencionó anteriormente, el autoconsumo se calcula en alrededor del 38 por ciento de la producción doméstica. Por lo que el resto pertenece a la oferta comercializada. Este rubro ha sido canalizado por mucho tiempo bajo dos tipos de mercado; el mercado abierto o privado y por el mercado controlado por la paraestatal CONASUPO. Esta institución fue la encargada de regular el mercado de maíz desde 1961, estableciendo el precio de garantía y regulando la entrada de importaciones siendo la única en tener el permiso para tal tarea hasta 1985. (Cuadro 3.9)

CONASUPO participó en la compra de maíz en 1988 con el 41.3 por ciento, con la compra de más de cuatro millones de toneladas de maíz. Dentro del periodo destacan los años de 1992 a 1994 donde la empresa aumentó su participación dentro de la oferta comercializada. La principal razón fue el aumento de la producción dentro del territorio nacional que arillo a la reguladora a aumentar sus compras. En 1993 y 1994 las adquisiciones superaron los 8 millones de toneladas, representado el 72.6 y 64.2 por ciento, respectivamente, de la oferta comercial. (Cuadro 3.9)

Para los siguientes años, su participación desciende. Desde 1994, CONASUPO se convirtió en comprador de última instancia, al tiempo que también desaparecían los precios de garantía para los granos que aún contaban con ellos (maíz y frijol). A ésta empresa se le desincorporaron las bodegas BORUCONSA –las cuales fueron transferidas a los productores- mientras que DICONSA y LICONSA fueron transferidas a SEDESOL

Las compras que Conasupo realizó llegaron a niveles históricos en 1993 y 1994, como se indicó anteriormente, sin embargo esos volúmenes comenzaron a disminuir un año después al llegar a representar el 28.8 por ciento del volumen comercializado y el 20% de la producción nacional, situación semejante presentada en 1997. De ésta forma para 1999, la paraestatal sólo adquiere el 3.5 de la oferta, cuyas adquisiciones fueron realizadas principalmente en regiones de producción excedentaria, con difícil acceso y limitada infraestructura. (Cuadro 3.10)

CONASUPO, dejó de operar oficialmente en 1999, pero su liquidación se completó hasta el año 2000. Para éste último año ya no se registra compra y venta alguna.

El mercado libre cubría el volumen comercializado que no adquiría CONASUPO. Por ésta vía, se canalizaron mayores volúmenes de maíz los cuales su principal destino era la industria harinera. Por el mercado libre se manejó una cantidad de hasta 7,242.5 miles de toneladas de maíz, situación que le adjudicó el 62 por ciento del total comercializado. Inmediatamente después de la limitación de Conasupo en el mercado del maíz, los oferentes y demandantes actuaron más directamente en la compra-venta del grano. Las

adquisiciones que se hicieron bajo ésta modalidad aumentaron 46.4% de 1993 a 1994. De ahí en adelante, obviamente cada vez se realizaban las operaciones bajo el libre mercado, hasta cubrir el total a la desaparición de CONASUPO.

La oferta comercializada ésta abastecida en mayor parte por la producción nacional, años como 1993 abasteció hasta en un 98% la oferta y el comprador mayoritario fue CONASUPO. En ese mismo año las importaciones sólo fueron 190.3 miles de toneladas adquiridas principalmente por el sector privado; las importaciones registradas por parte de la paraestatal fueron donaciones realizadas a Instituto Nacional Indigenista. A partir de 1994, las adquisiciones internas presentaron una disminución dentro del total del 14.6%, mientras que las importaciones aumentaron en 143%.

Las importaciones son realizadas principalmente por la industria almidonera, la cual es la que utiliza mayormente el maíz amarillo que le proporciona mas rendimiento que el blanco producido en México.

La comercialización que del maíz se realizó durante éste periodo, dependía del tipo de demanda que se asociaba a un determinado canal de comercialización y origen del grano. De igual manera, las vías de comercialización, llámese CONASUPO o comerciantes privados determinaron la vía de abastecimiento, al mismo tiempo que establecían contacto con determinados tipos de productores.

Por ejemplo, la compra de CONASUPO se enfocaba básicamente a productores grandes y medianos a sí como a comerciantes –intermediarios llamados “coyotes” que compran principalmente a pequeños productores para después vender a la empresa pública. Por otro lado, refiriéndonos a la industria harinera, ésta siempre tuvo su mayor volumen de compras dentro del libre mercado en zonas altamente productoras, como Sinaloa y Jalisco.

Respecto a CONASUPO el principal origen de sus ventas se destinaban a la industria de la masa y la tortilla tradicional, así como la venta al menudeo en las zonas rurales a través de su filial DICONSA. (Cuadro 3.11) El total de maíz canalizado hacia los molinos por parte de la empresa CONASUPO, en los tres primeros años del periodo analizado superó los dos millones de toneladas, es decir, adquirió más del 60 por ciento del total de ventas realizadas por la paraestatal. En los siguientes años, disminuye la cantidad destinada a ésta industria, una de las razones es que en 1990 se le otorga el permiso a la empresa de realizar ventas al sector pecuario, por lo que una cantidad importante se le asigna, reduciendo por su parte la destinada a los molinos. Así a partir de 1995, ante la disminución de las adquisiciones de maíz por parte de la reguladora, las ventas se centras esencialmente en la industria de la masa y tortilla, así como al abasto de las regiones rurales, de tal forma que para ese mismo año, se deja de suministrar a la industria almidonera y las ventas al sector pecuario disminuyen.<sup>50</sup>

El subsidio otorgado por el gobierno al consumo de tortilla fue la primera razón por la que la mayor venta fuera destinada a la elaboración de dicho alimento. La mayor parte que captaba CONASUPO de maíz solía entregarse a los molinos y tortillerías urbanas a un precio inferior a su costo de adquisición y transporte, como sostén del programa de subsidio a la tortilla. barata CONASUPO jugaba un doble papel dentro del mercado de maíz. Para cumplir con el mandato de regular el mercado nacional de granos, esa dependencia federal actuó tanto por el lado del acopio del maíz producido, como por el del abasto del grano a los consumidores.

---

<sup>50</sup> Uno más de los inconvenientes que a provocado el cierre de CONASUPO, ha sido la escasez de información en cuanto a la comercialización de maíz de refiere, incluso de la estadística histórica del consumo de maíz y de los productos que regulaba., por lo que en éste trabajo no se tiene datos actualizados.

El precio de la tortilla estuvo sujeto a un control estricto que beneficiara en principio a toda la población. Posteriormente el beneficio de la tortilla se redujo hacia un subsidio focalizado, es decir, se estableció un patrón que incluyera a las familias de menores recursos con un nuevo mecanismo de subsidio (tortibonos y tarjetas electrónicas, estas últimas prevalecen en la actualidad). Sin embargo, en 1999 desaparece el sistema de precio controlado, dejando al libre mercado el precio del principal alimento nacional.

A partir de la desaparición de CONASUPO, ésta industria ha sido la más afectada, por un lado, dejó de recibir la materia prima a un bajo costo y por otro lado, ha tenido que buscar el trato directo con los productores para abastecerse del grano. Este punto ha sido determinante en la forma de elaboración de la tortilla, pues ha aumentado la utilización de harina de maíz nixtamalizado en su elaboración, en casi un 55% del total producido.

Respecto a la venta de maíz a la industria harinera por parte de CONASUPO, ésta siempre se mantuvo por debajo del nivel del millón de toneladas, alcanzando el más alto nivel de recepción en 1993 con 881.1 miles de toneladas, justo en el año en que la empresa tuvo su mayor nivel de compras.

Básicamente la industria harinera siempre ha obtenido su abasto a partir de la interrelación con los productores o comercializadoras privadas. Ha sido el estado de Sinaloa la entidad que en su mayor parte ha suministrado el grano a dicha industria, seguida en importancia por Jalisco. Como se dijo anteriormente, industria de la harina de maíz nixtamalizada está regida por 2 empresas: MASECA y MINSA, a las cuales la desaparición de la paraestatal CONASUPO no afectó en gran medida, sino al contrario, en determinados momentos de alza del precio, éstas empresas han recurrido a las importaciones para hacer de frente a su demanda y de paso hacer caer el precio

En cuanto a su abasto, las dos empresas han realizado estrategias importantes para garantizarlo dentro del territorio nacional. MASECA, a partir de 1994 conformó un programa conocido como "El Club del Maíz". Dicho programa incluye un fomento agropecuario en determinados productores, pues la idea original de asegurar el abasto se vio modificado ante la situación de crisis en 1995, por lo que el programa cambió hacia un servicio integral a la producción de maíz, es decir, ahora se incluye la asistencia técnica, así como de crédito, fertilizantes y semillas.

El esquema del "Club del maíz" ha integrado a productores importantes de las principales zonas productoras. La empresa estableció ciertas condiciones para pertenecer a dicho programa, tales como: disponibilidad de innovación tecnológica, situarse cerca de las plantas productoras y contar con vías de comunicación adecuadas<sup>51</sup> Además de ello, MASECA ha establecido una integración con las principales comercializadoras agropecuarias para que le abastezcan su demanda, tales como COMAGRO (Comercializadora Agropecuaria de Occidente) que alberga a productores de Jalisco, Nayarit, Michoacán y Guanajuato.

Por su parte, MINSA, adquirió ACOSA, una comercializadora situada en la región centro del país, que en 1999 acogió casi el 35 por ciento del mercado que anteriormente abastecía CONASUPO dentro de la industria molinera. El resto del grano acopiado lógicamente es destinado a la harinera MINSA.

Sin duda la industria harinera ha tenido la posibilidad de hacer frente a las fuerzas del mercado después de una regulación por parte del Estado.

Otro sector que se ha beneficiado, es el sector ganadero. CONASUPO inició la venta de maíz al sector en 1991, su participación dentro de las ventas totales fue a la alza, hasta

---

<sup>51</sup> La información fue tomada de la página web de MASECA <http://www.maseca.com>

representar en 1994 más del 50%. Actualmente, ante la complejidad de comercializar el grano, muchos de los productores venden el producto a los compradores más inmediatos, ya sean los intermediarios o los ganaderos que compran el maíz a un precio menor al prevaleciente en el mercado. Según lo señala un representante de la Cámara Nacional del Maíz Industrializado, incluso en Sinaloa puede verse problemas para ubicar cierta producción en el mercado que es destinada al consumo ganadero y que al menos en el año 2000 fue mayor la cantidad de maíz recogida por el sector que la adquirida por la Industria Harinera.

En otro orden de ideas, CONASUPO tuvo la misión de abastecer a las zonas rurales deficitarias de maíz, ésta tarea estaba a cargo de DICONSA, que al comienzo del periodo en cuestión era perteneciente a CONASUPO y que en 1995 pasó a depender de SEDESOL. DICONSA vende maíz al menudeo dentro de las poblaciones rurales a través de sus tiendas establecidas a lo largo de todo el país. Su sistema de abastecimiento consiste en la compra de maíz a los productores nacionales que en su mayoría son medianos y pequeños, así como la concurrencia a las importaciones que le permiten hacer frente a la demanda.

El abasto a las comunidades rurales marginadas entra como un programa social hacia los habitantes del maíz en condiciones marginales. Muchas de las tiendas pertenecientes a DICONSA cubren parte del programa denominado PROGRESA -Programa asistencial hacia la población vulnerable. El acceso a los alimentos bajo el sistema DICONSA es en base a precios relativamente menores a los que predominan en el mercado. Para ello sigue estableciéndose un subsidio por ésta vía a la población más necesitada del país.

El tema de la comercialización de maíz en este tiempo es por demás importante, la entrada a una libre circulación de mercancía en tres países de Norteamérica, así como la desregulación del mercado de maíz, han determinado un escenario que pocos de los productores locales pueden enfrentar.

El Estado ha establecido mecanismos alternos para la comercialización de maíz, ante una falta de infraestructura que acerque la producción al consumo. El Gobierno Federal a través de ASERCA estableció el Programa de Apoyo a la Comercialización en 1996, que tiene por objetivo las regiones más apartadas de los centros de consumo y que cuentan con deficiencias en el acopio, almacenamiento y transporte. Por otro lado, se estableció en 1999 la Bolsa de Físicos como alternativa de comercialización para el maíz. Su primera subasta se ofertó 6,000 toneladas de maíz de las que operó 1,800. En ésta etapa incorporó a la industria molinera Las operaciones fueron impulsadas por el "Club Cadena Maíz-Tortilla" como búsqueda de un factor de equilibrio o contrapeso a las grandes comercializadoras<sup>52</sup>

Al respecto, dentro de la comercialización interna se encuentran operando grandes empresas de origen extranjero, tal es el caso de Cargill que ha tenido presencia ya en zonas deficitarias de maíz en el territorio nacional.

En este trabajo sólo se hizo mención del tema de la comercialización y abasto de maíz en un contexto general, pues no el objetivo central, pero no deja de ser interesante este proceso, que sin duda es parte fundamental de la alternativa de la futura producción de maíz en el territorio nacional.

---

<sup>52</sup> 2000 Agro (1999) "Inercias por el cierre de CONASUPO" Núm. 1, México.

## CONCLUSIONES

El sector agrícola mexicano ha quedado rezagado en comparación de cualquier otro sector, cuando debiera ser un sector de mayor dinamismo e importancia dentro de la economía nacional por albergar a una gran cantidad de población, además por las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de la población mexicana y que el campo alberga a una gran cantidad de ella.

La agricultura en México dentro de cierto periodo ("estabilizador"), sirvió para hacer florecer la industria nacional y contribuir al crecimiento económico. La política de fomento agropecuario, caracterizado por apoyo a la producción en base al otorgamiento de paquetes tecnológicos que surgieron de procesos de investigación dando origen a la "revolución verde", fue posible gracias a que existían los recursos suficientes para hacerlo, además de prevalecer en el entorno internacional un escenario diferente al que hoy presenciamos, es decir, aún las países subdesarrollados eran los encargados de abastecer de productos primarios al mercado mundial.

Además de la dotación de la innovación productiva por parte del Estado hacia los productores del campo, impulsó la producción por medio de la regulación del mercado en el que establecía los precios de compra y limitaba las importaciones. Sin embargo, los beneficios no se expandieron por todos los productores, y en especial para los productores de maíz, pues dada la heterogeneidad que siempre ha prevalecido en su producción ha hecho difícil la tarea de acceso a los recursos (inversión, crédito, precios, etc.) además de que ha existido dentro del gobierno toda una red de burocracia y corrupción que no lo han permitido.

Los recursos que el Estado ha asignado como fomento agropecuario en los últimos años, no ha vuelto a tener la misma dinámica que tuvo en aquellos años. A cambiado por completo el papel de la agricultura. Ahora, los recursos que a él se destinan son insuficientes para la inversión en infraestructura, investigación y desarrollo de programas que ataquen el problema de fondo, más bien parece que el campo se ha convertido en un lastre para las finanzas del Gobierno Federal.

La falta de recursos y de una buena asignación de ellos puede entenderse por la falta de una política agrícola dinámica e integral y que separe las medidas de fomento productivo y las de asistencia social, para dar cabida a una mejor vida rural.

Al cambio de la política económica a partir de 1982, la política agrícola pierde el horizonte que le marco la puesta en marcha del SAM. A partir de ese momento, la agricultura mexicana dejaría de ser, incluso, la encargada de abastecer, en el mayor grado posible, a la población de granos básicos, por lo que pierde relevancia dentro del desarrollo económico nacional. El Estado ha sido claro en establecer su postura de libre comercio –el cual inicio con la adhesión al GAT y con la firma de tratados internacionales– al señalar su inclinación por la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas, situación que ha afectado a muchos productores por ver desplazado su producto, dentro de los que destaca el maíz.

La producción de maíz ha estado fuertemente afectada por los cambios en la política agrícola. Desde la crisis de deuda en 1982 el volumen de producción tuvo sus menores registros, más no así la década de los noventa, donde su producción asciende hasta niveles históricos como consecuencia del desplazamiento de productores que cosechaban otros cultivos y que ante las modificaciones en sus respectivos mercados se refugiaron en el maíz.

La situación de bonanza en esos años quizá no fue la prevista por las autoridades correspondientes. La dificultad prevaleciente en los mercados de los restantes mercados graneros como consecuencia de la reestructuración del sector anunciada en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, dio origen un desplazamiento de productores ajenos a la producción de maíz. Sin embargo, la entrada del TLCAN y los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay hizo cambiar el escenario del mercado de maíz, el cual quedó sin los precios de garantía y la regulación de CONASUPO, por lo que la atracción que la presencia de los subsidios disminuyó junto con el volumen de producción quedando en un estancamiento de alrededor de 17 millones de toneladas anuales hasta la fecha.

Los programas asistenciales que ofrece el gobierno mexicano no han sido suficientes para enfrentar los problemas estructurales que aqueja al campo. La estructura del campo dedicado a la producción de maíz no ha sido enfrentado por el gobierno, es decir, no ha establecido un mecanismo que resuelva los problemas de base que enfrentan los miles de campesinos. Por un lado, deja sin acceso al crédito a muchos de ellos, quita los subsidios que les proveía; al tiempo que abre las puertas para la entrada de la competencia internacional.

El problema de la mayoría de los productores de maíz en México es el bajo nivel de vida que tienen, por ello una basta cantidad del cultivo es dedicada al autoconsumo. Si estos productores que retienen su producción tuvieran un ingreso suficiente que les permitiera tener un mejor nivel de vida quizá su producción pudiese destinarse en mayor cuantía a la oferta comercial, lo cual haría disminuir las importaciones. Al mismo tiempo que se generaría un efecto multiplicador dentro de la economía nacional

Sin embargo, otro problema que ha aquejado a los productores maiceros es la búsqueda de una vía de comercialización idónea para ellos. CONASUPO que era la encargada del acopio, almacenamiento y distribución de maíz desaparece sin antes mostrar a los productores el camino para la búsqueda de alternativas para que su cosecha llegará al mercado.

Hoy día las empresas agroalimentarias juegan un papel importante dentro del mercado, en especial dentro de la comercialización. Las empresas harineras, como MASECA y MINSA, han realizado tareas de integración vertical (alianzas estratégicas) con productores que estén dispuestos a asumir sus condiciones productivas –cabe señalar que por la modificación del artículo 27 institucional pudo ser posible la conjugación de la industria y el campo- y así acceder a la producción nacional sin contrariedades. También éstas empresas junto con las nuevas empresas comercializadoras han determinado el nivel de importaciones de maíz, así como el nivel de precio en muchos de los casos.

La comercialización, es otra determinante de la futura producción maicera dentro del país, pues además de aquejar problemas de financiamiento para poder sembrar, el alto costo de comercialización deja un volumen considerable sin comercializar o en manos de intermediarios que pagan el producto a un precio menor al que pudieran obtener en el mercado. El ingreso que de su producción perciben, lógicamente debe ser lo mejor retribuido posible para que puedan seguir con la labor de siembra.

Ahora bien, además de las condiciones adversas que prevalecen en el campo mexicano hay que añadirle la competencia desde el exterior. Desde 1994, las importaciones de maíz han aumentado, salvo algunos años el volumen de importación estuvo por debajo del nivel de cupo establecido, para los años restantes estuvo muy por encima. Al Estado no le ha importado ésta situación de dependencia, pues siempre ha señalado que dentro del marco internacional hay que aprovechar las ventajas que de él se obtiene, es decir, apoyar la producción de bienes que son factibles a la exportación e importar aquellos en los que el país gastaría más en su elaboración. Caso concreto de ello

es el maíz que alberga a un numeroso conjunto de productores pequeños con sistema de producción tradicional.

Para poder hacer rentable esas tierras debiera darse todo un proyecto donde tomasen en cuenta la heterogeneidad, necesidades del mercado –cabe señalar que la demanda de maíz amarillo ha aumentado tanto por parte de la industria almidonera como por los ganaderos y productores de alimentos balanceados para animales- y desarrollar el mercado local bajo organizaciones campesinas que fueran las encargadas de llevar a cabo las tareas necesarios dentro de la zona así como de comunicación con el Estado. A lo anterior se estaría hablando de una política regional que cada día exigiría más de la participación del gobierno en sus tres modalidades (Federal, Estatal y Municipal) junto a una participación más activa de los propios productores que les permita dar a conocer sus necesidades inmediatas así como sus propuestas de desarrollo.

Dentro de la política agrícola, sólo se han establecido apoyos asistencialitas hacia los productores de maíz que no han sido suficientes para una reconversión del campo.

La imperante dentro de la distribución de los apoyos tanto productivos como financieros siempre han sido acogidos en primer lugar por los productores que cuentan con las mejores tierras (grandes extensiones, situadas con sistema de riego, etc.) dejando al último a los pequeños productores situación que debiera revertirse.

En resumen, la producción de maíz se encuentra en un estancamiento, la demanda crece a la par poblacional y más por la versatilidad que el maíz presenta como insumo para otras industrias. Al mismo tiempo, los problemas en el campo se acentúan, si bien la políticas agrícola en esencia llevan un objetivo de apoyo a los productores, no logra llegar a todos por la generalidad con que se realiza. Hablando acerca del maíz debiera hacerse un política, como se dijo anteriormente, que incluya las diversos tipos de productores de maíz y dar apoyo a quien realmente lo necesita, claro dentro de los recursos al alcance, aunque por tratarse del producto base de la alimentación bebiera casi “echar toda la carne al asador” si se permite la expresión, por todo lo que implica su producción (empleo, ingreso al campo y aseguramiento de la materia prima del producto primario dentro de la población rural y urbana, que es la tortilla)

Para finalizar, quisiera precisar que las los objetivos del trabajo fueron logrados, así mismo las hipótesis fueron corroboradas, aunque en una de ellas se planteaba la reducción de la producción de maíz, la realidad es que se encuentra estancada, situación que hasta cierto punto puede parecer aceptable, pues podría presentar una situación peor. Ahora sólo falta ver el camino que tomará el campo ante la alternancia en el poder, y el grado en que será benéfico o perjudicial para los miles de productores de maíz.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Ayala Espino, José (2000) "Diseño e innovaciones de las instituciones agrarias mexicanas. Una perspectiva desde la teoría de las instituciones" Cátedra "Ignacio Ramírez" FE UNAM.
2. Aguilar Gómez, Javier (1990) "La política comercial y las importaciones mexicanas de productos agropecuarios en los ochenta" en Investigación Económica Núm. 194 Oct-Dic México.
3. Aguilera Bravo, Luis (1986) "El gatt y el sector agropecuario" en Mercado de Valores Año XLVI, Núm. 41 Octubre 13.
4. Appendini, Kirsten (1991) "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto: una contradicción permanente" Ponencia presentada al XVI International Congress of the Latin America Studies Association. Washington D.C.
5. (1992) "Los campesinos maiceros en el contexto de la política de liberalización y contrarreforma agraria" XVII International Congress of the Latin America Studies Associatio. Los Angeles California.
6. (1992a) "De la milpa a los tortibonos; la reestructuración de la política alimentaria en México" Edit. COLMES-UNRISD México.
7. (1995) "Políticas macroeconómicas y abasto de maíz" en Economía Informa Núm. 247 Mayo.
8. Barkin, David (1990) "El complejo de granos en México" Edit. Centro de Ecodesarrollo, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México.
9. y Suárez Blanca (1982) "El fin de la autosuficiencia alimentaria" Edit. Nueva Imagen, México.
10. (2000) "The Political Economy of Maize: An inquiry into the reconstruction of a moder Mexican Peasantry" Paper.
11. Barrón Ma. Antonieta y Hernández T. José M. (1996) Compiladores "La agricultura mexicana y la apertura comercial" Edit. UNAM México.
12. Caballero Emilio y Zermeño Felipe (1993) "Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México" Edit. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional/Nuevo Horizonte, México.
13. Calva, José Luis. (1988) "Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988" Edit. Fontarama México.
14. (1998) "Política Agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad" en Torres T. Felipe "El sector Agropecuario después del colapso económico" Edit. Plaza y Valdés, México.
15. (1999) "La producción nacional sustituiría importaciones de alimentos" en 2000 agro, Año 1, Núm 1, Feb-Abril, México.
16. Calderón Salazar, Jorge (1999) "México, crisis agrícola y TLC" en Economía Informa Núm. 279 Julio, México.

17. Cámara de Diputados (2000) "¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del tlcan en el sector agroalimentario" Comisión de Agricultura México.
18. Cámara Nacional del Maíz Industrializado (1994) "Modernización de la industria del maíz para consumo humano" México.
19. Cárdenas, Enrique (1996) "La política económica en México, 1950-1994" Edit. FCE México.
20. CEPAL (1996) "Istmo Centroamericano, Seguridad Alimentaria y Mercados: Análisis de coyuntura" México D.F. Octubre.
21. (2000) "Estadísticas del sector agropecuario (1980-1999) México.
22. CONASUPO (1982) "La intervención del Estado y la regulación del mercado de productos básicos" México.
23. (1988) "El mercado de las subsistencias populares, cincuenta años de regulación". Vol. 1 y 2, México
24. de Janvry, Alán (1999) "La segunda reforma agraria de México: respuesta de familias y comunidades, 1990-1994" Edit. FCE México.
25. de la Mora Gómez, Jaime (1990) "La banca de desarrollo en la modernización del campo" en Comercio Exterior Vol. 40 Núm. 10 Oct.
26. Escalante S. Roberto (1992) "Las políticas de estabilización y ajuste estructural y el sector agropecuario desde las crisis de la deuda (1982-1990). El caso de México" en Investigación Económica Núm. 200, Abril-Jun.
27. Espinosa Ramírez, Atanasio (1999) "Alianza para el campo; política y resultados" En Mercado de Valores, Año LIX Abril, México.
28. FAO (1996) "Programa Especial Para la Seguridad Alimentaria (PESA)" Roma Italia.
29. FIRA (1998) "Oportunidades de desarrollo del maíz mexicano; alternativas de competitividad" Boletín Informativo Núm. 309 Vol. xxx Octubre, México.
30. Flores Ortiz, José L. (1995) "La modernización del proceso de comercialización y abasto de granos básicos, forrajeros y oleaginosas" en Cuadernos Agrarios Año 5 Núm. 11 y 12 Ene-Dic
31. Freebairn, Donald K (1997) "La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos" en Estudios Agrarios Núm. 7 abril-jun. México
32. Fritsche Mundt, Magda " Las políticas del maíz en el salinismo" En Cuadernos Agrarios Año 5 Núm. 11 y 12 Ene-Dic
33. Gordillo de Anda, " La inserción de la comunidad rural en la sociedad global: hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo" en Comercio Exterior
34. Gutiérrez Rodríguez, Roberto (1990) "La liberalización del sector agropecuario" en Investigación Económica Núm. 193 Jul-Sep.
35. Hewitt de Alcántara Cynthia (1978) "La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970" Edit. Siglo XXI, México.

36. (1992) " Reestructuración económica y subsistencia rural: El maíz y la crisis de los ochenta" Edit. COLMEX-UNRISD-CENTRO TEPOZTLÁN México.
37. Ibarra Niño, Carlos A. (1994) "Cambio estructural y potencialidades de crecimiento de la agricultura mexicana 1982-1991" en Julio López "México; la nueva macroeconomía" Edit. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional/Nuevo Horizonte México
38. Knochebauer, Guillermo (1990) "La modernización del agro en México" en Comercio Exterior Vol. 40, Núm. 9, Sep 1990
39. Lampell Adler, Julio (1987) " Abasto y comercialización de maíz. El papel de CONASUPO" Tesis de Maestría COLMEX.
40. Luiselli F. Casio "La crisis agropecuaria a partir de 1965" en Rolando Cordera "Desarrollo y crisis de la mexicana" Edit. FCE (Lecturas del Trimestre Económico Núm. 39) México 1981
41. Moguel, Julio (1989) "Historia de la cuestión agraria; Política Estatal y Conflictos Agrarios, 1950-1970" Edit. Siglo XXI México.
42. Montañés Villafana, Carlos (1979) "Maíz, política institucional y crisis agrícola" Edit. Nueva Imagen México.
43. (1996) "Perspectivas del PROCAMPO" en Enlace Abasto y Alimentación, Año 1 Núm. 6 México.
44. Núñez Zúñiga, Rafael (1999) "El sector agrícola mexicano: un análisis introductorio" en Economía Informa Núm. 276 Abril, México.
45. OCDE (1997) "Examen de las políticas Agrícolas en México" Paris Francia.
46. Rello Espinosa, Fernando (1986) "La agricultura con pies de barro" en Investigación Económica Núm. 176 Abril-Jun. México.
47. (1997) "Retos y perspectivas del campo mexicano" en Estudios Agrarios enero-marzo Núm. 6
48. (1997) "Disponibilidad de alimentos y desarrollo rural sostenible" en Investigación Económica jul-sep Vol. LVII Núm. 221
49. y Escalante S. Roberto (2000) "El sector agropecuario mexicano, los desafíos del futuro" en Comercio Exterior Vol. 50, Núm. 3 Marzo, México.
50. (2000a) "Estrategias campesinas frente al ajuste y la globalización en México" en Investigación Económica Vol. LX; Núm. 233 Jul-Sep, México.
51. Rivera Herrejón, Gladys (1998) "El sector maicero y la política agrícola durante la crisis posdevaluatoria de 1994-1996" en Torres T. Felipe "El sector Agropecuario después del colapso económico" Edit. Plaza y Valdés, México.
52. SAGAR (1998) "Consumos Aparentes por tipo de cultivo"
53. (2000) "Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México 1990-1999" México.
54. Salinas de Gortari, Raúl (1990) "El campo mexicano ante el reto de la modernización" en Comercio Exterior Vol. 40 Núm. 9 Sep.

55. SARH (1990) "Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994" en Comercio Exterior, Octubre
56. SECOFI (1995) "México, el GATT y la nueva OMC" México.
57. (1994) "Tratado de Libre Comercio de América del Norte"
58. Schwentesius R. Rita, Gómez C. Manuel. (1998) "TLC y agricultura: ¿Funciona el experimento? CIESTAM-UACH México.
59. Steffan, Cristina " La apertura comercial y la nueva política de subsidios hacia los productores de granos básicos" en Cuadernos Agrarios Año 5 Núm. 11 y 12 Ene-Dic
60. Suárez Carrera, Víctor "Ni autosuficiencia alimentaria ni ventajas comparativas: los saldos del neoliberalismo en granos básicos y oleaginosas" en Cuadernos Agrarios Año 5 Núm. 11 y 12 Ene-Dic
61. Torres Torres Felipe (1994) "Los circuitos urbanos de la tortilla" Edit. Cambio XXI/IIE México.
62. Trapaga Delfín, Yolanda (1990) "El gatt y los desafíos de la reordenación agrícola internacional" Comercio Exterior Vol. 40 Núm. 10, Oct.
63. Tron de la Concha, J. Enrique (1998) "La crisis de la producción de maíz en México" en Torres T. Felipe "El sector Agropecuario después del colapso económico" Edit. Plaza y Valdés, México.
64. Valdés, Alberto (1988) "La agricultura en la Ronda de Uruguay: los intereses de los países en desarrollo" en Comercio Exterior Vol. 38 Núm. 9, Sep. México.
65. Vidali, Carlos (1998) "La agricultura mexicana en el GATT: Experiencias para Centroamérica" en Comercio Exterior Vol. 38 Núm. 10, Oct.
66. Warman Arturo (1995) "La historia de un bastardo: Maíz y capitalismo" Edit. FCE México.

## **HEMEROGRAFÍA.**

1. Agro – Síntesis. Revista publicada por ASERCA. Varios números
2. SAGAR "Anuario estadístico de la producción agropecuaria: Por cultivo" Varios años
3. Anuario estadístico de la producción y comercialización de maíz en México" Varios años.
4. Claridades Agropecuarias. Revista publicada por ASERCA. Varios números
5. Comercio Exterior. Varios Números.
6. Enlace, Abasto y Alimentación. Revista, varios números
7. Economía Informa. Varios Números.
8. El financiero, Varios Números.
9. Informes de Gobierno. Anexo Estadístico. Varios años
10. Investigación Económica. Varios Números.
11. La Jornada. Varios Números
12. Mercado de Valores. Varios Números.
13. 2000 Agro. Revista Industrial del Campo. México 1999.

## PÁGINAS WEB.

- ⇒ [www.cepal.org.mx](http://www.cepal.org.mx)
- ⇒ [www.diconsa.gob.mx](http://www.diconsa.gob.mx)
- ⇒ [www.fao.com](http://www.fao.com)
- ⇒ [www.laneta.gpc.mx/anec](http://www.laneta.gpc.mx/anec).
- ⇒ [www.maseca.com](http://www.maseca.com)
- ⇒ [www.gimsa.com](http://www.gimsa.com)
- ⇒ [www.minsa.com.mx](http://www.minsa.com.mx)
- ⇒ [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)
- ⇒ [www.wto.org](http://www.wto.org)