

25  
28j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ACATLAN

RECIBO DE ENTREGA  
AL SEÑOR  
LICENCIADO  
JAIPE PEÑA RAMIREZ  
EL 28 DE  
MAYO DE 1995

## FALLA DE ORIGEN

" LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION DE MAIZ EN MEXICO., DURANTE EL PERIODO DE 1940 A 1982 . "

TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA QUE PRESENTA :

RAMON GUTIERREZ OLIVARES

NUMERO DE CUENTA : 8311970-9

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

ASESOR : LIC. JAIME PEÑA RAMIREZ

1995



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### INTRODUCCION

CAPITULO I.- IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION DE MAIZ EN MEXICO.	1
1.1 ANTECEDENTES GENERALES	1
1.1.1 POLITICA ECONOMICA GENERAL	1
1.1.2 POLITICA DE DISTRIBUCION DE TIERRAS	7
1.2 ESTRATEGIA MEXICANA DE MODERNIZACION AGRICOLA	10
1.3 EL MAIZ Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA PRODUCCION MAICERA.	12
1.4 PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION DE MAIZ	16
1.5 CONCEPTOS BASICOS	19
1.5.1 DE LO AGRICOLA A LO AGRARIO Y SU RELACION	19
1.5.2 EL CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	20
1.5.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION MAICERA	23
<u>CAPITULO II - LA GESTACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO 1940 A 1970.</u>	
2.1 POLITICA DE ASISTENCIA TECNICA E INVESTIGACION	B
2.1.1 IMPLICACIONES SOCIALES DE LA INVESTIGACION AGRICOLA EN MEXICO	C
2.1.2 INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA AGRICOLA	D

2.1.3 PROGRAMA DE EXPERIMENTACION DEL MAIZ	F
2.1.4 NACIONALIZACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA EN MEXICO	I
2.1.5 EXPORTACION DE LA NUEVA TECNOLOGIA	J
2.2 IRRIGACION Y PRODUCCION MAICERA	K
2.3 POLITICA DE CREDITO	24
2.3.1 EL CREDITO AGRICOLA AL SECTOR PRIVADO	24
2.3.2 EL CREDITO AGRICOLA AL SECTOR EJIDAL	26
2.3.3 LA MECANIZACION	28
2.4 POLITICA DE PRODUCCION, DISTRIBUCION DE SEMILLAS Y FERTILIZANTES	30
2.4.1 LA COMISION NACIONAL DEL MAIZ	31
2.4.2 LA PRONASE	32
2.4.3 GUANOMEX	33
2.5 LOS PROGRAMAS EN APOYO A LA PRODUCCION DEL MAIZ	35
2.5.1 LOS INSECTICIDAS	35
2.5.2 EL SERVICIO DE EXTENSION AGRICOLA	36
2.5.3 EL SEGURO AGRICOLA	37
2.6 POLITICA DE PRECIOS, ABASTECIMIENTO Y REGULACION DEL MAIZ	39
2.6.1 EL MERCADO Y PRECIOS DE GARANTIA	39
2.6.2 INSTALACION DE ALMACENES	41
2.7 VISION DE CONJUNTO DEL PERIODO DE ESTUDIO	43
CAPITULO III - EL AUGE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO DE ESTUDIO DE 1970 A 1982	46



3.1 CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO	46
3.2 LAS POLITICAS BASICAS DEL PERIODO: EL DESARROLLO COMPARTIDO Y LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION	48
3.3 LA POLITICA DE PRECIOS DE GARANTIA	50
3.4 ENTRE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA: LAS OPCIONES DOMINANTES DE POLITICA PUBLICA	59
3.4.1 EL SEXENIO DE LAS DUDAS INICIALES : 1970 - 1976	59
3.5 LOS PLANES EN APOYO A LA PRODUCCION DEL MAIZ	68
3.5.1 EL PLAN JALISCO	69
3.5.2 EL PLAN PUEBLA	70
3.5.3 EL COLECTIVO EJIDAL	72
 CAPITULO IV .- CONTINUA EL AUGE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	 75
4.1 LA POLITICA DE ALIANZA PARA LA PRODUCCION	76
4.2-LA INSTRUMENTACION DEL S.A.M.	80
4.3 LA POLITICA ECONOMICA DEL RIESGO COMPARTIDO (FIRCO)	86
4.3.1 EL FIDEICOMISO DEL RIESGO COMPARTIDO (FIRCO)	90
4.3.2 EL CREDITO Y SEGURO AGRICOLA (BANRURAL)	91
4.3.3 LOS AGROQUIMICOS (FERTIMEX)	93
4.3.4 LAS SEMILLAS (PRONASE)	94
4.3.5 LA ASISTENCIA TÉCNICA (SARH)	95
4.3.6 EL MERCADO DE GRANOS Y PRECIOS DE GARANTIA (CONASUPO)	96

4.3.7 ACOPIO DE GRANOS (BORUCONSA)	99
4.3.8 DISTRIBUCION E INDUSTRIALIZACION DEL MAIZ	100
- DICONSA	103
- IMPECSA	104
- MASECA (GIMSA)	104
- CONAIM (CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL MAIZ)	105
4.4 LA EXPERIENCIA DEL PACE	106
4.5 EL PROGRAMA DE ABASTO CONASUPO-COPLAMAR -	110
4.5.1 EL PROCESO DE ENTREGA DEL SUBSIDIO	113
4.5.2. OBJETIVOS DEL PROGRAMA C.-C.	117
4.5.3 EL PROGRAMA C.-C. FRENTE A LOS APARATOS DE PODER	117
CAPITULO V.- VISION DE CONJUNTO	119
5.1 IMPACTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION DE MAIZ	119
5.2 TENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	125
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	135

## AGRADECIMIENTO

A MI FAMILIA,

POR TODA SU AYUDA Y MOTIVACION, PERO PRINCIPALMENTE POR EXISTIR Y SER MIS FAMILIARES QUERIDOS.

A MIS AMIGOS,

Y A TODOS A AQUELLOS QUE ME HAN AYUDADO A REALIZAR UNA META EN LA VIDA Y QUE POR SER BREVE, NO HE PODIDO MENCIONARLOS.

AL LIC. JAIME PEÑA RAMIREZ,

POR SU PACIENTE E INVALUABLE ASESORIA.

A LA UNIVERSIDAD, MI CASA DE ESTUDIOS,

QUE ME PERMITIO CUMPLIR UNA IMPORTANTE META EN LA VIDA Y, SOBRE TODO  
A MIS PROFESORES QUE CON SU PARTICIPACION ME FORMARON COMO  
PROFESIONAL.

GRACIAS A DIOS, MI CREADOR-PADRE,

QUE CON SU GRAN APOYO Y UNICO, PUEDO PASAR LIBRANDO A LAS  
ADVERSIDADES. POR COMPARTIR MIS PESARES Y LAS ALEGRÍAS.

GRACIAS DIOS JC.

A MI MADRE SANTISIMA, MARIA DE GUADALUPE

## SIGLAS

ANAGSA ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA-GANADERA SOCIEDAD ANONIMA  
ANDSA ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO SOCIEDAD ANONIMA  
BNCA BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA  
BNCE BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL  
BORUCONSA BODEGAS RURALES CONASUPO SOCIEDAD ANONIMA  
CADER CENTRO DE APOYO AL DESARROLLO RURAL  
CONACADER. CONCERTACION INSTITUCIONAL Y AUTOGESTION CAMPESINA PARA  
DESARROLLO RURAL  
CBR CANASTA BASICA RECOMENDABLE  
CEIMSA COMPAÑIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA SOCIEDAD  
ANONIMA  
CIA CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS  
CIANO CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRICOLAS DEL NOROESTE  
CIMMYT CENTRO INTERNACIONAL PARA MEJORAMIENTO DE MAIZ Y TRIGO  
CONAIM COMISION NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL MAIZ  
CNM COMISION NACIONAL DEL MAIZ  
DDR DISTritos DE DESARROLLO RURAL  
DICONSA DISTRIBUIDORA CONASUPO SOCIEDAD ANONIMA  
FERTIMEX FERTILIZANTES MEXICANOS  
FIRCO FIDEICOMISO DEL RIESGO COMPARTIDO  
GUANOMEX GUANOS Y FERTILIZANTES DE MEXICO  
ICONSA INDUSTRIAS CONASUPO SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIADO

IIA INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS  
IMPECSA IMPULSORA DEL PEQUEÑO COMERCIO SOCIEDAD ANONIMA  
INI INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA  
INIA INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRICOLAS  
INIFAP INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES FORESTALES,  
AGRICOLAS Y PECUARIAS  
MASECA MOLINOS AZTECA SOCIEDAD ANONIMA  
MICONSA MAIZ INDUSTRIALIZADO CONASUPO SOCIEDAD ANONIMA  
OEE OFICINA DE ESTUDIOS ESPECIALES  
PACE PROGRAMA DE APOYO A LA COMERCIALIZACION EJIDAL  
PIDER PROGRAMA DE INVERSIONES EN EL DESARROLLO RURAL  
PIPMA PROGRAMA DE INCREMENTO A LA PRODUCCION DE MAIZ  
PNUD PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
PRONAL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION  
PRONADRI PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL  
PRONAMAT PROGRAMA NACIONAL DE MAIZ DE ALTA TECNOLOGIA  
PRONASE PRODUCTORA NACIONAL DE SEMILLAS  
SAM SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO  
SARH SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS  
SEDAGRO SECRETARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO  
SISVAN SISTEMA DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL  
SRA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA  
TLC TRATADO DE LIBRE COMERCIO

## INTRODUCCION

En el presente trabajo se estudia la trayectoria de la agricultura en dos periodos: 1940-1970 y 1970-1982 y se trata del problema especial de la producción del maíz.

Sin duda la gestión pública en la producción maicera tiene antecedentes; pero nosotros hemos identificado al primer periodo como etapa de gestación y al segundo como auge de la Administración Pública, que preceden a la etapa de crisis que se vive después de 1982. Este trabajo de tesis no persigue alguna posición política de izquierda o derecha, pero si pretende dejar clara la acción de la Administración Pública en la promoción y desarrollo de la producción del maíz, como un ejemplo para demostrar las dificultades para lograr la autosuficiencia nacional sin una política pública precisa en tal sentido.

La forma de exposición elegida es la siguiente: En el primer capítulo se desarrollarán los conceptos teóricos del trabajo, el estudio histórico del grano del maíz y las características generales de la producción maicera. En el segundo capítulo se analizan las políticas y programas estatales de 1940 a 1970, que establecieron la gestación de la Administración Pública, entre ellos, tocaremos la política de crédito, de semillas y fertilizantes, de asistencia técnica y de precios. En el tercer capítulo explicamos algunas políticas agrícolas en el periodo de estudio de 1970 a 1982, así como importantes planes maiceros: el Plan Puebla, el Plan Jalisco y el Colectivo Ejidal entre los más importantes.

En el cuarto capítulo continuamos con el auge de la Administración Pública donde se instrumentan decididos apoyos a la producción del maíz ; también la influencia de CONASUPO, el FIRCO, la instrumentación del SAM y de la Alianza para la producción. En el último capítulo se establece una visión de conjunto para diagnosticar el comportamiento de la Administración Pública en el terreno de la autosuficiencia del maíz.

El objeto general de estudio es el desarrollo de la Administración Pública en la producción de maíz en México durante el período 1940-82, y el análisis de las dos etapas nos permite distinguir los vaivenes de la política en la autosuficiencia alimentaria y las ventajas comparativas. El problema de investigación se centra en el análisis del comportamiento de la Administración Pública en el terreno de la autosuficiencia alimentaria del maíz y las hipótesis establecidas son: la manera en que participa la Administración Pública es beneficiando a las capas sociales privilegiadas, sin embargo, en términos productivos, se observan reales avances. La tendencia de la Administración Pública es lograr la autosuficiencia del maíz para combatir el problema de abasto y alimentación, manteniendo estables los salarios agrícolas e industriales con una estabilidad económica general aceptable; sin embargo, al finalizar los años setenta se debilita la tendencia, comenzando una política general de ventajas comparativas que debilita a los productores campesinos, en detrimento de la autosuficiencia alimentaria y de la estabilidad lograda en el período 1940-70. El reforzamiento de la Administración Pública no pudo contra la crisis agrícola y si evidencia que se trata de un problema productivo de dimensión nacional.



La elaboración del trabajo de tesis fue mediante el análisis de documentos oficiales, así como libros, revistas y periódicos para explicar la acción del gobierno en la producción maicera.

Estoy agradecido por todo el apoyo que ha mostrado mi asesor Jaime Peña R., también a todas las personas que con un pequeño grano de información me ayudaron para la finalización del trabajo de tesis.           \*gracias\*

**"LA DEPENDENCIA DE LA IMPORTACION DE ALIMENTOS EN NUESTRO TIEMPO SE CONVIERTE EN NEXOS POLITICOS QUE MEXICO ... NO PUEDE ACEPTAR SI QUIERE ADOPTAR UNA POSICION CADA VEZ MAS AUTONOMA, RESPONSABLE Y SOBERANA ."**

Oficina de Asesores del C. Presidente, SAM. Agosto de 1979.

# **CAPITULO I.**

## **IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION DE MAIZ EN MEXICO.**

### **1.1.- ANTECEDENTES GENERALES.**

En este primer capítulo comenzaremos con señalar la gran importancia y trascendencia de la Administración Pública en la producción maicera; empezaremos por explicar la situación económica que atraviesa México para fortalecerse industrialmente, pero descuidando gravemente la producción en el campo.

#### **1.1.1 POLITICA ECONOMICA GENERAL**

Las inversiones federales nacionales y extranjeras se concentraron en programas para fomento de la industria. La industrialización acelerada originó un rápido aumento en la migración del campo a las ciudades, atraídos por los empleos urbanos de la industria. " En 1940 sólo el 35% de la población mexicana vivía en zonas urbanas., en 1950 pasó a 43% y a 51% en 1960."<sup>1</sup>

La inflación fue una segunda consecuencia de la industrialización en México en tiempos de guerra. Los precios de los artículos alimenticios eran muy altos, porque la producción agrícola iba muy a la zaga de la demanda urbana., la producción y productividad en el campo eran muy reducidas y no crecían. " El trigo y el maíz eran tan escasos en aquellos días que el precio rural de los cereales se duplicó de hecho en dos años (1942-1944), y se triplicó en ocho (1942-1950). En 1943 una insuficiente cosecha de maíz hizo que su precio subiera tanto que provocó protestas públicas y tumultos en el país."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>HEWITT DE ALCANTARA, CYNTHIA. LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA. S. XXI. PAG. 58

<sup>2</sup>HEWITT DE ALCANTARA, C. OP. CIT. PAG. 59

Como medida temporal el gobierno hizo frente a la escasez de alimentos en las ciudades, mediante la mayor importación de granos en especial del maíz., en una erogación anual promedio para todas las importaciones de productos agrícolas de 132.7 millones de pesos, apoyado por el: " Plan de Movilización Agrícola de México en 1944 , desarrollado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería."³

Pero la continuada asignación de ingresos en divisas extranjeras para la importacion de productos agrícolas, no concordaba con un programa que daba importancia principal a la necesidad de importar bienes para la industria. " Cuando la racha de exportaciones de materia prima como el henequén se acabo, en los años cincuenta México inició un déficit permanente en su balanza de pagos."⁴

Los partidarios de la industrialización no estaban dispuestos a realizar inversiones en la infraestructura rural necesaria y en servicios para educación. Por el contrario la escasez de alimentos en tiempos de guerra, les servia de pretexto para calificar al ejido y a la agricultura de minifundio como ineficientes, y por tanto, proponian no ayudarlos.

Los presupuestos del Departamento Agrario que defendían las bases legales de las comunidades agrarias, el B.N.C.E., las escuelas y clínicas rurales fueron gravemente limitados. Esto notablemente en la Administración de Miguel Alemán, recurriendo a la violencia para acabar con presiones de organizaciones campesinas. Con la Administración de Manuel Avila Camacho, la tarea de ganar la batalla de la mayor producción agrícola, le fué confiada a grandes empresas

---

³BASAÑEZ, MIGUEL. EL PULSO DE LOS SEXENIOS, 20 AÑOS DE CRISIS EN MEXICO. S.XXI. PAG.43

⁴BASAÑEZ, MIGUEL . OP. CIT. PAG.45

capitalistas en tierras últimamente dotadas de riego, creadas con fondos públicos.

Las más de 200 mil has. irrigadas abiertas durante la Administración cardenista entregadas a trabajadores rurales, las que entraron en producción después de los años cuarenta, en general fueron vendidas como propiedad privada a las familias de políticos y comerciantes prominentes, así como a empleados de los organismos federales. Muchos de aquellos personajes aumentaron ilegalmente sus propiedades, registrando compras que excedían de 100 has. irrigadas a nombre de otras personas. Según cifras del Centro de Investigaciones Agrarias "(CIA) , sólo 434 000 de los 1.8 millones de has. irrigadas entre 1940 y 1960 fueron entregadas a ejidatarios, debido al favoritismo político en la distribución de las tierras nuevas."<sup>5</sup> Ver anexo estadístico cuadro 1 y 2.

Así pues la política agrícola de los años 40' y 50', fue polarizar a los agricultores de subsistencia sin ayuda federal, frente a un dominante sector privado.

Se acepta convencionalmente que un país se halla en etapa de desarrollo, cuando su actividad económica muestra una tasa anual de crecimiento aceptable, durante un periodo de varios años. En México en los últimos 18 años , según Hewitt, la economía creció a una tasa media anual de 6.4%. La agricultura generó bienes por un valor del 12% del P.I.B. total en 1950 y disminuyó al 8% en 1967. La disminución relativa de la aportación de la agricultura, se explica porque su producción creció al 4% medio anual, mientras que los sectores industriales y de servicios registraron un crecimiento de 7 y 6.7% al año respectivamente. Ello se registra en la industria con 27 al 31% de 1950 a 1967, en tanto que el sector servicios prácticamente guarda su posición en 55%. " Pero la participación menor de los bienes agrícolas , respecto al total de bienes y servicios creados en México, su producción fue suficiente para satisfacer la demanda interna;

---

<sup>5</sup>HEWITT DE ALCANTARA, C. OP. CIT. PAG. 61

tanto la requerida para el consumo de la población , como de materias primas para la industria."<sup>6</sup>

La disminución del valor relativo de la agricultura, respecto al de otros sectores, no deja de preocupar si recordamos, que el 50% del total de la población económicamente activa se halla en el sector agrícola y preocupa saber el efecto global de ese fenómeno en el ingreso de las personas dedicadas a la agricultura.

Es interesante ver que los datos en términos constantes muestran que la productividad por trabajador en la actividad agropecuaria, no quedó a la zaga respecto a la registrada en los demás sectores económicos y si bien su incremento fue inferior en valores corrientes explica Hewitt que los precios en el resto de los sectores, aumentaron en una proporción mayor respecto a los agrícolas. Lo anterior originó el fenómeno conocido como deterioro en los precios relativos de la agricultura, que influyó para que los ingresos de los trabajadores agrícolas no subieran, en la debida proporción, respecto al incremento en su productividad. En el lapso de 1950 a 1967, 18 años en que los precios presentan un diferente comportamiento. Ver anexo estadístico cuadro 34.

De acuerdo a la información disponible, el índice de precios del P.I.B. creció a una tasa media anual de 8.2% de 1950 a 1957, y sólo de 3.6% entre los años de 1958 a 1967.

El aumento paralelo de la productividad por trabajador agrícola, respecto a la productividad por trabajador en el resto de la economía, se calcula en términos constantes. Y se explica, como resultado del esfuerzo realizado en materia de riego, de crédito, empleo de maquinaria, fertilizante, insecticidas, semillas mejoradas , y otras. " Como podemos ver el empleo creciente de esos insumos, va haciendo al sector agrícola cada vez más dependiente de los demás sectores

---

<sup>6</sup>BRAVO JIMENEZ, MANUEL. PERFIL DE MEXICO EN 1980. V. 2. 1987. P. 6

... más vulnerable a los precios relativos de los productos agrícolas... que compra fuera del sector." <sup>7</sup> Existe una relación inversa entre la propensión a comprar más bienes fuera del sector agrícola y el valor agregado que genera. En los 18 años considerados, esta disminución tuvo lugar a una tasa media anual de cerca del 1.0%. Además, la evolución de precios y el exceso de mano de obra en la agricultura, dió lugar a que el ingreso agrícola por trabajador se mantuviera en alrededor del 14%, respecto del ingreso total generado por trabajador en la economía mexicana en esta etapa de desarrollo.

También se observa en el proceso de desarrollo agrícola la existencia de una relación inversa entre un consumo creciente de bienes de otros sectores y la cantidad disminuida de trabajo requerida en la producción agrícola. Y el problema del excedente de mano de obra agrícola existente, acentúa un incremento en la subocupación abierta o disfrazada. Si completamos el panorama de esta situación, habrá que añadir a los campesinos sin tierra y a los que sólo consiguen trabajo temporalmente en la producción de maíz.

" La transferencia del excedente de mano de obra agrícola, a otras actividades ... enfrenta el problema que tienen los sectores industrial y de servicios en ocupar la fuerza de trabajo urbana, pues la desocupación en la ciudad, lo muestra con la proliferación del comercio minorista y callejero entre otras."<sup>8</sup>

De 1950 a 1967 creció al 2.1% la ocupación agrícola, en tanto que la ocupación industrial creció al 5.3%, y en la de servicios creció a 3.7% en promedio anual.

Agregariamos por último, que el ingreso agrícola puede aumentar mediante el empleo más

---

<sup>7</sup>GUTELMAN, MICHEL. CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO. P. 54

<sup>8</sup>MEJIA FERNANDEZ, MIGUEL. POLITICA AGRARIA EN MEXICO. P. 67

eficaz de otros recursos como agua, crédito, servicios de extensión y otros más. Pero tienen un uso más eficaz de aprovechamiento las unidades de producción que reúnen la calidad y la extensión de la tierra y la disponibilidad de agua, así como el grado de propensión por parte del campesino a usar nuevas técnicas.

### 1.1.2 POLITICA DE DISTRIBUCION DE TIERRAS

Al inicio del sexenio de Manuel Avila Camacho, sucesor de Cárdenas en 1940, el gobierno mexicano dá un giro a la 'derecha', debido a la actitud frente al programa ejidal y el bajo reparto de tierras a 6 millones de hectáreas, en el periodo de su administración. Esta cantidad disminuyó a menos de cinco millones de hectáreas bajo la administración siguiente del Lic. Miguel Alemán (1946-1952), y el Lic. Adolfo Ruíz Cortínez (1952-1958). " En la administración de Alemán en 1946, se realizó una enmienda al código agrario ... contemplaba el aumento en el tamaño de las parcelas ejidales de 4 hectáreas de riego-según lo estipulado en la ley de 1943-, a 10 hectáreas o su equivalente en tierras de inferior calidad. La otra, pretendía satisfacer las predilecciones de intereses agrícolas más sofisticados, como la reforma al artículo 27 constitucional, para establecer como excentas de expropiación, a las propiedades hasta de 100 hectáreas de tierra de riego o sus equivalentes."<sup>9</sup>

También en lo relacionado a cultivos: se permitió la posesión de 150 hectáreas de tierra de riego para el cultivo del algodón y 300 para plátano, caña de azúcar, henequén, café, arboles frutales y algunos otros productos, o sea, cultivos más lucrativos que el maíz.

Otra modificación adicional a la ley es el de introducir el derecho de amparo en materia

---

<sup>9</sup>MARTINEZ GARZA, BERTHA BEATRIZ. EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. P62



agraria. Este controvertido procedimiento legal, de origen de jurisprudencia angloamericana, con el fin de retrasar o detener los procedimientos de expropiación ( el Habeas Corpus, que operó en manos de países conservadores).

Durante las tres primeras administraciones posteriores a Cárdenas, una lentitud caracterizó la implementación de los ideales revolucionarios, creando un malestar en el campo, junto con el aumento de la población agrícola. " El impacto mayor de Cárdenas fue el de reducir el número de campesinos sin tierra, del 68.8% al 38.8% de la P.E.A. del sector agrícola. Sin embargo el crecimiento demográfico, aumentó la fuerza de trabajo agrícola de 3 831 000 en 1940 a 6 000 000 en 1958; ha originado el aumento del número de campesinos sin tierra a un 58% aproximadamente."<sup>10</sup> Siendo el titular de la Secretaría del Trabajo, el Lic. Adolfo López Mateos ( el mismo se autocalificaba de izquierda), paso a ser el candidato presidencial del partido oficial en 1958. Una vez ocupado la silla presidencial, sus procedimientos inmediatos lo hicieron retornar a tomar en cuenta a la reforma agraria. Durante su sexenio, distribuyó casi once millones de hectáreas, más que cualquiera de los presidentes anteriores, a excepción de Cárdenas. Sin embargo, la distribución acelerada de la tierra correspondió a la de pastoreo, permaneciendo la de cultivo sin tocar. El nuevo giro de la política gubernamental de López Mateos fue el de transferir para uso ejidal, la tierra de los distritos federales de riego.

Los sucesores del Lic.A. López Mateos, fueron el Lic. Gustavo Díaz Ordáz (1964-1970); el Lic. Luis Echeverría A. (1970-1976); y el Lic. José López Portillo (1976-1982); fueron periodos que arrastraron el problema agrario en su conjunto.

" Cada uno se ha enfrentado al dilema que supone, por un lado, la presión política y el

---

<sup>10</sup>REVISTA DEL MEXICO AGRARIO. NUM. 3 . 1977. P. 29

imperativo de justicia social de distribuir mayor cantidad de tierra, y por el otro, la existencia de fuerzas duales en la esfera política sobre el tamaño o extensión de la tierra, al tenor de la aplicación de las leyes de reforma agraria... condujo a la disminución de la tierra afectable de reparto."<sup>11</sup>

Bajo Díaz Ordaz se transfirieron para uso ejidal unas 13 millones de hectáreas y, durante la administración de Echeverría se distribuyeron 17 millones más. Según las estadísticas oficiales de la autora Hewitt, en 1969 se reparten 7 935 476 hectáreas, correspondiendo la cantidad a órdenes iniciales de afectación y no a resoluciones definitivas. El Departamento de Estudios Especiales de la nueva Secretaría de Reforma Agraria, comunica que las órdenes firmadas por Díaz Ordáz, suman un total de 23 055 019 has., y que la cantidad real transferida durante su mandato fue de 9 000 000 hectáreas.

Ya en la dimensión de la política agraria de Echeverría, esta representada por su decisión de apoyar al ejido colectivo, en su discurso de septiembre de 1974, en donde elogia al sistema del ejido colectivo, porque encajona bajo el moderno concepto de empresa que en la actualidad se requiere.

La calidad y cantidad de la tierra, son dimensiones abstractas, en lo concreto, distribuir tierra a los pobres significa distribuir la posibilidad de sembrar maíz.

En un país en que casi la mitad de la población depende directamente de la agricultura y en el que el 60% de la tierra está clasificada como árida y un 30% como semiárida, dependiendo de lluvias caprichosas, es de comprender que la política de riego, es un arma estratégica del desarrollo. Hablaremos de ello en el capítulo dos.

---

<sup>11</sup>REVISTA DEL MEXICO AGRARIO. NUM.3 .1977.P.31

## **1.2 LA ESTRATEGIA MEXICANA DE MODERNIZACION AGRICOLA.-**

El sorprendente crecimiento de la producción agrícola en la posguerra en México está en relación con una estrategia de modernización rural aplicada en el país entre 1940 y 1970. Dicha estrategia de modernización rural obedeció a la creación de un enclave de grandes propiedades privadas y de nuevas técnicas intensivas de capital de esta manera se configura la política agrícola de la posguerra.

En el período de Cárdenas cambio el carácter de la economía y la sociedad del país, el GOBIERNO pasó de administrador pasivo a promotor activo del crecimiento económico y el cambio social. Los gastos en administración durante su régimen pasaron a representar del 60% del presupuesto nacional a 44%; mientras que la porción del presupuesto destinado a proyectos económicos paso del 23 al 30%.

"El gobierno hizo carreteras y presas en una escala fenomenal; creó instituciones financieras nacionales para llevar los fondos públicos a sectores estratégicos de la economía, además de nacionalizar ferrocarriles y la industria del petróleo. Los logros del nuevo Gobierno serían las bases para el desarrollo industrial del país."<sup>12</sup>

La estrategia rural de Cárdenas se orientó a distribuir tierra a comunidades campesinas , crédito, ayuda técnica y servicios sociales. Elaboró una revisión de la ley de reforma agraria de 1934, logró restituir tierras a muchas comunidades campesinas establecidas de antiguo e invadidas por intereses porfiristas y expropió tierras a grandes empresas agrícolas comerciales ( a veces en manos extranjeras), y las entregó a antiguos peones "... entre 1930 y 1940 , el número

---

<sup>12</sup>FERNANDEZ, RAMON. POLITICA AGRICOLA. ENSAYO SOBRE NORMAS. P. 52

de campesinos sin tierras en México bajó del 68 al 36% de la fuerza rural de trabajo." <sup>13</sup> La forma de tenencia de la tierra preferida por la administración cardenista fue el ejido, sistema de tenencia comunal con raíces históricas en los tiempos prehispánicos y coloniales; la tierra podían trabajarla durante su vida y la dejarían a un heredero, pero sin permitirse su enajenación por hipoteca ni venta.

Los beneficiarios de la reforma agraria según la autora Hewitt, en las regiones de cultivo comerciales, se organizaron en "ejidos colectivos", innovación institucional de la administración cardenista para mantener economías de escala. Coincide con otros autores, por ejemplo: "Así se basó el crecimiento agrícola en México, en el sector de la reforma agraria, las inversiones oficiales en carreteras, obras de riego, escuelas y servicios médicos inundaron el sector rural agrícola."<sup>14</sup>

El crédito y la ayuda técnica para hacer productivas las tierras ejidales los proveía el Banco Nacional de Crédito Ejidal (B.N.C.E.), recién fundado, empezando a laborar en una estructura jerárquica de grupos de interés campesinos, otorgando crédito, maquinaria y ayuda técnica agrícola. Entre 1936, año de su fundación, y 1940, el B.N.C.E. invirtió 300 millones de pesos en el sector ejidal de la reforma agraria mexicana, esto a finales del período cardenista. Ver anexo estadístico cuadro 9 y 11. Las explotaciones agrícolas privadas que ocuparon unos 5.2 millones de hectáreas cultivadas en 1930, sólo tenían 3 millones de hectáreas en 1940; mientras las tierras ejidales aumentaron de 800 mil a 3.5 millones de has.

---

<sup>13</sup>HEWITT DE ALCANTARA, C. OP.CIT. PAG.67

<sup>14</sup>GUTELMAN, MICHEL. CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO, 1977. P. 43

Más importante aún era que la productividad de las tierras ejidales que aumentó mucho debido a los cambios en la política oficial como para sobrepasar la productividad de las grandes haciendas privadas en 1940. En su conjunto, los ejidos producían el 51% del valor de los productos agrícolas de México.

Pronto el desarrollo económico y social del agro mexicano por la vía cardenista fue abandonado después de 1940, porque el partido político oficial, ahora dominado por la clase media superior urbana, se encontraba espantado frente a los cambios y apoyos a los sectores campesinos y obreros.

### **1.3.- EL MAIZ Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA PRODUCCION MAICERA**

El maíz es un cereal que se cultiva en tres pisos ecológicos (tierras calientes, frías y templadas). Contiene una diversidad de variedades, y prospera tanto en laderas, suelos profundos y extremosos; además puede convivir con otros vegetales.

La ocupación en el cultivo del maíz, es de tipo familiar, mayoritariamente, y la mayor superficie de cultivo es de tipo temporalero ( con propiedad de tipo temporal-ejidal).

El sistema agroindustrial del maíz se constituye por diferentes grupos de actividad : fabricación de harina de maíz, molienda de nixtamal, fabricación de tortillas, fabricación de almidones, féculas de almidones, féculas y productos familiares a ella; fabricación de palomitas de maíz, charritos y productos similares; fabricación de concentrados, jarabes y colorantes para alimentos.

Se carece de información para establecer el comportamiento de la industria del maíz, pero si sabemos la importancia estratégica para la alimentación de un elevado promedio de ocupación (básicamente familiar ocupada en pequeñas y medianas empresas ).

La alimentación por el maíz debe complementarse con otros productos para una alimentación completa porque su valor nutricional es bajo dentro del conjunto de los alimentos, pero elevado en el conjunto de los cereales: "El hecho de que el maíz permitiera la supervivencia de un pueblo entero como el mexicano obedece, a su capacidad de adaptación orgánica milenaria de la población, a los carbohidratos al igual como el frijol."<sup>15</sup>

Es decir las diferencias nutricionales en términos de aminoácidos son complementadas con frijol, calabaza y chile, y eso explica la supervivencia de una dieta ( tipificada como monótona), que sin embargo sirve para la reproducción social.

La ausencia relativa de gluten en el maíz, le impide la obtención de harina panificable. En contraposición presenta gran valor energético por su alto contenido de grasa , pero le impide su almacenamiento por largos periodos.

" En relación con otros cereales, contiene una elevada cantidad de leucina, alanina, ácido aspártico y relativa de ácido glutámico, triptófano, lisina y glicina . Después de someterse a molienda rinde 3% de aceite, 16% de agua, 26% de sustancias alimenticias básicas y 55% de almidón. El frijol contiene 58% de carbohidratos, 11% de agua, 22% de proteínas, 1.6% de grasa y 4% de fibras , convirtiéndolo en un complemento nutricional considerable."<sup>16</sup>

El consumo de maíz se expresa con el salario, según la opinión de el Instituto Nacional del Consumidor. El maíz constituye la 'frontera del hambre', porque ante la crisis económica generalizada y del propio sector agrícola, resulta un paliativo ante las hambrunas porque se

---

<sup>15</sup>GONZALEZ , CUAUHTEMOC . OP . CIT . PAG . 37

<sup>16</sup>GONZALEZ , CUAUHTEMOC . OP . CIT . PAG . 38

mantiene el precio subsidiado a la tortilla en el medio urbano, o porque una alta proporción de la producción es para autoconsumo., esto nos habla de la importancia de contar con un pedazo de tierra para producir maíz.

Las deficiencias nutricionales en México se originan por la disminución del consumo de maíz y frijol, ante el incremento de precios y la pérdida del poder adquisitivo en la población, los bajos niveles de producción alcanzados y el aumento en el uso industrial.

Las evidencias botánicas, en la actualidad, quitan la duda sobre el origen del maíz.

"En la lengua portuguesa el maíz se llama MILHO, y en el español MIJO. En muchas lenguas africanas el nombre del maíz significa: grano o sorgo de Egipto. Y en Turquía dan el nombre de KUKURUZ."<sup>17</sup>

El maíz es una pieza de control de la historia de los pueblos americanos antes y después del contacto colombiano. Excavaciones en Nuevo México, Centroamérica; Tamaulipas, Chiapas, Oaxaca y el Valle de Tehuacán en Puebla, elaboradas en los años cuarenta, desenterraron restos de maíz, por el antropólogo Dick y McNeish. Estos confirman que la domesticación y el desarrollo del maíz fue producto de la creación humana por culturas aborígenes, que ocuparon en la antigüedad las tierras americanas. También dicen: allí hace milenios, la naturaleza y el conocimiento humano crearon el maíz.

Se cree que el Teosintle fue el antepasado del maíz en forma silvestre, que significa en náhuatl, maíz de los dioses; aunque también predominan otros nombres antiguos : cocopi, cencocopi, acecentli, acicintli, acés, acis, iltis. Investigadores como Mangelsdorf y Reeves en

---

<sup>17</sup>WARMAN , ARTURO . OP . CIT . PAG . 43

1942, denominan a las variedades anuales como *Zea mexicana*, a las variedades perennes denominan la *Zea perennis* y la *diploperennis*.

A continuación exponemos algunas características generales de la producción maicera:

El maíz es el alimento básico de la población mexicana y el principal cultivo del país en función de la superficie total cosechada y de la producción de los principales cultivos anuales, es el soporte de la economía campesina, porque el 85% de la superficie cultivada es en temporal. Ver anexo estadístico cuadro 20 y 21.

La producción primaria es a través de un extenso número de minifundios dispersos en el territorio nacional, situación que determina también un consumo familiar. El resto de la producción se comercializa bajo un régimen de precios de garantía, fijados periódicamente por el Gabinete Agropecuario. "La encuesta de 1977, revela un consumo alimenticio del maíz, en promedio, de 45.2% de calorías, 38% de proteínas, 49.1% de calcio, 39.8% de hierro y 48.4% de tiamina."<sup>18</sup>

El abasto y comercialización del maíz es a través del sector público (por Conasupo) y el sector privado, y tiene los siguientes destinos: el consumo humano (a través de la tortilla de masa nixtamalizada o de harina), el consumo animal, la manufactura industrial (de almidones, glucosas, féculas y frituras) y semilla para siembra.

La producción del maíz tiene un alto grado de aleatoriedad, debido a las condiciones climatológicas inherentes al cultivo practicado en zonas de temporal y riego. Los rendimientos promedios nacionales registrados para el maíz, han oscilado entre 1.2 y 1.8 ton/ha. para las áreas de temporal, entre 2.7 y 3.2 ton/ha para las de riego. El maíz se cultiva en todo el país pero

---

<sup>18</sup> INEGI. ABASTO DE PRODUCTOS BASICOS. INEGI. MEXICO. 1991. PAG. 23



destacan por su participación los estados de México, Jalisco, Chiapas, Puebla, Michoacan, Guerrero (para el ciclo primavera-verano P-V) y Tamaulipas (en el ciclo otoño-invierno O-I).

A fin de complementar la oferta interna del maíz, Conasupo realiza importaciones para mantener un nivel de reserva técnica reguladora.

Según el INEGI: " el consumo total observa un promedio anual de 15 millones de toneladas. Cabe destacar que el 63.4% del maíz se destina al consumo humano en la elaboración de tortilla. Para consumo animal 20.1% (un decreto presidencial prohibió destinar el maíz para consumo animal para 1986). En manufactura industrial participa con 3.6% del consumo, mientras para semilla de siembra representa poco más del 1%. Por concepto de mermas se pierde un 10% de la disponibilidad total de este cereal (sucede en la movilización, el almacenamiento y su comercialización)."<sup>19</sup>

El número de productores campesinos que se dedican al cultivo del maíz, es superior a dos millones y una buena parte es retenido por el productor para autoconsumo familiar. La estimación es en base al Balance Físico de Oferta-Demanda de maíz, gracias al informe del Grupo Permanente de Trabajo del Gabinete Agropecuario., la Dirección General de Estadística del INEGI., la Dirección General de Economía Agrícola de la SARH y la Dirección General de Granos y Oleaginosas de Secofi en 1983.

#### **1.4 PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION DE MAIZ.**

La participación del gobierno tiene remotos antecedentes cuando los problemas de abundancia y de gran carestía del producto conmovían a la población por ejemplo, una crisis agrícola equivalía al surgimiento de una crisis en la producción de maíz, porque constituía el alimento

---

<sup>19</sup>INEGI. ABASTO DE PRODUCTOS BASICOS.PAG.25

básico para la población indígena, mestizos y españoles pobres y de casi todos los animales de carga y transporte, de aves y cerdos. Dice el autor Cuauhtemoc G. que el maíz equivalía a la fuerza motriz del transporte de pasajeros y de mercancías.

La crisis del maíz tenía entonces un doble efecto: una significaba escasez, carestía, hambre, desocupación y tensión social en la ciudad, mientras que para el campo representaba la catástrofe.

Para disminuir la problemática, el gobierno colonial, implementó dos instancias reguladoras que controlaran la existencia de granos: el pósito y la alhóndiga. Pero estas instituciones mostraron limitaciones para regular el comercio, porque favorecían a estratos sociales urbanos en detrimento de la población rural, además no resolvían la especulación, así fuera en tiempos de carestía o abundancia.

Los agricultores pobres tenían que vender su producto dentro de los límites impuestos por el mercado regional, siempre a precios bajos; los hacendados en cambio, podían trasladar sus cosechas fuera del mercado regional y obtener grandes ganancias. Por lo tanto desde tiempo atrás la agricultura nunca fue rentable ni favorable para el pequeño productor; en años buenos los precios se derrumbaban debido a la abundancia de la oferta y escasa demanda, en tiempos de crisis el grano se obtenía a precios altos y especulativos. Tal esquema no ha variado a lo largo del tiempo, y el Estado ante la situación ya de por sí complicada, ha tenido que intervenir para proteger a las capas sociales desfavorecidas para el consumo del maíz; tanto en las zonas rurales como urbanas mediante programas que subsidiaron a la distribución y al consumo del grano básico.

"En la actualidad el maíz sigue siendo el cultivo nacional por excelencia ...ocupa más de una tercera parte de la superficie cosechada, proporcionando empleo a cerca de tres millones de

campesinos; aporta más de la mitad del volúmen total de granos cosechados y contribuye en un 65% de las proteínas y calorías consumidas en el medio rural."<sup>20</sup>

La contribución del maíz es de carácter histórico, en la reproducción de la sociedad mexicana desde la época prehispánica. Sin embargo, en la actualidad se encuentra en descalabro la autosuficiencia del maíz. Desde principios de los años setenta, comenzó una importación masiva del grano, como producto de la política oficial errática que genera un abandono del cultivo a consecuencia del desestimulo de precios de garantía (precio en el cual el productor recupera lo invertido en la producción del grano), combinado con altos costos de producción, mayor rentabilidad de otros cultivos y una baja pronunciada del precio internacional. El interés del Estado no favoreció al maíz sino a otros cereales más rentables, según el autor Cuauhtemoc.

Al no tratar de evitar la dependencia en las importaciones anuales del maíz, las que ascendieron al 30% de los requerimientos nacionales durante el año de 1970; se acentuó la dependencia del exterior al no revitalizar el ejido, por ser la unidad productiva fundamental del maíz (pues el 80% de la producción nacional se produce en ejidos), y enfrentada desfavorablemente a una política tecnológica agresiva por parte de los principales productores mundiales, que han multiplicado sus rendimientos, abarataron sus costos de producción e invadieron el mercado internacional para presionar a la baja los precios.

El consenso campesino se conformaba con pedir más tierras para cultivar maíz, pero no se podía repartir tierra de manera infinita, sin afectar al capital agrícola. El Estado opta por el abandono productivo del maíz y orienta su política durante los años ochenta hacia las "ventajas

---

<sup>20</sup> GONZALEZ, CUAUHTEMOC. LOS RETOS DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. T. 1. PAG. 15

comparativas".

Durante nuestro periodo, sin embargo, se sostiene con altibajos, el apoyo a la producción maicera en la perspectiva de la autosuficiencia alimentaria., el último esfuerzo serio fue el apoyo a través del SAM, que adelante tocaremos.

## **1.5. CONCEPTOS BASICOS.**

### **1.5.1 DE LO AGRICOLA A LO AGRARIO Y SU RELACION**

Todos los países en vías de desarrollo, amenazados por ciertos temas de industrialización, se ven obligados en seguida a medir la importancia de una política agrícola coherente y enérgica para el desarrollo.

La autora Hewitt explica que : "no hay desarrollo económico sin revolución agrícola, o cuando menos sin transformaciones profundas de las condiciones de la actividad y producción agrícola."<sup>21</sup>

El primer aspecto de una política agrícola es la reforma agraria, ya que persigue poner fin a las desigualdades y los abusos que origina el régimen concentrado en la tenencia de la tierra. La ventaja de la reforma agraria, en el plano social, es el reducir la desigualdad insoportable y facilitar la instauración de la propiedad de la tierra para quienes la cultivan. Por tanto, la política agrícola es más rica que una política agraria, cuando la seguridad y equidad en la distribución de tierra, no obstaculiza el proceso productivo agrícola. Distribuir tierra en México ha significado distribuir la posibilidad de que el campesino empobrecido tenga un referente de sobrevivencia, donde la producción maicera se ha transformado en el punto clave., así tierra y maíz son un sólo elemento de sobrevivencia de ahí la importancia de lo agrario -distribución de tierras- respecto a lo agrícola-productivo-.

---

<sup>21</sup>HEWITT DE ALCANTAR, C.OP.CIT. PAG.72

Una política de desarrollo agrícola, considero también, incluye las siguientes medidas: 1) La extensión de las tierras cultivables y su preparación para el cultivo; 2) la asistencia técnica a los agricultores, para usar los métodos racionales de producción; 3) la asistencia financiera, mediante una organización del crédito agrícola; 4) el mejoramiento de los métodos de distribución, mediante una organización del almacenamiento, transporte y sistema de precios del mercado. De esta manera podemos comprender las importantes medidas tomadas para la producción maicera que analizaremos.

### 1.5.2 EL CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En cuanto a la Administración Pública, la entendemos como la conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. La Administración Pública se distingue del Estado, en tanto este se conforma de territorio, población y gobierno y otra serie de elementos abstractos de mayor complejidad teórica., mientras que " La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno."<sup>22</sup>

Las operaciones administrativas del gobierno en sus aspectos de planificación, organización, procedimientos, personal, relaciones de trabajo, dirección y otras - se ejecutan en relación con las actividades de carácter político, con las formas de la organización gubernamental y con los propósitos de todo el sistema. La planificación por ejemplo, es la formulación del programa de gobierno para atender las necesidades y los ideales de la sociedad. Las cuestiones llamadas " administrativas" , de cómo organizar y metodizar las funciones de la planificación, necesariamente

---

<sup>22</sup>MUÑOZ AMATO, PEDRO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. T. 11983. PAG. 13

se subordinan a las decisiones políticas.

En otra versión : " ... la Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir la política pública, o sea la voluntad del gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes." <sup>23</sup> Es pública porque comprende las actividades sociales sujetas a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es Administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

Por otra, el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la Administración Pública se integra por los siguientes organismos: la Presidencia de la República , las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República , ellos integran a la Administración Pública centralizada. Pero los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones nacionales de crédito, las Instituciones nacionales de seguros y finanzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Según Luis Aguilar Villanueva, las políticas públicas son una valiosa herramienta en el proceso de reforma del Estado. Por qué reforma?, para resolver el agotamiento del Estado de bienestar que condujo al deterioro del bienestar de la población, acompañada de una crisis fiscal, en la cual ya no opera bajo la simple participación de los grupos corporativos, tanto empresariales como de trabajadores que obtenían beneficios a cambio del apoyo electoral.

Tales problemas sociales y económicos agrícolas, conformaron el panorama del gobierno de los

---

<sup>23</sup>DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION.T.1.1978.PAG.47

años setenta, enredado en una crisis y por tanto, con una mayor tarea política y también obligado a tener un máximo cuidado en el uso de los recursos.

" La puesta en marcha de un programa gubernamental, conlleva erogaciones para su implementación y evaluación; recursos que pudieron haberse empleado en algún otro programa más importante y oportuno, dentro de la sociedad para mejorar el consenso."<sup>24</sup>

Así, las políticas públicas intentan que los actos de gobierno recuperen el adjetivo de públicas, por medio del respeto a la ley y el uso óptimo de los recursos escasos, económicos o políticos; también busca que los beneficios que se obtienen de las obras o servicios estatales se distribuyan al igual que los costos de manera equilibrada, entre los diferentes grupos que conforman la sociedad.

Las políticas públicas, según Luis Aguilar, abordan tanto la elaboración de políticas que respondan a los intereses de la sociedad, como el tejido conformado por grupos de interés emergentes y establecidos, para elevar sus demandas a nivel público. Por tanto, una política pública toma en cuenta el proceso de toma de decisión gubernamental, pero contando con una naturaleza pública en el proceso decisorio; es decir, ' lo público', en la relación Estado-sociedad, referido a los asuntos de interés general en la mayoría de los ciudadanos, y contar con el manejo responsable y transparente de los recursos públicos.

Las políticas plantean una forma de gestión e introduce cambios en la concepción de algunos instrumentos tradicionales de gobierno. Puede verse cuando se conforma el Plan Nacional, siendo este un plan-instrumento de política económica y social que contempla jerárquicamente las metas

---

<sup>24</sup>AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS. 1992. PAG. 29

en un tiempo y espacio concreto, se utiliza para alcanzar los fines nacionales y el desarrollo integral del país. "...contará con previsiones para el futuro empleo de los recursos, a fin de alcanzar las metas deseadas, así como los instrumentos y personal responsable de su ejecución."<sup>25</sup>

Las políticas públicas tienden a hacer las tareas y acciones, con mayor eficiencia, eficacia y justicia, es decir la operancia del principio de racionalidad económica, clara con un Plan para gobernar a la nación.

La acción del Estado, es el primer elemento de la ciencia de la administración. Esto es tal, porque la acción repetida se llama actividad y esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos del Estado y constituye la vida propiamente exterior del Estado, es lo que llama Lindblom propiamente administración del Estado o ADMINISTRACION PUBLICA.

La naturaleza histórica de la Administración Pública moderna, según Alejandro Nieto es que en política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización del Estado. Hablar de administración es hablar de reforma. Administrar es reformar.

El cambio corresponde al mismo movimiento de las instituciones.

### 1.5.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION MAICERA

Cuando nos referimos a la gestación de la Administración Pública en materia de producción maicera, remitimos a la creación de instituciones, Comisiones y Oficinas Especiales; así como al establecimiento de planes, programas y líneas de acción para el desarrollo productivo del grano básico. A nuestro juicio se ha tenido un período de auge de la Administración Pública al impulsar

---

<sup>25</sup>LINDBLOM, CHARLES. EL PROCESO DE ELABORACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS. 1991. PAG. 37



proyectos y programas concretos para alcanzar las metas establecidas, mediante políticas agrícolas nacionales.

Sin embargo, la política agrícola nacional ha oscilado en dos tendencias que han representado la dualidad de la situación nacional: ventajas comparativas y autosuficiencia; la política de ventajas comparativas aplicada en los sexenios posteriores a nuestro período de análisis ofrece preferencia a la adquisición de bienes del exterior para satisfacer el mercado y consumo internos, y conduce sin duda a una dependencia en la economía nacional. Y la Administración Pública no ha podido resolver esta dependencia inminente porque no le dá el debido impulso a la política de autosuficiencia productiva del maíz. La autosuficiencia , es una política pública que procura favorecer al productor mediante una serie de mecanismos , todos ellos encauzados a lograr satisfacer el mercado nacional, mientras que las ventajas comparativas suponen un mercado abierto al que se recurre para satisfacer las necesidades nacionales, pero también apunta a resolver un aspecto que toca la soberanía nacional: la alimentación sin dependencia externa, del pueblo mexicano.

Durante el período 1970-1982, la aplicación de la Administración Pública operó bajo el impulso de la autosuficiencia alimentaria mediante el sistema de precios de garantía sobre el maíz, situación que establece una redituabilidad económica a los productores nacionales de maíz que les permite defenderse de las desventajas para producir., así mismo, el Estado los apoya en la distribución y comercialización de sus cosechas, frente a la situación parasitaria de los intermediarios y monopolizadores de la producción del maíz.

La producción de maíz se da bajo dos condiciones técnicas de la producción: una en superficie de temporal, es decir, donde la eventualidad de la lluvia juega el papel central en la

producción y productividad del maíz; otra es la producción en superficie de riego, en la cual se tienen los cuidados de satisfacer las necesidades de la siembra del grano de maíz y por tanto, la productividad alcanzada es mayor que la primera. Otra diferencia es en cuanto a la agricultura comercial frente a la agricultura campesina, que resulta indispensable en el desarrollo del trabajo de tesis. Ante ello señalamos que ambas buscan una ganancia pero que la primera se olvida de las necesidades de la región en busca del puro lucro, mientras que la segunda busca satisfacer sus necesidades y la de su comunidad también principalmente, grosso modo se distribuirían porque una busca ganancia y la otra sobrevivencia.

La Administración Pública en el caso del maíz no se reduce a un problema de precios, insumos, riego, etc. sino que incluye un componente fundamental: tierra. Si bien este elemento empieza a declinar, como distribución de bienes por parte del Estado, y sigue presente durante la etapa de estudio, de tal manera que acudimos a él como hilo conductor que permite entender las políticas agrícolas nacionales.

## CAPITULO II .-LA GESTACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO DE 1940 A 1970

Sin duda en el periodo 1934-1940 de este siglo cuando se establecen las bases de pacificación y del desarrollo posterior, así como los elementos de política pública que fructificarían en una relativa estabilidad social, económica y política de nuestro país.

Entre dichos elementos se encontraba la iniciativa estatal de crear una serie de organismos y empresas en el apoyo productivo agropecuario: en infraestructura hidráulica y carretera, almacenes, sistemas de comercialización, manejo de precios de garantía por el Estado, etc., con todo lo anterior, sin embargo, creemos que en el periodo de 1940 a 1970 se gesta la moderna etapa de la Administración Pública y ello en respuesta a la creciente demanda nacional de maíz, porque se desarrollan notables programas y políticas de apoyo a su producción.

Predominan importantes instituciones y empresas paraestatales como la PRONASE, GUANOMEX, LA COMISION NACIONAL DEL MAIZ, BANCOS AGRICOLAS, CONASUPO, entre otras, así como un amplio espectro de instituciones de apoyo al sector agropecuario: SRH, SAG, etc.

En el discurso inaugural del sexenio de Manuel Avila Camacho (1941-1946) se declara que el futuro de México depende de la "energía de la iniciativa privada". Además, ofrece seguridad a las propiedades agrícolas privadas y sustenta el desarrollo industrial en base al sector agrícola. Se establece en el Plan de Movilización Agrícola de la República Mexicana elaborado en 1942 por la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Cuando inicia la Segunda Guerra Mundial los empresarios mexicanos ven la oportunidad de ensanchar el mercado nacional y extranjero. Por tanto, anhelaron el cambio en la política de crédito y comercial que favorecía a las cooperativas campesinas y obreras.

Esta variación de los destinatarios privilegiados de las políticas públicas define el abandono de lo agrario por lo agrícola, en detrimento del proyecto campesino cardenista. Uno de los ejemplos inmediatos será la política de investigación y desarrollo, veamos.

## 2.1 LA POLITICA DE ASISTENCIA TECNICA E INVESTIGACION

Con la denominada "revolución verde" México emprende la tarea de fomentar la investigación científica en la producción de cereales, en especial del maíz.

Se califica a la política de investigación en excesivamente insuficiente para promover la productividad necesitada en el campo mexicano. En el que el Instituto de Investigaciones Agrícolas con poco presupuesto hizo todo su esfuerzo para elevar la producción maicera.

Fue apoyada la tarea de investigación por la Oficina de Estudios Especiales de la Secretaría de Agricultura, pero se inclinó a favorecer la investigación y asistencia a las exigencias de las explotaciones comerciales privadas.

La "revolución verde" fue apoyada y aprobada por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en 1941 y por el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Tal proyecto estudió las consecuencias socioeconómicas mediante la introducción de una serie de innovaciones tecnológicas para introducir en gran escala, nuevas variedades de granos alimenticios. Es en México, donde el personal de la Fundación Rockefeller realizó los primeros experimentos con semillas de alto rendimiento destinadas a países en vías de desarrollo.

La denominación, "revolución verde" no es muy preciso ya que se usa desde un tipo concreto de investigación genética hasta una estrategia general de modernización agrícola. Determinamos que modernización agrícola, no implica desarrollo para todos los miembros de una comunidad. Porque ocasionaría un deterioro relativo o absoluto en el bienestar de grandes masas de población. Se ha considerado a la "revolución verde" como la introducción de un paquete determinado de prácticas

de insumos (con la utilización de semillas mejoradas, la aplicación de fertilizantes químicos, insecticidas, herbicidas y la regulación del agua), necesario para explotar el rendimiento producido por la investigación genética a nuevas variedades de granos alimenticios.

Se cataloga a la "revolución verde" como estudio de un caso de cambio tecnológico en la agricultura tradicional del maíz. Se trataba de convertir lo tradicional en intensivo, lo temporal a riego. La "revolución verde" como apunta Keith Griffin es desde un punto de vista técnico, como una revolución biológica y química, desde un punto de vista socioeconómico, como una revolución comercial.

Sin embargo, la asistencia técnica en tal paquete tecnológico de cambio agrícola, sólo se centro en las explotaciones intensivas de capital, porque pudieron contratar los servicios técnicos para implementar y desarrollar la tecnología de producción maicera. Mientras tanto los agricultores pobres no tuvieron la oportunidad de hacer crecer su producción al no contar con los recursos suficientes para pagar investigación y asistencia técnica en sus cultivos temporaleros.

### 2.1.1

#### IMPLICACIONES SOCIALES DE LA INVESTIGACION AGRICOLA EN MEXICO -

Las investigaciones científicas sobre la productividad agrícola de 1940 se desarrolla en apoyo a las grandes empresas agrícolas capitalistas; y continuó la tendencia a la polarización del sector agrícola en ricos los agricultores comerciales frente a amplios sectores de empobrecidos agricultores temporaleros.

Cuando en 1947 los "pioneros" de la agronomía mexicana, cambiaron el departamento original de estaciones experimentales en un Instituto de Investigaciones Agrícolas (I.I.A.) oficial, que funcionó hasta 1960, no les interesaba en principio la importación de tecnología extranjera, su tarea se centró en recoger muestras de semillas de trigo y maíz, con el fin de buscar variedades de mayor

rendimiento. Sin embargo, después de 1945, fue eclipsada por la influencia del programa conjunto de investigación agrícola del gobierno mexicano, y de la Fundación Rockefeller (incorporado en la Oficina de Estudios Especiales, [O.E.E.] que produciría la tecnología asociada con la " revolución verde". Comenzó la nueva investigación de los gobiernos pos-cardenistas, en cómo incrementar la producción en el próspero sector privado no cómo resolver los problemas de las pequeñas parcelas mexicanas; cómo proveer un excedente que alimentara a las ciudades en rápida expansión y aprovisionar las nuevas industrias y no cómo luchar con la pobreza que afligía a una gran parte de la población rural.

En 1961, cuando terminó la existencia separada del Instituto de Investigaciones Agrícolas y la Oficina de Estudios Especiales, que se fundieron para formar el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, [I.N.I.A.], los científicos extranjeros se retiraron oficialmente del programa de investigaciones agrícolas de México. Pero se sigue con la tendencia ya marcada en la investigación en el agro.

#### 2.1.2 LA INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA AGRICOLA.-

En 1941 en el régimen de Manuel Avila Camacho, con ayuda de Josephus Daniels (entonces embajador de los E.U. en México). Se logra el apoyo para ayuda a la agricultura mexicana por medio de la Fundación Rockefeller de los E.U..

La creación en octubre de 1943, de la semiautónoma Oficina de Estudios Especiales en la Secretaría de Agricultura, puso el marco administrativo en el cual se llevaría a cabo el programa cooperativo de asistencia agrícola. Al correr los años, el gobierno mexicano asumió una mayor responsabilidad financiera del programa y sus recursos humanos y técnicos, mientras la fundación seguía pagando a su personal técnico, su equipo, sus gastos administrativos y una parte sustancial a los sueldos de los agrónomos mexicanos. Ver anexo estadístico cuadro 25,32 y 35.

De todos modos, hasta 1961, cuando cesa sus funciones la Oficina de Estudios Especiales, su personal pasó al Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA); pero la dirección del programa estuvo firmemente en manos de la fundación (por lo tanto la investigación para producir logró más peso la política de ventajas comparativas rezagándose la de la autosuficiencia alimentaria del maíz). El objetivo de la Oficina de Estudios Especiales, era aumentar la producción de artículos alimenticios, centrándose la investigación en la adaptación de semillas a los suelos locales, en la búsqueda de mezclas adecuadas de insecticidas y fertilizantes, el uso eficiente del agua y otras. La autora Cynthia Hewitt nos dice que se limitó la investigación a dos plantas, el maíz y el trigo principalmente, con cierta atención al frijol en 1949, a la papa en 1952, a las hortalizas y verduras en 1953 y a la ganadería en 1956. Intervinieron especialistas en fitopatología, genética y suelos. A pesar del aumento del número de plantas comprendidas en el programa, el trigo y el maíz siguieron absorbiendo la mayor parte de los fondos para investigación; mientras duró la OEE. (en promedio se atribuía un tercio a los gastos anuales a la investigación del maíz y un cuarto a la del trigo). Las razones fueron porque la mayor superficie cosechada en México 64.6% para el maíz, y 7.4% para el trigo, siendo el maíz el artículo básico en la alimentación de la mayoría de los mexicanos. Ambos cereales representaban la dicotomía entre agricultura de subsistencia y agricultura comercial. Correspondiendo la agricultura comercial al trigo, por orientarse a los agricultores de la clase media y superior rural y la del maíz a las familias de clase baja, en condiciones de subsistencia.

El programa de experimentación triguera del proyecto conjunto Rockefeller-mexicano era diferente a la que presentaba el programa del maíz. Los agricultores de maíz de subsistencia, eran en gran parte olvidados de los planes oficiales. Por eso el rendimiento de trigo fue de los más altos en América Latina en 1960 y el rendimiento promedio del maíz era de los más bajos, pronto hubo excedente de trigo dada la modernización parcial de la agricultura.

La producción de trigo se elevó en los distritos de riego por ser de más productividad, y no podía elevarse la productividad del maíz en las zonas de riego porque no dejó las ganancias esperadas en comparación con el trigo. Permaneció en zonas lluviosas y templadas el primitivo cultivo del maíz. Y para sacar el trigo de los distritos de riego, la productividad del maíz hubiera tenido que elevarse sustancialmente.

### 2.1.3 EL PROGRAMA DE EXPERIMENTACION DEL MAIZ .-

En 1943 la OEE comenzó a recoger y someter a prueba las variedades indígenas y extranjeras de maíz,- para seleccionar las de mayor rendimiento y distribuirlas de inmediato a los agricultores y a los científicos del Departamento de Estaciones Experimentales de la Secretaría de Agricultura, ( que se convirtió en el IIA).

El personal técnico del IIA laboraba para obtener semillas de maíz mejoradas, hacia las zonas de pequeños cultivos tradicionales de México, mientras que la OEE prefería dedicar la mayor parte de sus recursos a semillas de muy alto rendimiento, que sólo era probable que utilizaran provechosamente los agricultores mejor dotados de la nación. Los primeros llevaban varios años esforzándose en producir semillas mejoradas de polinización abierta para las zonas no irrigadas. La investigación se orientara a producir varios tipos de semillas de maíz de alto rendimiento. Los rendimientos mayores se obtienen con los maíces llamados "hibridos", pero su excepcional productividad sólo dura para la primera siembra. En las siguientes siembras la productividad baja mucho. esto obliga al agricultor a comprar semilla nueva cada año.

Las variedades mejoradas de polinización abierta, son otro tipo de maíz de alto rendimiento. Aunque a veces son algo menos productivas que las híbridas pero tienen la gran ventaja de la permanencia, y el agricultor puede seleccionar de su cosecha semilla para el año siguiente (exactamente como suelen hacer los pequeños agricultores cuando siembran). Debido a estas



características, las variedades de polinización abierta resultan mejores para nuestros campesinos más pobres: En 1948, por las cifras de la autora Cinthya Hewitt, el IIA comunicaba que las semillas híbridas podían aumentar el rendimiento hasta el 70 % más que las semillas de maíz común y algunas variedades de polinización abierta como la Celaya, la Llera III y la Briseña producían un 50% más que el maíz común.

Para 1947, la OEE había entregado al IIA 2,170 líneas experimentales de maíz; según un informe de labores de S.A.G. periodo 1951-1952. Pero los técnicos veían la producción de esas semillas sólo como medida transitoria, que conduciría al fin a basarse en las híbridas. Y opinaban que toda la investigación científica se debería esforzar al aumento de los rendimientos. Entonces, la diferencia de rendimiento entre las variedades híbridas y las de polinización abierta eran grandes, para que se concediera mayor importancia a las híbridas. El personal de la Fundación Rockefeller de la OEE, destacaba la necesidad particular de reducir las importaciones de maíz, mientras que los colegas del IIA no estaban convencidos, pues en 1964, las importaciones representaban sólo el 2% del valor de la producción nacional de grano.

La productividad de las semillas híbridas dependía de la existencia de una combinación óptima de recursos escasos. Y la ventaja especial de la híbridas es su capacidad de responder bien a los fertilizantes, además pueden emplearse con eficacia en las zonas con un suministro de agua regular y adecuado. Por eso la mayoría de los agricultores de maíz, que trabajaban con lluvias insuficientes o imprevisibles, no podían beneficiarse con el uso de semillas híbridas.

La experimentación genética en el maíz se centró en contrarrestar las insuficiencias materiales de las milpas tradicionales en zonas de temporal, sin elevar la producción en tierras de riego.

Es preciso producir un tipo especial de semilla mejorada (híbrida o de polinización abierta), para



cada uno de los cientos de zonas ecológicas donde se cultiva el maíz, pero se hace patente el problema de usar una clase de semilla, que no puede servir más de un año en el caso de las híbridas.

Entre 1950 y 1960, el número de hectáreas de tierras de temporal dedicadas al maíz bajó casi en 200 000 las tierras maiceras de riego aumentaron en 375 000 hectáreas y la contribución de las de riego al volumen total de producción aumentó de 4.4 a 13.1% (según datos del C.I.A.). El empleo de fertilizantes y semillas mejoradas en gran parte siguió siendo desconocido. Y la gran mayoría de los productores de maíz no habían desarrollado el programa de experimentación del maíz; el rendimiento promedio en muchas regiones del país siguió siendo relativamente bajo (aunque el rendimiento de los estados irrigados del Pacífico septentrional llegó a 1 250 kg para 1960). Según Hewitt los estudios de la CIA en 1970, se convertía el maíz en un producto de empresa comercial satisfactoria para los grandes agricultores pero no en una base adecuada para los agricultores tradicionales y pequeños.

En síntesis la OEE prefirió asignar sus recursos a la creación de semillas híbridas de maíz y no a las variedades de polinización abierta; a pesar del enorme problema de poner aquellas semillas en manos de los campesinos de todo México, también se suma las fallas del programa de asistencia, al no lograr llevar los resultados de sus experimentos a la mayoría del campesinado. En 1955, la OEE crea un pequeño servicio de información agrícola destinado a proporcionar folletos y noticias a los agentes del Servicio Nacional de Extensión Agrícola de la Secretaría de Agricultura; tal programa proveía el único y delgado lazo de unión entre los científicos y el campesinado. No hubo una comunicación continua y permanente entre la OEE y los bancos agrícolas federales (que ejercían un buen control sobre las tierras de sus clientes). Al pasar el tiempo los círculos oficiales se ven obligados a estudiar los problemas del sector minifundista y de comunicar las nuevas técnicas al campesinado para producir.

## 2.1.4 LA 'NACIONALIZACION' DE LA INVESTIGACION AGRICOLA EN MEXICO

Para fines de la década de los años 50', ya no se justificaba la existencia de dos institutos disjuntos de investigación agrícola en México. La OEE estaba cada vez más dirigida por científicos mexicanos, producto de quince años de becas para educación superior a los E.U. de la fundación Rockefeller. La fundación se orientaba cada vez más a la exportación de la nueva tecnología fuera de México, dejando a los científicos mexicanos en posición de autoridad, pues tenían grados de maestría y doctorado. La esperada fusión de la OEE y el IIA se produjo en 1961, con la fundación del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, INIA.

A pesar de recibir el nuevo instituto considerables recursos, por desgracia, fueron declinando posteriormente; mientras que aumentaba la demanda de ayuda técnica en el campo y los servicios proporcionados eran cada vez más insuficientes. Ver anexo estadístico cuadro 25, 32 y 33.

La autora Cinthya Hewitt dice que en 1961, el presupuesto para investigación agrícola en México, comprendía 26 millones de pesos proporcionados por el gobierno, (más el valor de la tierra de los centros experimentales), y ocho millones de los fondos de la fundación Rockefeller. Al irse retirando la fundación del programa, el gobierno mexicano no aumento su contribución.

En toda la década de los 60', el INIA operó con el mismo presupuesto pese a la necesidad de contratar a más técnicos y abrir más centros de investigación maicera. Se mantuvo con ese presupuesto un promedio de 250 miembros profesionales y técnicos, distribuidos en 28 centros experimentales en 1961 y entre 32 centros para 1964. Aquellos hombres se especializaron en el cultivo para exportación de cereales. Ver anexo estadístico cuadro 4

El INIA no pudo desarrollar sino los programas anteriores que formaban su patrimonio. Además a pesar del poco personal adoleció del antiguo problema de falta de articulación entre la experimentación y la extensión, la distribución de semillas y los organismos de crédito. A excepción

del Centro de Investigaciones Agrícolas del Noroeste (CIANO), que se mantuvo con aportaciones de los grandes agricultores, el INIA no captaba el apoyo suficiente ni el interés de los minifundistas y ejidatarios.

Según Hewitt se mejoró la investigación agrícola en México cuando el presupuesto del INIA sobrepasó 45 millones de pesos en 1969. Esto gracias al movimiento organizado de peritos agrónomos mexicanos, que hicieron ver al gobierno la crisis de la investigación y la extensión.

### 2.1.5 EXPORTACION DE LA NUEVA TECNOLOGIA -

El INIA luchó por adaptarse a las necesidades del campesinado, mientras la fundación Rockefeller, en cooperación con el gobierno mexicano, terminaba de elaborar una estructura institucional para la promoción de la investigación especializada del trigo y el maíz a nivel internacional. La OEE sirvió de proyecto piloto con implicaciones internacionales, atrayendo estudiantes de otras partes del mundo. Entonces se crea por contribución del gobierno mexicano el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo, [ CIMMYT]. Los objetivos del CIMMYT establecidos en 1966, fueron la promoción a escala mundial de mejor rendimiento y calidad en la producción de cereales mediante la investigación básica y aplicada, el intercambio internacional de información y la preparación de científicos y técnicos experimentados. Pero se iniciaron las pruebas internacionales, en pequeña escala para el trigo en 1960 y para el maíz hasta 1971. Los resultados se computarizan y proporcionan un gran fondo de información genética, para utilizar en la determinación de los tipos de combinación más adecuados en diferentes condiciones de humedad, temperatura, duración de la luz diurna y posibles peligros o enfermedades. La institución continúa dirigida (como la OEE), primordialmente como un programa norteamericano de ayuda técnica, a pesar de la participación nominal del Secretario de Agricultura mexicano como presidente de su junta de gobierno. Otras instituciones internacionales apoyaron a la CIMMYT, como la Agency for International Development

de los E.U. , el Banco Mundial., el Fondo Especial de las Naciones Unidas y los gobiernos de Canadá y de Alemania Occidental.

En todo el proceso de modernización y auge institucional que se ha venido dando en las principales regiones agrícolas comerciales de México, se observa un ritmo señaladamente más rápido en las compras y las ventas, contribuyendo al proceso de expansión comercial.

Excluidas en gran parte las tierras de temporal del proceso de tecnificación y expansión comercial. Concentrandose casi por entero casi por entero hacia los grandes agricultores privados. Sin embargo, los ejidatarios y minifundistas que entraron en el proceso de tecnificación de la agricultura de riego, pagaron un precio alto al introducir nuevos y costosos insumos sin el tipo de ayuda financiera y técnica adecuada para hacer productivos esos insumos. Esta situación llevó a los ejidatarios y minifundistas a competir con desventaja por el crédito agrícola y el agua de riego ante los grandes. No estuvieron en condiciones de exigir mejoras en la calidad ni el precio de los bienes y servicio que necesitaban porque la burocracia bancaria los convirtió en compradores cautivos de insumos agrícolas seleccionados.

Los grandes agricultores privados independientes del sistema oficial de crédito, determinaron precios competitivos y exigieron eficiencia a los organismos estatales. Pronto montaron su propia organización para la producción y distribución de los insumos necesarios, de semillas , fertilizantes, insecticidas, aceite y gasolina. Pero los ejidatarios y los minifundistas no gozaron de esa opción. Existió por lo tanto una estructura dual de la oferta de maíz, con diferencias importantes en calidad y costo de los insumos.

## 2.2

### IRRIGACION Y PRODUCCION MAICERA

Desde los tiempos de Cárdenas, los ejidatarios y minifundistas en los distrito de riego fueron organizados con supervisión federal para la producción de unos cuantos importantes artículos

agricolas comerciales. La clave del control oficial en ese caso era el crédito; incapaces de obtenerlo de fuentes privadas los pequeños agricultores, sólo trataron con los bancos oficiales, que deciden sobre la base de las necesidades nacionales, los cultivos que seran financiados en cada región. Por eso los beneficiarios de la reforma, no han sido libres de usar sus recursos. Aún así, con sus escasos medios de producción tienen que entrar en la competencia en la producción de maiz para el mercado nacional y extranjero.

Los agricultores privados de riego, medianos y grandes, continuaron hasta mediados de los años 50', lejos-del control federal directo. Naturalmente se dedicaban a los cultivos comerciales, pero bajo métodos ineficaces y malgastando los enormes recursos que a su disposición ponian las obras públicas. Por tal razón, el poder ejecutivo federal, después de una cosecha desastrosa en 1953, decretó la formación de un Comité Directivo para cada uno de los distritos de riego del país, constituido por un representante de cada organismo oficial interesado en la producción comercial de la zona ( la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, los Bancos Oficiales, las instituciones privadas de préstamos y las organizaciones de agricultores), cuya misión consistiría en ajustar los deseos de los agricultores locales (incluyendo los sectores privados y ejidatarios) a los requerimientos de la política agrícola nacional y a la reserva de agua disponible.

Los COMITES DIRECTIVOS tienen tres o cuatro programas de cultivos a escoger para cada temporal agrícola, y una vez escogido, cada agricultor recibe el agua necesaria. De esta manera, el control oficial sobre las aguas forja un segundo lazo de unión entre la planeación nacional y el sector agrícola. Según Hewitt la política oficial ha dado la preferencia siempre al trigo, al maiz y, al algodón; para fines de la década del sesenta, estos tres artículos representaban el 85% de todas las tierras cultivadas en los distritos de riego.

En las zonas de cultivos comerciales en México, los grandes agricultores controlan suficientes recursos para obtener ganancias casi todos los años, y no necesitan pensar en términos de subsistencia. Pero los pequeños agricultores y ejidatarios con unas cuantas hectáreas participan muy precariamente en la producción comercial.

Un remedio parcial a este problema fue el hincapie puesto en la estipulación de la ley de regulación de las aguas de 1934, de que las reservas en las presas en todos los distritos de riego se emplearían primero para satisfacer las necesidades de los minifundistas y ejidatarios de cada zona, y sólo después de eso se podrán satisfacer las necesidades de los latifundistas. Lo anterior no es respetado por el sistema puesto en práctica, que proporciona agua a cada agricultor, independientemente de la extensión de su propiedad, fijándose entonces una proporción del 25% del total de la propiedad de cada agricultor. La protestas de los campesinos en los distritos de riego han girado en torno a este punto. El gobierno sólo recuperó una parte de su inversión original en diques y canales con los usuarios pero continuó perdiendo dinero en el mantenimiento de los sistemas de riego. El origen de este desequilibrio se halla en la diferencia entre el ingreso por concepto de cuotas de los usuarios, los gastos que acarrea la distribución de agua y la conservación de las obras existentes. Este fenómeno ha hecho crisis en la actualidad al retirarse el Estado de la administración directa de los Distritos, con verdaderas carencias en mantenimiento y obras de rehabilitación.

## **2.3 POLITICA DE CREDITO.**

### **2.3.1 EL CREDITO AGRICOLA EN EL SECTOR PRIVADO .-**

El crédito ha sido también mucho más accesible para los grandes agricultores que para los ejidatarios y minifundistas. Al nacer las zonas de riego que iban a proporcionar los alimentos básicos, el sistema privado de crédito se expandió tanto que duplican su volumen de préstamos agrícolas entre

1948 y 1953, y nuevamente entre 1960 y 1964. Ver anexo estadístico cuadro 8.

Estos préstamos concedidos por bancos privados se basaban en un concepto conservador, por ello eran accesibles sólo a los grandes agricultores, y en general, sólo para gastos de cultivo a corto plazo. Raramente prestan a largo plazo para hacer mejoras en las explotaciones comerciales. Los préstamos a largo plazo los asumía el gobierno, que respondía primeramente otorgando capital a bajo interés a los pequeños agricultores, por mediación de los bancos oficiales.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA), fué la primera institución que apoyó la capitalización de las explotaciones comerciales privadas. Y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura fue el segundo. El BNCA fué creado en 1926 para otorgar préstamos públicos con interés bajo a agricultores pequeños principalmente maiceros. Para fines de los años treinta este banco había caído en desuso y el nuevo Banco Ejidal creado en 1934 asumió una importancia primordial en el financiamiento de las comunidades ejidales. Pero en 1942, el gobierno de Avila Camacho aumentó los recursos del primero más de cuatro veces, y con la inauguración del periodo presidencial de Miguel Alemán comienza un decidido apoyo oficial a los grandes cultivos comerciales en las tierras de riego, la política del BNCA cambió para orientar el financiamiento a las mejoras del capital en las explotaciones privadas. Por tanto los financiamientos a la producción maicera continúa raquítica entre 1942 y 1950, aunque el presupuesto total del banco aumentó poco en términos reales, los préstamos a largo plazo aumentaron un 800%. Según la autora Hewitt. Ver anexo estadístico cuadro 9.

Así tuvieron los parvifundistas una fuente importante de crédito a largo plazo, en los años anteriores a la adopción de la nueva tecnología asociada con la 'revolución verde'.

El apoyo oficial de crédito a las grandes explotaciones después de 1954 se manifestó con la



provisión de fondos federales con interés bajo, para los bancos privados por mediación del Fondo de Garantía y Fomento de la Agricultura. Este Fondo ofrece un portafolio de crédito a un banco privado a un interés de 5%, con la estipulación de que el banco no cargue más del 11% de interés en los préstamos a largo plazo y del 9% en los corto plazo. El volumen de las operaciones del Fondo aumentó de manera notoria desde 1957, y continuó en aumento para 1969. Según Hewitt las operaciones del Fondo de Garantía empezó con 3.9 (millones de pesos de 1960), en el sector de actividad de agricultura; para 1962 aumentó a 77.9; y para 1968 a 477.3 millones de pesos. Una parte de ese dinero ha pasado a los pequeños productores, sobre todo después de 1963, cuando la institución empezó a administrar fondos a un interés por debajo de los que se obtienen por fuente internacional, (ALPRO, IBRD, BID).

La responsabilidad para la recuperación de los préstamos otorgados en virtud de este programa, siempre siguió en manos de los banqueros privados. éstos no dispusieron fácilmente sus fondos a pequeños agricultores y la agricultura del maíz continuó sin el apoyo crediticio esperado.

### **2.3.2 EL CREDITO AGRICOLA EN EL SECTOR EJIDAL.-**

El total de fondos desembolsados por las instituciones oficiales encargados de financiar a los pequeños agricultores y ejidatarios (el BNCA y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, BNCE), aumentó cerca del 2% anual entre 1943 y 1968, pero el rápido crecimiento favorecía a los grandes agricultores. El 2% representaba una tasa inferior al crecimiento de la población agrícola y del producto agrícola. Así, el incremento en los préstamos a largo plazo concedidos por el BNCA, en aquellos años fue para los grandes agricultores, a pesar que la mayoría de sus clientes fueran minifundistas.

La crisis agrícola de 1953 provocó la reorganización de los distritos de riego en todo el país e indujo

al BNCE y al BNCA a incorporar a sus planes de operación los elementos de la nueva tecnología que creaba la OEE. Se les distribuyó a los clientes de los bancos oficiales semillas de alto rendimiento y poco después fertilizantes e insecticidas químicos. Este cambio originó más gastos por hectárea y el volumen de los créditos agrícolas a corto plazo aumentó en consecuencia. Ver anexo estadístico cuadro 11.

" Para 1960 el presupuesto del BNCE era casi el triple que el de 1952 y la cantidad asignada a créditos a corto plazo por el BNCA también aumentó a expensas de 140 las inversiones a largo plazo."<sup>1</sup>

El incremento en el financiamiento oficial no se tradujo en un desarrollo real de las pequeñas explotaciones y los ejidos, porque sólo ha logrado endeudarlos, y en esta situación de deuda, ya no recibieron más crédito oficial, arrojándolos en la lista de clientes cuyos ingresos futuros se sujetan a los bancos, obligándolos a trabajar sin eficiencia en el porvenir. Se empeora esta situación al renovarse la clientela de los bancos oficiales.

" El Banco Ejidal ha financiado a un promedio de sólo el 13% de todos los ejidatarios de la nación. A fines de la década de los treinta, el Banco Ejidal puso gran empeño en la adecuada organización de los receptores de crédito y los ubicó en sociedades de crédito, con posibilidades reales de transformarse en cooperativas de productores."<sup>2</sup>

Pero la ideología de los grandes agricultores ganó en 1955 en una revisión en la ley de crédito

---

<sup>1</sup>HEWITT DE ALCANTARA, C. "LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA." PAG. 69

<sup>2</sup>HEWITT DE ALCANTARA, C. OP. CIT. Pág. 73

agrícola que prohibía oficialmente la formación de federaciones (regionales o locales) de uniones de crédito y en el retiro de apoyo al cooperativismo campesino.

Sin embargo, la política de crédito oficial permitió la formación de pequeños grupos (de hasta cinco personas). Aunque el número de clientes bajó entre 1936 y 1969, los grupos de crédito aumentaron de 3 002 a 7 037 en opinión de C.Hewitt.

Lo anterior subía los costos de funcionamiento de las instituciones oficiales bancarias. En 1961 la autora Hewitt dice que el BNCE gastaba en administración 12c. por cada peso que prestaba y fue necesario un subsidio de 50 millones de pesos para mantenerse. Unos cuantos años con mal tiempo, o la baja en los precios de los artículos de exportación, o la corrupción en un banco oficial, bastaba para quitar las ganancias de los clientes de los bancos oficiales, y luego ponerlos en la misma categoría de deudores descartados en que se hallaban los agricultores maiceros de subsistencia.

Según Hewitt, la tasa relativamente baja de recuperación de crédito, alcanzada por el BNCE y del BNCA, entre 1936 y 1961 fue de 80%, para el primero, y del 73.2% para el segundo. Esta tasa de recuperación en la política crediticia oficial, combinada con costos de administración elevados y una frecuente corrupción, dió como resultado que los esfuerzos crediticios del gobierno beneficiaran a los hombres de negocio y no los ejidatarios o minifundistas privados. A éstos últimos, se les niega el crédito a los pocos años de pérdida, para después encontrarse en peor situación de antes de recibir el apoyo de la banca oficial.

### 2.3.3 LA MECANIZACION .-

Una parte considerable del crédito refaccionario otorgado a todos los agricultores por el gobierno federal y por los prestamistas privados, se destina a maquinaria agrícola desde 1940. En la administración de Avila Camacho, se puso un programa en gran escala de asistencia oficial a los

productores comerciales, interesados en mecanizar sus explotaciones ; ese programa crece con Miguel Alemán. En los primeros años de los años cincuenta, el nuevo "paquete tecnológico" creado por la OEE, se logra aplicar en grandes zonas de irrigación.

Los tractores y sus accesorios eran la parte más costosa del programa de mecanización. En los cinco años de la segunda guerra mundial se importaron 9 000 tractores de los Estados Unidos, con un costo de 60 millones de pesos. A fines de los años cuarenta el gasto nacional en maquinaria importada y aperos, pasó a 600 millones de pesos, casi seis veces el valor estimado de toda la maquinaria y herramientas que había en el país en 1940. En aquel tiempo no existía industria local para maquinaria agrícola, fue hasta los primeros años de los cincuenta en que se instaló la primera planta para montar partes de tractores.

La política oficial de mantener una tasa de cambio sobrevaluada hasta 1948 (año en que el peso fue devaluado 40%), al parecer hacía de la importación una alternativa más barata que la producción nacional. El crédito oficial facilitaba la adquisición de maquinaria importada a precios bajos en los primeros años de los cincuenta. La administración Alemanista, usó el BNCA para canalizar préstamos de interés bajo a largo plazo hacia el sector privado de la agricultura comercial de riego. El Banco Agrícola operaba mediante operaciones de descuento del Banco de México y de Nacional Financiera. Se ha invertido mucho dinero federal en la importación de tractores, cosechadoras y otras máquinas para el sector ejidal desde 1936. Pero la mala organización, que caracterizaron la política del Banco Ejidal después de 1940 transformaron estas inversiones en deudas adicionales. A pesar de las grandes pérdidas ocasionadas por el crédito para maquinaria, el Banco Ejidal y el Banco Agrícola no desistieron de su programa de mecanización de la agricultura, apoyados por el banco extranjero Eximbank, por mediación de Nacional Financiera, que consiguió un crédito por 5 millones de dólares

en 1948.

En opinión de Hewitt, la década de los cincuenta la maquinaria la reemplazó grandemente a los jornaleros agrícolas bajando las oportunidades de empleo casi a cero. Tal mecanización sólo estaba en relación con la 'revolución verde', pues los programas oficiales de inversión en la agricultura se guiaban por la visión de empresas agrícolas comerciales. Se tenían muy en cuenta las semillas de alto rendimiento, los fertilizantes y la maquinaria. Entre 1962 y 1969, el número de tractores en distritos de riego aumentó 40%, el de combinadas en 50% y el de cosechadoras 129% lo que indica el mayor interés en comprar maquinaria de tipo muy moderno, por otra parte, la política económica de aquél período, restringió la importación de maquinaria, en el afán de alentar la fabricación nacional y el montaje de tractores y aperos. Entonces para inicio de los años setenta, se fabricaron anualmente 5 000 tractores de 85 hp. Aunque las combinadas siguieron importándose por ser máquinas más complicadas.

De esta manera, la mecanización de la agricultura maicera, implicó una transferencia de fondos de la agricultura a los intereses comerciales regionales y los fabricantes extranjeros; aunque aumentó la productividad las oportunidades de empleo se redujeron en la moderna agricultura.

#### 2.4 POLITICA DE PRODUCCION, DISTRIBUCION DE SEMILLAS Y FERTILIZANTES .-

Cuando la OEE obtuvo semillas selectas de maíz, con mayor calidad de los años cuarenta, se pensó en sistematizar la multiplicación y distribución de semillas. Para ello, se montaron organizaciones autónomas encargadas de entregar variedades de alto rendimiento a los agricultores. Así se creó en 1947 la COMISION NACIONAL DEL MAIZ y poco después una Comisión para el Incremento y la Distribución de Semillas Mejoradas. Esta última duró poco y en 1954 fue abolida continuando

la Comisión del Maíz.

La tarea de multiplicar las semillas se le confió a ciertos clientes de confianza de los bancos oficiales y a grupos de agricultores privados. Unos a otros se supervisaban por agentes del servicio de extensión nacional recién organizado, cuya Oficina Especial certificaba la calidad de sus resultados. También se crea Fertimex para la producción y distribución de fertilizantes y abonos. Dicha política sobre semillas y fertilizantes se basó en el principio de autosuficiencia, aunque no la lograba.

#### 2.4.1 - LA COMISION NACIONAL DEL MAIZ.

Esta se enfrentó a un gran problema de multiplicación y distribución de semillas, cuando el maíz híbrido producido por la OEE no se conservaba relativamente puro año tras año, sino que perdía cualidades al no renovarse cada temporada con el mismo material genético. La Comisión tuvo que estar en contacto permanente cada año con todos sus clientes, pero sus sistema de multiplicación y distribución se hallaba centralizado. Para 1956 la Comisión Nacional del Maíz presentaba insuficiente equipo: el agricultor tenía que ir por su producto porque no había departamento encargado de distribuir las semillas a las zonas de siembra del maíz. Pronto operó un mercado negro para semillas de maíz híbrido en los años sesenta a consecuencia de la creciente demanda no satisfecha por el sistema de abasto; incluso hubo críticas a la Comisión del Maíz por dejar varado cientos de toneladas de semillas en sus almacenes. En los años cincuenta el Instituto de Investigaciones Agrícolas, estaba también dedicado a la multiplicación y distribución de sus propias semillas de maíz de alto rendimiento. Esta duplicación de esfuerzos no era saludable, porque la desconfianza crecía en las variedades de semillas de alto rendimiento.

En 1956 se fundó una COMISION CALIFICADORA DE SEMILLAS DE ALTO

**RENDIMIENTO**, para servir de arbitro y seleccionar a las variedades mejor dotadas a cada región, sin distinguir su origen (institucional).

Según fuentes de INEGI, en el periodo de 1948-1953, la Comisión del Maíz produjo un promedio de 2 500 toneladas de semillas de alto rendimiento anualmente, para los siguientes cinco años, subió la cifra promedio a 4000 ton. Y entre 1947 y 1959, el subsidio federal a la Comisión del Maíz, representó en promedio 2.7 millones de pesos al año, continuando insatisfecha la demanda de semillas de maíz.

#### 2.4.2 LA PRONASE.

En 1961, al mismo tiempo que la OEE y el IIA se fusionaban para formar el INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES AGRICOLAS y producir semillas de alto rendimiento, se creaba la PRODUCTORA NACIONAL DE SEMILLAS (PRONASE). Este organismo debía recibir material genético básico del INIA, multiplicarlo bajo contratos con agricultores privados o ejidatarios, o en sus propias tierras, para luego distribuir las en sus oficinas regionales o por los bancos oficiales.

Pronase, llegó a ser el monopolio de la información genética patrocinada por el gobierno (específicamente por la Secretaría de Agricultura) en trigo, maíz, frijol y otros cultivos. Ella eliminó la rivalidad de la Comisión del Maíz y el IIA, y por otra parte, asegurarse de que grupos privados no se aprovecharan de las erogaciones oficiales para la investigación agrícola, lo anterior en vano, porque los grupos de agricultores privados fuertes, obtuvieron permiso de la Secretaría de Agricultura para seguir recibiendo nuevo material de alto rendimiento del INIA (a cambio de apoyo pecunario a los centros experimentales) para reproducir y vender sus propias semillas garantizadas sin la Pronase. Se siguió contratando a pequeños propietarios y ejidatarios

escogidos (ahora por Pronase) para la reproducción de semillas que las revendían a Pronase.

Por mala fortuna, la calidad de las semillas de Pronase era en general baja, sus costos de administración elevados y su sistema de distribución poco seguro. Para 1972 en el informe anual de la Pronase, se advertía la necesidad de remplazar a 15 de los 28 directores regionales, destruir grandes cantidades de semillas de baja calidad y rechazar por inaceptables buen número de lotes en los campos de producción de la organización.

Aunque iba lenta la cantidad y variedad de la producción maicera, para los años sesenta, según INEGI, la Pronase produjo en promedio 6 500 ton. de semillas de maíz certificadas y con una reforma administrativa en 1971, la organización eleva la cifra a 10 645 ton. en un año cifra que cubría el 9% de las necesidades nacionales de semillas de maíz.

En la competencia que siguió por dominar el mercado (reservado por ley hacia la Pronase), casi siempre ganaron las grandes asociaciones de agricultores.

La industria de los fertilizantes se ha caracterizado por su incapacidad de satisfacer las necesidades del sector agrícola comercial, así como el programa de reproducción o multiplicación de semillas por Pronase, la Comisión del Maíz y el INIA.

#### 2.4.3 LA EMPRESA GUANOS Y FERTILIZANTES DE MEXICO, S.A. (GUANOMEX) .-

Es creada por decreto presidencial en junio de 1943 para industrializar el guano depositado por las aves marinas del Pacífico. No tardó en ampliar sus operaciones para abarcar la producción de harina o abono de huesos y superfosfatos de calcio. En los años cincuenta había también cinco plantas privadas de fertilizantes químicos, aunque GUANOMEX dominaba el mercado en 81% de la producción nacional de superfosfatos, el 45% de las formulás y el 27% del abono de huesos.



Con un préstamo de seis millones \$U.S.A. de Eximbank, edifico Guanomex la primera planta de sulfato de amonio en Latinoamérica. Y con la 'revolucion verde' se condiciona un espectacular aumento en el uso de fertilizantes. Entonces en 1964 Guanomex sólo producía 17% de los fertilizantes de nitrógeno del país, y el 75% de los fosfatos. Ver anexo estadístico cuadro 14.

Los precios de los fertilizantes mexicanos producidos eran elevados en 10 a 50% más que los del mercado internacional. Para mantener la empresa fue necesario un sistema de subsidio federal, combinado con impuestos a la importación. Aunque no se satisfacía la demanda, se precipita un aumento en la producción en los años cincuenta; aunque siguió la producción con lentos aumentos y una buena parte de la demanda se satisfizo con importaciones.

Dada una ausencia de coordinación suficiente de la producción, la importación y la distribución de abonos químicos, ponían en situación terrible a los agricultores. Aún más por los precios irrazonablemente altos en el mercado negro, el uso de medios ilícitos por los intermediarios comerciales, las ventas lentas e incómodas, la poca y deficiente capacidad de almacenaje en las bodegas de los distribuidores y la ausencia de ayuda técnica, fueron hechos que contribuyeron al detrimento de los agricultores maiceros. Otra situación triste era que los funcionarios de los bancos recibían incentivos para la corrupción.

También es necesario contemplar tanto la demanda como a la oferta, generalmente el producto fluía en el sector agrícola privado.

GUANOMEX representaba una pequeña parte de la oferta total de fertilizantes químicos mexicanos en los años sesenta. Para 1965 se eliminaba buena parte de las importaciones (y de la escasez) al iniciarse la nacionalización de la industria. Pasando a GUANOMEX la mayoría de los grandes productores privados de fertilizantes en México, esto como un esfuerzo por centralizar la

administración, facilitar la planeación a largo plazo y la eliminación de las importaciones. Según Hewitt la estrategia tuvo un éxito en sus tres primeros años, tanto que los precios de algunos productos bajaron considerablemente (como en el caso del amonio que se vendió en 1970 a 260 pesos menos que en 1965, y la urea en 450 pesos menos a su precio anterior de importación). El consumo de fertilizantes se concentraba en las zonas comerciales de riego del país., en 1969 por ejemplo, los cuatro grandes estados agrícolas de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Jalisco, que contaban con el 42% de las tierras de riego de México, consumían el 54% de todos los fertilizantes empleados en el país, mientras que 21 estados del centro y el norte del país consumían sólo el 15%. Lo anterior indica que los fertilizantes se canalizaban poco a la producción maicera.

## 2.5 PROGRAMAS EN APOYO A LA COMERCIALIZACION DEL MAIZ

### 2.5.1 LOS INSECTICIDAS -

Esta industria nace en México en los últimos años de la década del cuarenta, al fundarse unas cuantas plantas para mezclar ingredientes importados., pronto la demanda impulsó la creación de fábricas nacionales, y las nuevas fábricas han sido controladas por grandes compañías internacionales . Tal situación incita la creación de un programa oficial de producción de insecticidas, dirigido por GUANOMEX en 1969. Ver anexo estadístico cuadro 6.

Pero tal empresa estatal se centró sólo en tres productos (DDT, DHC y Toxafeno), pero con un impacto del 15% en el mercado nacional de los insecticidas.

Según INEGI, son las zonas algodonerías donde se emplea el 80% de todos los insecticidas, en las zonas para el maíz apenas un 3.8%., el 2.6% para el tomate, el 2.5% para el sorgo y el

1.7% para el trigo..

Los grandes agricultores empezaron en los años sesenta a montar sus propias plantas de mezcla de insecticidas. Mientras la Ley de crédito de 1955 negaba ese derecho a los que recibían crédito oficial, demostrándose una vez más la ineficaz y poca atención de la Administración Pública a las necesidades reales de la agricultura temporal del maíz.

### 2.5.2 EL SERVICIO DE EXTENSION AGRICOLA -

Los ejidatarios y los verdaderos pequeños propietarios, de las regiones de cultivos comerciales, han estado pagando el precio más alto por los insumos modernos relacionados con la tecnificación de la agricultura. Su acceso a la ayuda técnica se ha limitado en gran parte a consejos esporádicos, de los inspectores que enviaban los bancos oficiales, raramente dotados de conocimientos suficientes para entender las complejidades de la nueva tecnología, catalogándose como uno de los principales problemas de la agricultura nacional del maíz.

El servicio de extensión de la Secretaría de Agricultura, estuvo igualmente mal equipada para satisfacer las necesidades de asistencia técnica al sector agrícola maicero. Cuando empezó la OEE a recomendar las primeras variedades de trigo y maíz seleccionado de alto rendimiento en los años cuarenta, la Oficina sólo tenía 49 agrónomos para toda la nación. Esto en los años clave de adopción de insumos nuevos y costosos en gran escala. Y más angustioso al ver que la atención solía centrarse en pocos estados agrícolas (Baja California, Jalisco, México, Michoacán, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Guanajuato).

Según Roger Hansen el presupuesto de la organización del servicio de extensión era pequeño,

aproximadamente de 7.5 millones de pesos al año entre 1954 y 1963, y un poco más de 17 millones entre 1964 y 1967.

Sólo a partir de 1968 en que el presupuesto para extensión se elevó a 31 millones de pesos., sobre todo en 1972 en que se amplía el programa con un financiamiento de 100 millones de pesos al año, empezó el agro a sentir la ayuda técnica, en el nivel local., distribuyendo técnicos (cada año más incorporados al servicio de extensión), en regiones de agricultura de subsistencia y sin riego., aún así continuó reducida la atención a la producción del maíz. "Pero la tarea de hacer la nueva tecnología comprensible para muchos clientes de los bancos oficiales, en las zonas de cultivo tras decenios de abandono, es titánica."<sup>3</sup>

En los años sesenta, los grandes agricultores han tenido más posibilidades de recibir consejo técnico oportuno. Han contado con mayores recursos para mantener, el contacto con agentes de extensión y centros de experimentación., a veces contratar agrónomos y entomólogos para resolver apremiantes problemas técnicos.

Los programas para limitar los riesgos en la agricultura comercial, por los grandes propietarios se exigieron al gobierno, a cambio de su adhesión a los planes federales de producción como veremos adelante, ya que se dieron cuenta de los beneficios sustanciales en el esfuerzo de reducir los riesgos en la explotación intensiva.

### 2.5.3 EL SEGURO AGRICOLA

La idea de establecer un fondo para compensar a los agricultores comerciales por pérdidas atribuibles a desastres naturales (granizo, helada, fuego, inundación por lluvia ...), origina la

---

<sup>3</sup>ECKSTEIN, SALOMON. "EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO." PAG.56

fundación de la primera compañía de este tipo en el campo mexicano : la **MUTUALIDAD DE SEGUROS AGRICOLAS DE LA COMARCA LAGUNERA**, inaugurada en 1942., esta llegó a ser un elemento de considerable importancia en la economía de la región apoyando a los productores de maíz organizados., fue dirigida por representantes de los campesinos, con dinero recolectado por los miembros. La experiencia sirvió de ejemplo en otros centros de explotación cooperativa, como el Valle del Yaqui. Tales programas de seguridad agrícola estaban relacionados con el experimento cooperativo en general. Pero cuando las administraciones postcardenistas operan, las cooperativas desaparecen. Los desastres naturales, simplemente se añadan en forma de deudas a otras causas atribuibles a hechos incontrollables, aunque fueran obra del hombre. Ante los inevitables desastres que inducen al endeudamiento, el gobierno federal accede a las demandas campesinas: en 1972 ocurre la condonación de adeudos anteriores a 1960, al no existir mecanismos institucionales de cobro a los pequeños agricultores, imposibilitados para recibir nuevos financiamientos.

El **CONSORCIO DE COMPAÑIAS ASEGURADORAS AGRICOLAS**, sólo trataba con grandes agricultores privados que producian artículos comerciales en tierras de riego principalmente algodón y trigo., no les interesaba el maíz.

En 1963 empezó a funcionar por primera vez en México la **ASEGURADORA NACIONAL AGRICOLA Y GANADERA, S. A.**, basada en la ley del seguro nacional agrícola y ganadero de 1961. A diferencia de todos los esfuerzos anteriores, proveía un programa integral que teóricamente cubría los riesgos del agricultor (grande o chico, con tierra de riego o temporal) en caso de cualquier siniestro natural (sequía, daño por insectos, avenidas heladas, vendavales,

granizo y fuego). También hacía explícito el interés nacional por limitar los riesgos en el agro, mediante la cobertura con un subsidio federal del 40 al 50% del costo de las pólizas proporcionadas a los agricultores privados y el 60% del de las ofrecidas a los ejidatarios. Aún así, el aseguramiento a la producción del maíz no se realiza en la dimensión que se merece.

En realidad el programa se consagra en la práctica a los propietarios privados, a los ejidatarios receptores del crédito oficial, obligados por ley al aseguramiento de sus cosechas con la aseguradora, pero dejó sin atención efectiva a la mayoría de los agricultores pobres de la nación. Tal servicio es tomado por grandes agricultores privados, porque ofrece más garantía que la suministrada por las compañías privadas. Ver anexo estadístico cuadro 8 y 9.

Según Hewitt, la organización ha asegurado un promedio de 1 500 000 hectáreas al año desde 1965 (aproximadamente una décima parte de la extensión nacional cultivada), y pagando indemnizaciones que ascienden a 200 millones de pesos al año. Ahora, la indemnización sólo paga la inversión hecha en un cultivo asegurado hasta el momento de su daño o pérdida y, no el valor total de la cosecha esperada. Por eso el agricultor afectado recibe sólo la cantidad que invirtió en el cultivo, hecho que ha limitado en parte el endeudamiento de los receptores del crédito oficial.

## 2.6 POLITICA DE PRECIOS, ABASTECIMIENTO Y REGULACION DEL MAIZ

### 2.6.1 EL MERCADO Y PRECIOS DE GARANTIA

Los primeros esfuerzos para regular los precios agrícolas del maíz en México se hicieron en la administración de Cárdenas, ante una situación de producción insuficiente y distribución no

planeada que elevaba los precios rápidamente. La decisión tomada primero fue la creación de un COMITE REGULADOR DEL MERCADO DEL TRIGO en 1937., en un año después se amplía para abarcar al maíz, frijol y arroz., para denominarse COMITE REGULADOR DEL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS.

Estas organizaciones deberían de proteger al agricultor, incluso a los que trabajaban con el BNCE y BNCA, mediante una reforma al sistema de mercado en las operaciones de compra y venta que influye hasta en los mercados locales, además se hechan a funcionar programas de importación cuando fuera necesario y esfuerzos para almacenar reservas de granos.

Las mismas funciones fueron confiadas después a la NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A., creada por el gobierno de M. Avila Camacho en 1941, y a la COMPANIA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA S.A. (CEIMSA), la cual remplace a los organismos anteriores a 1950. Los bancos oficiales cooperaron activamente en apoyo de los programas de abasto y regulación.

Los bajos precios oficiales del maíz no proporcionaron incentivos para aumentar la productividad ni detuvieron la inflación que aumentaba a fines de la década de los sesenta. Ver anexo estadístico cuadro 34. Y la mayoría de los agricultores pequeños, que operaban sin crédito o con dinero prestado por prestamistas locales, quedaron fuera del sistema de mercado de precios oficiales de garantía. " Los precios de los artículos alimenticios seguían elevados en las ciudades, acaparando las ganancias los intermediarios."

En el gobierno de Alemán, la política agrícola alienta la fundación de uniones regionales de crédito controladas por grandes terratenientes., dichas uniones formaron la ASOCIACION NACIONAL DE UNIONES DE CREDITO. Las uniones invirtieron mucho para construir almacenes y silos, entonces pudieron manejar volúmenes considerables de bienes agrícolas. Así fueron liberándose de los intermediarios y de la sumisión a un bajo precio oficial de garantía. Anexo estadístico cuadro 16.

Los ejidatarios y pequeños agricultores que trabajaban con crédito oficial no pudieron seguir el mismo camino de liberación, porque estaban obligados (en los términos del convenio con el BNCE y del BNCA) a entregar en venta sus cosechas a esas instituciones. En casi toda la década de los años cincuenta, los precios de garantía de la CEIMSA dieron la impresión de ser precios máximos pagados a los receptores del crédito oficial., la regulación de granos por el gobierno, se utilizó para combatir la inflación, pero se inclinó a favorecer la producción de trigo en grandes extensiones de terreno, subsidiando preferentemente su producción.

Cuando vemos en el anexo estadístico los cuadros 15 y 16, observamos la evolución de los precios de garantía, y el volumen de la producción nacional manejada por CEIMSA (su sucesora es la COMPAÑIA NACIONAL DE SUSBSISTENCIAS POPULARES, CONASUPO). Los aumentos en los precios del maíz fueron del 70% entre 1955 y 1963. Pero en 1966 se ajustaron regionalmente los precios del maíz, de ahí el comportamiento que se observa.

## 2.6.2 INSTALACIONES DE ALMACENES

Debido a la limitada capacidad nacional de almacenar los excedentes en los años cuarenta, el país



tenía que exportar granos básicos un año para importarlos al siguiente. Entonces, el programa de apoyo a los precios de CEIMSA siguió teniendo un alcance limitado, mientras no impulsara la construcción de almacenes para almacenar debidamente las existencias de granos y de maíz.

Se hicieron préstamos oficiales a los grandes terratenientes organizados para la construcción de bodegas y silos. Según Hewitt en 1965 el presupuesto de los ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO (ANDSA), que se había mantenido en un millón de pesos desde su fundación en 1939), crece súbitamente a 48 millones de pesos. Para 1969 crece a 109 millones.

En los años sesenta, es cuando se puede hablar de instalaciones adecuadas para poder ajustar la oferta y la demanda en importantes zonas urbanas. A pesar de los esfuerzos de la ANDSA, CEIMSA y CONASUPO, se siguió reportando pocos beneficios a la mayoría de los productores rurales maiceros del país para satisfacer la demanda de almacenes locales de tal modo que se lograra estabilidad del precio del maíz en zonas aisladas y se redujera el papel de los intermediarios. " La CONASUPO emprendió la construcción en 1966 de silos cónicos, llamados los graneros del pueblo, los construía la gente del lugar con créditos de la CONASUPO que se pagarían mediante un descuento de 20 pesos por tonelada de maíz almacenado en ellos. Los silos fueron un medio de penetración de un programa de desarrollo de la comunidad... Para 1972 el programa había llegado a 20 estados de la república."<sup>5</sup>

Los problemas de los silos cónicos es que resultaron demasiado húmedos para muchas regiones maiceras y a los campesinos incluso les convenía más vender sus cosechas a intermediarios que

---

<sup>5</sup>MEJIA FERNANDEZ, MIGUEL. POLITICA AGRARIA EN MEXICO. S. XXI. PAG. 91

pagar los 20 pesos por tonelada de descuento en su propio depósito y otros 5 pesos más por tonelada para administración y mantenimiento. Lo anterior obligó a reorganizar los programas iniciar nuevos diseños de silos y abolición de los descuentos anteriores.

## 2.7 VISION DE CONJUNTO DEL PERIODO DE ESTUDIO.

Podemos visualizar un política oficial inclinada al desarrollo tecnológico industrial, que dejó en graves aprietos al sector agrícola. Incluso en el sector agropecuario, según Esteven Sanderson " la estrategia de modernización agrícola puesta en práctica por los gobiernos mexicanos entre 1940 y 1970 favoreció las pautas desiguales de desarrollo."<sup>6</sup>

El proceso de aumentar la disponibilidad de los productos agrícolas no se acompañó de mejoría significativa en la productividad de la agricultura tradicional del maíz. No se cumplió con la tarea elemental de desarrollo rural de crear un ingreso óptimo para el conjunto de los productores rurales. Con el tiempo, se constituye en un obstáculo para el desarrollo equilibrado de la nación.

Al inicio de los años cuarenta, sólo se estudió la selección de variedades de maíz mejor dotadas por la Secretaría de Agricultura. Es hasta 1945 cuando la influencia de la FUNDACION ROCKEFELLER determina la suerte de la agricultura mexicana, convirtiéndola en comercial.

En los años cincuenta, la política agrícola polariza a los agricultores de subsistencia y de temporal frente a un sector privado dominante.

---

<sup>6</sup>SANDERSON, E., ESTEVEN. LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA. PAG. 86

Cuando se instrumenta el PLAN DE ASISTENCIA AGRICOLA en 1958, la siembra comercial es favorecida como la siembra del trigo, mientras la del maíz fue perdiendo terreno. Se alcanza para 1960 el rendimiento más alto en trigo pero el más bajo en maíz. La modernización de la agricultura se centra en la agricultura comercial, dejando de lado al maíz.

La experimentación genética del maíz se centró en el modo de contrarrestar las insuficiencias materiales de las milpas tradicionales de temporal, no en elevar la producción en tierras de riego. Siendo la de riego la principal zona para elevar la productividad.

La OEE prefirió asignar sus recursos a la creación de semillas híbridas de maíz y no a las variedades de polinización abierta y sus estudios no llegaban a la mayoría del campesinado. Tampoco hubo buena comunicación entre la OEE y los BANCOS AGRICOLAS federales, puesto que estos últimos ejercían un fuerte control sobre las tierras de sus clientes.

El INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION AGRICOLA recibió poco presupuesto desde su creación y sus científicos se especializaron en el cultivo para exportación de cereales.

Prevalece el problema de falta de articulación entre la experimentación y la extensión.

A pesar de crearse el CIMMYT, las pruebas internacionales empezaron para el trigo en 1960 y para maíz en 1971, lo cual representa un estancamiento este último producto.

El crecimiento agrícola se orienta a los grandes agricultores privados independientes del sistema oficial de crédito.

La banca ofreció créditos a los grandes agricultores, pero discriminando a los ejidatarios y a los pequeños propietarios agricultores., sin embargo, con escaso capital e insuficiente equipo fueron los que produjeron el grueso de la oferta del maíz nacional.

EL FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO A LA AGRICULTURA, ofreció préstamos a interés bajo a los pequeños productores y ejidatarios en 1963. Al igual, el BNCA y el BNCE ( la banca oficial), pero se obligó a los clientes al uso de semillas, fertilizantes e insecticidas., mismos que originaron más gasto por hectárea, más volumen de crédito a corto plazo. Trágico resultado de lo anterior fue el endeudamiento. Estas inversiones se transformaron en deuda pública, desmotivando la aplicación de mayor inversión pública a la producción. Los que se beneficiaron de los esfuerzos crediticios del gobierno fueron los hombres de negocio y no los ejidatarios o minifundistas privados.

La devaluación del peso en 1948 produjo la ilusión de que la importación era una alternativa más barata que la producción nacional.

Los préstamos a largo plazo fueron para importar maquinaria agrícola. Pero se importó mucho, sobre todo por el sector privado de la agricultura comercial, resultando favorecidos sólo este sector y los fabricantes extranjeros., mientras las oportunidades de empleo para los campesinos bajaron..

La COMISION NACIONAL DEL MAIZ creada en 1947 se creó para multiplicación y distribución de semillas de alto rendimiento. Pero la gran demanda de ellos y los problemas de distribución, favorecieron un mercado negro para semillas de maíz híbridas.

El IIA sembraba desconfianza, porque multiplicaba y distribuía sus propias semillas de alto rendimiento. La PRONASE alivió la tensión y la desconfianza entre el IIA y la Comisión Nacional del Maíz, pero la mala organización, la poca producción y la mala calidad lesionó la producción maicera. Al igual, la industria de los fertilizantes se caracterizó por su incapacidad de

satisfacer las necesidades nacionales.

Tanto PRONASE como FERTIMEX necesitaban del subsidio federal ante la competencia de los bajos precios internacionales.

Se encontraron en situación terrible los agricultores maiceros por el agobiante estancamiento de los precios reales de garantía y por la falta de almacenes en número y calidad.

Así, hemos hecho un breve recorrido de lo que denominamos la etapa de gestación de una Administración Pública en la producción maicera, inexperta, cambiante y carente de recursos.

### **CAPITULO III**

#### **EL AUGE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO DE ESTUDIO DE 1970 - 1982.**

##### **3.1 CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO .-**

En el presente capítulo se analizarán las políticas, planes y programas que sustentaron la acción gubernamental en este periodo, todo ello para alentar la producción maicera, ante grandes desplomes en su producción. Pero ocurren graves errores gubernamentales que llevaron a depender del exterior para la satisfacción del mercado interno, por una política de precios de garantía decrecientes, como veremos adelante.

Es curioso observar que cuando los precios de garantía y la producción en zonas de riego bajaba, aumentaba la producción en zonas de temporal, mientras las importaciones persistieron en los años setenta. También veremos la acción de Conasupo cuando exporta e importa maíz para

regular el mercado interno, aún cuando la insatisfacción persiste.

No se puede hacer trabajar a las industrias con un sector agrícola débil, que provea de suficientes materias primas y alimentos ; México cae desfavorablemente en esa gran verdad. Adelante observaremos la problemática para la producción de los escasos insumos, tales como agroquímicos y semillas certificadas para el desarrollo de los cultivos temporaleros de cereales.

Por una parte, brillo, tanto la apatía de la Administración Pública en la producción maicera durante la década de los cincuenta y sesenta, que para las siguientes dos décadas se resiente ya la presión sobre la producción y productividad.

Cuando empezamos el análisis nacional en el sexenio echeverrista, México había multiplicado sus carencias y desigualdades, esto como consecuencia del esfuerzo industrializador. Al finalizar los años sesenta, había poca rentabilidad agrícola nacional. El crecimiento se apoyó en la desigualdad del campo y la ciudad, de la industria y la agricultura, y de la producción de riego y temporal. "En los años sesenta el sector primario había crecido a una tasa media anual de 3.6%; prácticamente la mitad de lo alcanzado por la economía en su conjunto ( 7.1%). Entre 1965 y 1969, la agricultura creció a una débil tasa media anual de 0.2%. Las diferenciales de productividad también se contrastaron, porque cada trabajador dedicado a las labores primarias, era en un promedio cerca de tres veces menos productivo que cada hombre ocupado en la economía, y cinco veces menos que cada hombre ocupado en la industria. En 1970 de un total de 3.6 millones de familias (20 millones de personas) rurales, 493 000 correspondían a núcleos

familiares que no contaban con tierras y 185 000 que sí tenían pero que no eran laborables."<sup>7</sup>

Para sobrevivir la mayor parte de la población campesina de los años setenta estaba obligada a buscar ingresos extraprediales. En el otro polo, al sector de la burguesía agraria, su condición de grupo minoritario no condicionaba su capacidad para controlar los recursos básicos del campo. Es así como se desenvuelve la década de los setenta, con muchos compromisos agrícolas planeados y programados con tan poca producción y productividad maicera.

### 3.2 LAS POLITICAS BASICAS DEL PERIODO: EL DESARROLLO COMPARTIDO Y

#### LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION

Ocurre un estancamiento económico en los años sesenta, debido a la crisis social y política desatada con el movimiento social de 1968. Y ocurren cambios en el ámbito económico y político. El sexenio del 'Desarrollo compartido' por Echeverría modifica la estrategia de desarrollo económico de México, al comprender que el anterior esquema de crecimiento no logra la expansión económica, ni la distribución del ingreso, para lo cual era necesario compartir el ingreso y ampliar el mercado de consumidores. En el sexenio de Echeverría, mediante un creciente endeudamiento externo, el gobierno amplió su participación en la economía: "El gasto público federal, que representaba el 21.1% del P.I.B. en 1970 se elevó a 32% en 1976... Se incrementaron las inversiones en salud, vivienda, seguridad social, educación y transporte... El número de empresas paraestatales pasó de 86 a 740, y el de empleados del gobierno, con

---

<sup>7</sup>MOGUEL, JULIO. HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA MEXICANA. S. XXI. PAG. 38

exclusión de los de las paraestatales, varió de 960 000 en 1970 a 1 780 000 en 1976."<sup>8</sup> Sin embargo, se había fracasado en sus intentos por resolver la profunda crisis del sector rural, y por redimir a sus habitantes empobrecidos. La producción en el campo se mantenía estancada al empezar la década de los setenta. Según Rolando Cordera, la propuesta 'ejidalista' de Echeverría, fue muy débil en el proceso de refuncionalización corporativa, no le fue posible contener las oleadas campesinas en busca de tierras y de autonomía política y productiva. A pesar de repartir 12 millones de hectáreas beneficiando a 300 mil campesinos. También se construyeron más obras de irrigación, alcanzando 3 millones de ha. irrigadas. Por otra parte, se consolida la burguesía terrateniente, muy ligada a los sectores monopólicos de la industria y de las finanzas.

Durante López Portillo se opta por la "alianza para la producción" y marcó nuevos rumbos para el desarrollo, ya no se fundamentó por ideas de la justicia redistributiva de la propiedad y del ingreso, se inicia un proceso en el que la eficiencia y la productividad, fundamentarían la política de acción del gobierno. Se trató de un cambio para elevar la productividad general del trabajo, que sustentara una base exportadora de productos manufacturados, la política económica y el funcionamiento del aparato económico estatal se racionaliza. Un nuevo esquema de alianza de la tecnoburocracia con la élite monopólico-financiera mexicana.

" La negativa de ingreso al GATT, en marzo de 1980, significó la recuperación de los tópicos del proteccionismo y prioridad a los subsidios. Al no ingresar al GATT se adoptan las acciones

---

<sup>8</sup>MOGUEL, J. OP. CIT. Pág. 39



del S.A.M., la elevación de créditos y de precios de garantía, con gran efecto sobre el maíz.

El SAM fue diseñado por los seguidores de la escuela de Cambridge, cuyo objetivo se centró en reactivar la producción agrícola sobre la base de dar subsidios."<sup>9</sup>

Los días estaban contados para el Estado benefactor cuando se anuncia la nacionalización de la banca, pronto melló la legitimidad expropiatoria del Estado, estableciéndose un límite político.

EL efecto de esta política en la producción maicera resultaba positivo en tanto se impulsaba en áreas de buen potencial productivo, aunque fuesen temporaleras. -Pero el esquema de subsidios, daría al traste con la autosuficiencia cuando estos se debilitaran, al entrar la gran crisis fiscal del Estado y el problema del endeudamiento.

### 3.3 LA POLÍTICA DE PRECIOS DE GARANTÍA .-

El gobierno de Díaz Ordáz había impulsado una política de precios de garantía decrecientes, así como la disminución de los recursos públicos orientados a la producción cerealera, con lo cual se originaron dos procesos: " los empresarios agrícolas captadores de la renta diferencial abandonaron el cultivo y orientaron su capital a productos rentables (oleaginosas y forrajes), se cayó la producción del maíz en tierras de riego a fines de los años setenta, los campesinos pobres abandonaron la producción de maíz, entonces la vía comercial de explotación sobre los campesinos por los acaparadores y coyotes se debilita."<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>MOGUEL, JÚLIO. OP. CIT. PAG. 43

<sup>10</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 44

En palabras de otro autor: "se mataba la gallina de los huevos de oro"<sup>11</sup>

Al iniciar los años setenta, la tradicional política subsidiaria del Estado cambiaba: la abundancia de alimentos en el mundo confirmaba la viabilidad de importar cereales para garantizar el tope salarial. Así mismo la abundancia de dinero en el mundo y las bajas tasas de interés, animaban al déficit externo provocado por la compra exterior de granos." <sup>12</sup> Según Miguel Mejía: "...parecía un camino para readecuar la agricultura a la industria con bajos costos de alimentos, sin necesidad de impulsar internamente la productividad del trabajo en el campo, sin modificar las pautas tecnológicas productivas y sin repartir tierras de calidad."<sup>13</sup>

La política oficial giraba en torno a las ventajas comparativa y se expresaba en la tendencia depresiva de los precios de garantía: " En 1971, el precio del maíz bajó de \$940 a 887 en términos reales, y en 1972 caía a más de 835 pesos. En noviembre de 1972, después de la importación de 185 mil toneladas de maíz, Jorge de la Vega Domínguez, director de Conasupo, declara : estas compras para cubrir el déficit no son preocupantes, cuando como es el caso, se evitan subsidios a cultivos inconstables..."<sup>14</sup> Ver anexo estadístico cuadro 16 y 24.

Pero en 1973 cayó la producción mundial de granos y los precios internacionales se dispararon estrechamente. El déficit productivo se acentuó, mientras que las encarecidas importaciones

---

<sup>11</sup>BARTRA, ARMANDO. SEIS AÑOS DE LUCHA CAMPESINA. REVISTA DE INVESTIGACION ECONOMICA. NUM. 170

<sup>12</sup>MEJIA FERNANDEZ, MIGUEL. POLITICA AGRARIA EN MEXICO. S. XXI. PAG. 38

<sup>13</sup>MEJIA FERNANDEZ, M. OP. CIT. PAG. 40

<sup>14</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 46

empezaron a minar los recursos obtenidos por las exportaciones. Las importaciones se incrementaron en un 126% con relación a 1972.

Dada la ocasión ocurría la debacle alimentaria, al juntarse la caída interna de la producción con el alza inusitada de los precios externos. El ideal de sustituir una agricultura eficiente y subsidiada por la productiva oferta internacional se venía abajo tal como la actual experiencia. Para 1974 el maíz alcanzó el nivel de producción más bajo, apenas superior al de 10 años atrás.

Moguel plantea la evolución de la siguiente manera: " Ante el fracaso de la política de precios de garantía decrecientes, basada en las ventajas comparativas, y la crítica situación interna, el gobierno de Luis Echeverría decide retornar al alza de los precios de garantía para impulsar internamente la producción; se trató más bien de una medida de emergencia, más que de un cambio en la concepción sobre el papel de la agricultura en el desarrollo industrial. El precio real del maíz se incrementó en 6.5% de 1972 a 1976. El precio elevado, dió fuerza al espectro de la renta de la tierra en riego y temporal., y el olvidado sistema de explotación comercial volvió a cobrar bríos." <sup>15</sup> Los campesinos medios, se les presenta la posibilidad de obtener ingresos más altos para equilibrar su unidad productiva, hasta entonces fuertemente castigada por los precios decadentes. Ante tal situación, se presentó una gran expansión en la producción maicera en tierras de riego. De hecho se impacta a través de los precios, la producción interna en base en la aplicación de una fuerte política de subsidios al productor.

" La superficie dedicada al frijol creció 26% de 1970 a 1975; la de maíz 15.6% y la de arroz 15.2% anual. La producción de frijol creció 23.6% anual, la de maíz 12.9 y la de arroz 11.7% en

---

<sup>15</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 43

tierras de riego."<sup>16</sup>

En las entidades definidas como zonas de concentración de capital, la expansión de maíz se desarrolló en la región del norte: Chihuahua, B. C. Norte y Sinaloa; en el bajo: Jalisco y Guanajuato, y en la región centro-sur : Oaxaca y Chiapas.

Con los nuevos precios de garantía promovidos por el presidente, vuelve a resultar económicamente costoso producir maíz en los distritos de riego. Además impulsó una política de apoyo a la producción de granos básicos orientada a los productores de más recursos. " Fueron invertidos por el gobierno federal 22 mil millones de pesos en el sector agropecuario en el presente año, y se dará especial énfasis a la producción de alimentos en las zonas del país que presentan mayor seguridad para el levantamiento de las cosechas: los distritos de riego de Nayarit, Jalisco, Veracruz, México, Chiapas, Campeche, Tamaulipas, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Sonora y Sinaloa"<sup>17</sup>

El retorno a la política o sistema de precios de garantía elevados, necesitaba del subsidio estatal para garantizar la estabilización del coste de los alimentos. Por eso Conasupo, según Sergio Reyes, erogaba en 1975 cerca de \$ 1 500 millones, en calidad de subsidio para la producción de las tortillas. En contraste, la producción de maíz en tierras de temporal decreció -4.4% anual. La producción de maíz en tierras de temporal decreció principalmente en estados de mediano y alto desarrollo como Sonora, Sinaloa, Veracruz, Jalisco y Nayarit, en los cuales se dió un

---

<sup>16</sup>EL UNIVERSAL, 24 DE ENERO DE 1975. PAG. 7.

<sup>17</sup>MOGUEL, Julio. OP. CIT. Pág. 42

desplazamiento de este grano por cultivos forrajeros, pastos y praderas artificiales.

El alza de los precios tuvo una incidencia directa en los empresarios que podían comercializar directamente su producción. En cambio los ejidatarios y pequeños productores sometidos a los sistemas privados e intermediarios de comercialización, no alcanzaron a beneficiarse con el alza de precios por lo que la producción en sus predios, continuó estancada. Esto se explica por la escasa influencia que tenía todavía la Conasupo en la captación de sus cosechas. " En 1974, esta paraestatal [CONASUPO], controlaba solamente 20% de la cosecha de maíz, 8% de la de frijol y 1% de la de arroz."<sup>18</sup>

Sucedió la ley de 'San garabato' de Armando Bartra: " dada la presencia de acaparadores obligaba a los campesinos a vender barata su cosecha en momentos en que necesitaban dinero, para luego comprar caro el maíz."<sup>19</sup>

Por lo tanto la política de precios de garantía al alza no tuvo efecto sobre la producción de los campesinos y, constituyó una traba real para el ascenso de la industria a la fase intensiva, porque impidió el aumento de la productividad en el campo. Por esta situación, al finalizar el quinquenio, la producción de maíz en el nivel nacional se hallaba todavía con tasa negativa, pues decreció en -0.9%.

En 1976 a 1977 la situación cambió, de la escasez iniciada en 1973 le siguió otro ciclo de

---

<sup>18</sup>MOGUEL, Julio. OP.CIT. Pág. 46

<sup>19</sup>BARTRA, ARMANDO. LA EXPLOTACION DEL TRABAJO CAMPESINO POR EL CAPITAL. EDIT.MACEHUATL.MEXICO, 1976

sobreproducción mundial a mediados de 1976. Nuevamente el mercado internacional se veía inundado de granos y las cotizaciones empezaron a bajar drásticamente. El cambio en el contexto mundial favoreció un viraje en la política de precios de garantía, y el gobierno de López Portillo retornó a la tónica de los precios decrecientes. Según datos de Rolando Cordera: "...de 1975 a 1982 el precio real del maíz cayó -5.6%. Ante esta situación, los empresarios agrícolas, y los campesinos medios ubicados en tierras de riego se desanimaron a la producción del maíz aunque se incrementa 6.2 % anual sufre un desaceleramiento posteriormente."<sup>20</sup> En cambio "...los campesinos pobres y medios pero temporales, muestran en este periodo un alza de la producción de 9.8% anual y una tasa de 2.4% en la superficie cosechada del maíz...La producción de maíz se incrementó en los principales estados productores en temporal, como Jalisco, Chiapas, México, Puebla, Veracruz y Michoacán en el periodo de 1975-1981. Así mismo se notan, incrementos en las entidades con fuerte presencia de campesinos pobres que habían reducido antes su producción Durango, Zacatecas y Tlaxcala."<sup>21</sup> Este paradójico comportamiento productivo ante la caída de los precios, es porque predomina la subordinación económica sobre los campesinos, debido a la penetración de la participación estatal en el dominio de la producción campesina, que se inició desde el sexenio de Echeverría y le siguió en López Portillo.

A través de las instituciones gubernamentales como Banrural, Conasupo, Diconsa, Anagsa y Fideicomisos, el Estado desplazó el dominio del capital comercial usurero, se pone como el nuevo

---

<sup>20</sup> CORDERA, ROLANDO. "DESARROLLO Y CRISIS - DE LA ECONOMIA MEXICANA. FCE. PAG. 84

<sup>21</sup> CORDERA, ROLANDO. OP. CIT. PAG. 92

agente de control sobre el campo y los campesinos, al decaer los precios de garantía. El desplazamiento es a través de su injerencia en la comercialización de los granos básicos. A principios de los años setenta la Conasupo intervenía en 20% de la producción de maíz, ya para 1979 la Conasupo había ampliado su participación a 50%. De 1970 a 1980 la superficie irrigada pasa de 3 millones de hectáreas a 3 930 524 ha.

El control del crédito y el agua sobre los cultivos a través de Banrural y la SARH, permitía al gobierno dominar la orientación de los cultivos, también la forma de producir y la tecnología a usar.

Tal dominio sobre la producción de granos básicos, trajo modificaciones esenciales en el comportamiento de la producción. La Conasupo al ampliar su influencia en la comercialización de granos, favoreció a un grupo numeroso de campesinos con acceso al precio oficial, aunque los precios reales de garantía decaían, la producción temporalera aumentó: "Para 1975-1982 los rendimientos de maíz en temporal subieron a 7.5%, muy superior al incremento obtenido en tierras de riego que fué de 5% en el mismo lapso. Y la producción de maíz en el nivel nacional se incrementó en 9.1%."<sup>22</sup>

Sin embargo, la producción interna no alcanzaba a satisfacer la demanda nacional, por lo que las importaciones de granos se elevó mucho. Para 1980, la agricultura arroja un saldo deficitario de la Balanza Comercial de 180 millones de dólares, según datos de Banamex. La sobrevaluación del dólar en un 30%, repercutió en un aumento del precio internacional: en 1982 mientras el precio de garantía del maíz era de 10 200 pesos la tonelada, el precio del maíz internacional era de

---

<sup>22</sup>HEWITT DE ALCANTARA. OP. CIT. PAG. 74

13 100 pesos la tonelada.

El dominio oficial sobre los campesinos medios había logrado incrementar la producción con precios decrecientes, pero resultaba deficitaria. Las razones de la imposibilidad estatal de adecuar la producción cerealera a los requerimientos de la población, se halla en los mecanismos de ineficiencia e irracionalidad del Estado en la producción. " En 1979, los campesinos denunciaban que la Conasupo se retrasaba en los pagos hasta de 3 o 4 meses después de entregada la cosecha., se siguió con la denuncia a sus malos manejos. Otra era la ineficiencia del transporte, originando enormes pérdidas en cada ciclo productivo, por la paralización de los granos en los furgones. Otra incidencia en el déficit productivo fue la desviación del maíz a la alimentación animal y del crecimiento de industrias de frituras, reduciendo el consumo popular...La inflación no perdonó a la población productora, pues sus costos de producción se elevaron 100%, mientras el precio del maíz sólo del 35%, mientras que el precio internacional subió 44%., se descansaba en un aparato gubernamental ineficiente, basado en la corrupción, orientado a respaldar los sectores ganadero e industrial trasnacional."<sup>23</sup>

Podemos opinar que la discordancia de la agricultura a la industria, contribuyó a la aguda crisis que ya se observa en 1983 y se alarga hasta nuestros días.

La productividad estaba muy débil, mientras en los E.U.A. obtenía un rendimiento en el maíz de 4 544 kg/ha, en México se producían 1 219. Para 1982 el vecino alcanzaba 7 204 kg/ha, y nuestro rendimiento era de 1 948 kg/ha.

La problemática descrita reflejaba entre otras cosas, la discordancia entre el sistema de

---

<sup>23</sup>HEWITT DE ALCANTARA, C.OP.CIT. PAG. 74-75



infraestructura y transporte, la baja productividad del trabajo agrícola, y los magros resultados de las políticas oficiales de subsidio al maíz.

Los empresarios agrícolas diversificaron sus actividades en el sector de la industria y comercio ante la difícil situación del campo. La descapitalización de la agricultura se acentúa, originando un dominio de lo urbano a lo rural, ya que las actividades financieras, comerciales e industriales se imponen sobre las agrícolas, no sólo en el nivel productivo al imponer pautas y modalidades de desarrollo, sino extrayendo valor y reciclando el capital agrícola, para acrecentar las actividades no agrícolas, en una tendencia donde se pierde la inversión en la producción de cereales. Ocurre un proceso de transformación del capital agrícola en capital financiero, comercial y de servicios.

Según Sergio Reyes "... con la expansión ganadera en México durante los años sesenta, empezó también la producción de cereales para forraje: maíz, sorgo, cebada y avena."<sup>24</sup>

A partir de los años setenta, la producción de estos forrajes alcanzó notoriedad en la estructura productiva. En 1970 ocupaba 12 mil hectáreas, ya para 1975 abarcaban 43 137 hectáreas. En el periodo 1970-1981 el maíz forrajero creció en superficie de riego 17.5% anual.

Así fué la producción agrícola de los años setenta, destinada al consumo animal. Ver anexo estadístico cuadro 5a, 5b y 12.

El sector campesino fue el único sector capaz de mantener con insuficiencias la producción ante una política de precios de garantía decreciente.

---

<sup>24</sup>REYES OSORIO, SERGIO. ESTRUCTURA AGRARIA Y DESARROLLO AGRICOLA EN MEXICO. FCE. PAG. 91

### **3.4 ENTRE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA: LAS OPCIONES DOMINANTES DE POLITICA PUBLICA.**

A continuación hacemos un breve recorrido de los aparentes vaivenes entre ventajas comparativas y autosuficiencia alimentaria., decimos "aparente" porque ha dominado en la política pública de este período de auge de la intervención estatal, la vertiente de las ventajas comparativas, con serios retrocesos, como veremos, cuando el país enfrenta un mercado internacional con precios al alza y una planta productiva interna debilitada. Durante estos dos sexenios se puede observar el énfasis en los subsidios y la menor atención al aspecto productivo, así como el hecho de que el Estado delega la función de producir alimentos al sector mayoritario de los campesinos, sin que reciban una sólida atención del Estado., mientras tanto, se apoya a los grandes productores de cultivos de exportación que apoyan al país con divisas desde una producción también subsidiada en los grandes distritos de riego del país, pero que no soportan más que a un alto precio, la alimentación nacional.

#### **3.4.1 EL SEXENIO DE LAS DUDAS INICIALES: 1970-1976.**

Como hemos ya señalado el gobierno de Echeverría continuó con la política de las ventajas comparativas, en el terreno de los intercambios internacionales, preferenciado internamente la producción de los cultivos más rentables.

Se vendía a la exportación en 500 o 600 pesos la tonelada de maíz, pero se compraba a 1 000 pesos la tonelada. Esta operación practicaba la Conasupo mediante su director, Jorge De la Vega Domínguez. Él explicaba que la institución tenía como meta regular los precios y evitar abusos

en el país; decía que si vendiera en el mercado interno a \$500 la tonelada en lugar de exportarlo,

los precios bajarían y se lesionarían a los productores. Situación muy controvertida.

También en la lógica de promover los cultivos más rentables, el titular de la SARH en 1971 anunciaba la sustitución del maíz por el girasol en muchas hectáreas, su razón era que la productividad del girasol de temporal era de 3 600 kg/hect., mientras que el maíz ni el frijol daban más de 500 kg/hect. Resalta a su vez, la política de cambiar el sorgo en sustitución del maíz en Tamaulipas, en sus programas agrícolas autorizadas por la SARH. Anexo estadístico cuadro 5a,

5b, 7 y 12.

Según Julio Moguel, "... el esquema de ventajas comparativas se problematizó, en dos niveles:

1) porque el desplazamiento de cultivos, reforzaba los mecanismos de exportación y el debilitamiento de las formas tradicionales de producción; 2) la economía mundial lesionaba a México con los altibajos de los precios internacionales, ya que se jugaba con la alimentación nacional, además de significar un espacio simbólico de política y soberanía."<sup>25</sup>

El Programa Anual Agropecuario de 1972 quiso responder a tales problemas, pero sus proyectos fueron muy generales, y no tenía propuestas claras, prácticas ni operativas. La situación fue crítica en 1973 con las sequías e inundaciones: se tuvieron que importar 600 mil toneladas de maíz, cuando los precios internacionales se dispararon. También en ese año la URSS y su bloque socialista, rompen por primera vez su tradición exportadora, al importar 15 millones de toneladas de cereales del comercio internacional., se junta el aumento de los precios del petróleo y de los energéticos derivados que se utilizan en la producción de granos. Y en ese

---

<sup>25</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 66

año es cuando la Conasupo importa 1 154 569 toneladas de maíz. En 1974 el precio del maíz en el mercado internacional se eleva a 132 dólares la tonelada ( lo que significa un incremento de 140 % en sólo tres años).

"...Se hicieron cuantiosas erogaciones por la necesidad de importar 1 318 373 ton... el alza internacional, obedeció a la estrategia de poder de las transnacionales, dañando los márgenes de independencia y de negociación de las economías dependientes como México, porque obtuvieron superganancias de la crisis cerealera 1972 - 1974..."<sup>26</sup>

La crisis llevó a la aplicación de medidas de emergencia., en 1973 se anuncia la elevación de los precios de garantía del maíz de \$940 a 1 200 la tonelada ( según la diferencia de tipo y calidad).

El esquema de alteración de precios fue la política del gobierno, al hacer la revisión de precios año con año para alentar o desalentar el cultivo de ciertas variedades.

Subían los precios de garantía, pero se mermaba el poder de compra de los campesinos al permanecer bajos los salarios.

Podemos ver que la descapitalización y el empobrecimiento campesino que operó más de 10 años, se dió al tener precios de garantía y salarios bajos.

Se requirió dar una respuesta inmediata a la pobreza campesina nacional, y lograr la autosuficiencia nacional de granos.

El gobierno de Echeverría utiliza el principio de autodeterminación y soberanía de las naciones, para declarar en la FAO en Italia, y acusar a las potencias de utilizar los alimentos como instrumentos de presión en la política internacional. Además propone un fondo que auxilie a

---

<sup>26</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 69

los países en situación crítica.

En este contexto se desarrolló la política de gobierno, al no dejar de reforzar las actividades de la Conasupo, el incremento de crédito al sector rural y el proceso de reorganización de los productores ejidales en el terreno de la cooperación y colectivización agropecuaria. Aun así el proceso especulativo se dió en las tiendas Conasupo.

La política oficial siguió aumentando los precios de garantía de los productos agrícolas básicos, bajo el imperativo de no seguir permitiendo que el desarrollo industrial y urbano, pasara sobre la miseria campesina.

La cotización del maíz en 1973, paso de \$ 1200 a 1500 la tonelada para 1974, como medida de emergencia para estimular la producción y remuneración del trabajo agrícola ( así lo publica el presidente Echeverría el 10- de septiembre de 1974); para 1975 se fijó el precio del maíz en \$1900 la tonelada y en 1976 a \$2340.

Según datos del INEGI, la Conasupo fortaleció su sistema de operaciones, contando en 1976 con 11 mil establecimientos, o sea 10 veces más que en 1970. Anexo estadístico cuadro 15.

El presidente Echeverría informaba que las dos terceras partes del crédito destinado al sector se orientaron a la agricultura para producir alimentos básicos. La banca oficial agropecuaria canalizó crédito por \$321 480 millones, o sea cuatro veces más a la de 1970.

Sin embargo, la "autosuficiencia alimentaria" proclamada oficialmente, enfrenta sus dificultades al disminuir la superficie cosechada de maíz en casi un millón de hectáreas (de 7 606 341 pasó a 6 717 234, de 1973 a 1974). Se dá un estancamiento en la producción de maíz y en el área cultivada hasta 1976 ( 6 694 267 ha en 1975; 6 783 184 ha en 1976). Anexo estadístico

cuadro 5a, 13, 20 y 21. En 1974, se anuncia oficialmente la compra a E.U.A. de un millón de toneladas de maíz pero se anuncia de modo demagógico al exponer un aseguramiento de "reservas" para la alimentación mexicana a precios accesibles, con el fin de alcanzar la meta de abasto; también se suma la tesis humanista de Echeverría para crear el Banco Mundial de Alimentos en 1975. Anexo estadístico cuadro principal.

El director de la Conasupo, Jorge de la Vega, en los balances de su gestión, elogiaba en diciembre de 1973, a la política del gobierno de Echeverría, porque superó la crisis y logró el objetivo de la autosuficiencia y planteaba asegurada la autosuficiencia cuando se importarían 50 mil toneladas de maíz como reserva.

Pero la realidad se presentó diferente a los discursos de los gobernantes; en 1975 la Conasupo se vió en la necesidad de importar 2 625 238 toneladas de maíz, convirtiendonos en país importador neto de maíz. Lo anterior obligó al gobierno a poner en marcha proyectos de emergencia, como fue el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE), con el fin de proteger el ingreso de los productores agrícolas, la promoción de la producción de granos, vincular la Conasupo con los ejidos para apoyar a los campesinos en la venta de sus productos. Más adelante detallaremos este programa.

Las condiciones climatológicas adversas y la inflación en los cereales, inhibieron el alcance de los estímulos productivos acordados a los básicos.

" Los índices de precios constantes revelaron que en 1974 el maíz había perdido 14.5% de su valor con relación al que tenía en 1960. Un indicador relevante fue el descenso de la superficie de

maíz cosechada en casi un millón de hectáreas entre 1973-1974." <sup>27</sup>

Se proporciona a los ganaderos importante capacidad de negociación y de participación en los discursos, cuando se aprueba la Ley Federal de Reforma Agraria, benefició a los propietarios de latifundios simulados, generalmente ganaderos. Por otra se creó el certificado de inafectabilidad agropecuario, que garantizaba al propietario de tierras agrícolas al cultivo de forrajes sin sufrir el riesgo expropiatorio. Se definieron políticas coactivas y autoritarias de organización productiva hacia el medio campesino en el régimen de Echeverría y de López Portillo. Por otra el titular de la SARH afirmaba que la emigración campesina era producto de la ausencia de capital y de la escasa producción que provocaba el minifundio, por lo que socializar no es la solución en el campo. La alternativa es el capital privado y la tecnología moderna; tales planteamientos eran también de la SRA, según Julio Moguel.

A finales de 1977 el saldo en la balanza comercial era negativo, al importarse 1 727 426 toneladas de maíz.

Ante el fracaso de la política de autosuficiencia fue reconsiderado profundamente en los medios y núcleos académicos y empresariales del país, en torno a los caminos tomados para llegar al autoabasto. El Consejo Coordinador Empresarial decía de los efectos culpables de la política oficial agraria:

La Concamin hablaba de la falla en la estructura económica del área agropecuaria, la Coparmex presidida por Manuel J. Clouthier decía:

---

<sup>27</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 148

"...el-cuello de botella de la economía nacional, seguía siendo la baja productividad agrícola."<sup>28</sup>

Ante el hallazgo de yacimientos de petróleo, dió las bases para los discursos, en torno a la esperanza de olvidar la falta de recursos para el campo.

El 10- de marzo de 1978 Portillo decía a los representantes de la C.N.C. que por primera vez en la historia, tenían la oportunidad de manejar excedentes en la economía y de hacer con la producción más justicia social. Da a conocer el primer Plan Nacional Agropecuario y Forestal del sexenio, con la finalidad básica del autoabasto, e indica con énfasis las obras de rehabilitación en los distritos de riego, la apertura de nuevas áreas de siembra, la intensificación de la asistencia técnica y la distribución de los insumos modernos que recomiende la investigación agrícola; basado en un paquete de inversión de 650 millones de pesos para la adquisición de maquinaria.

Además trataba un sistema de renta de maquinaria agrícola, de reestructurar los sistemas de crédito, impulso a la inversión privada en el campo y a la del seguro agrícola para producir los básicos. Y se programó para invierno de 1977-78 y primavera-verano de 1978, la siembra de 7 870 000 hectáreas de maíz. Otra medida fue la adopción de elevar una vez más los precios de garantía, particularmente el del maíz respecto de otros granos.

" También eleva la superficie cultivada y ocurre el incremento en la productividad maicera por hectárea ( de 1.182 kg/hect. a 1 362 en 1976 y a 1 520 en 1977)... un incremento en la producción que llegó en 1978 a cerca de 11 millones de toneladas, la mayor cantidad producida

---

<sup>28</sup>EXCELSIOR, 16 DE FEBRERO DE 1978. PAG ...8



en el país hasta 1978.<sup>29</sup>

No obstante las importaciones no escaparon porque la demanda creció, y fue de 1 465 180 toneladas de maíz. Pronto ocurrirían otros graves problemas al preferir a las importaciones.

Según Sergio Reyes se visualiza un fugaz retorno a la política de Ventajas Comparativas, porque el sector de la burocracia política y de los empresarios alimentaron la idea de mantener las exportaciones mediante cultivos comerciales, porque las cosechas de maíz a fines de 1978, fueron óptimas.

Se puede afrontar mediante importaciones las eventuales condiciones adversas en la producción de básicos y retomar el camino de producir los cultivos más rentables, es decir las viejas ideas de las Ventajas Comparativas, pero ahora con el descuido de la política de autosuficiencia alimentaria.

Antonio Toledo secretario de la SRA, elogiaba el cultivo de las hortalizas acosta de los alimentos básicos, al producir más divisas.

Así mismo el titular de la SARH, hacía mención especial a la promoción de cultivos básicos como el garbanzo, por ser más rentable que otros.

Para 1979 la propia Conasupo, informaba para el lapso de 1979-82 la reducción del área de cultivo del maíz, que en ese tiempo era de 62 millones de hectáreas, debido a su incosteabilidad.

Las buenas cosechas de 1978 estimularon la idea del retorno a la política de Ventaja Comparativa, y las malas cosechas de 1979 la reafirman más. Las condiciones climatológicas

---

<sup>29</sup>MOGUEL, Julio. OP.CIT. Pág. 156

adversas arrojaron 2 731 223 hect. siniestradas de maiz de temporal. Y la Conasupo hablaba de importar en 1979 un total de 1 435 000 toneladas de maiz. Y el vocal ejecutivo de la Comisión Nacional de la Industria del Maiz para el consumo humano calculaba para 1979, un déficit de 1 820 000 toneladas de maiz, obligandose la erogación de 4 800 millones de pesos. Así mismo Armando Labra Manjarrez del Colegio Nacional de Economistas, preveía que el sector agrícola crecería hacia 1990 a una tasa promedio de 3% anual, mientras que las importaciones llegarían a 12%, por ello los recursos petroleros serán absorbidos para la importación de alimentos.

" En julio de 1979, el titular de la SARH insistía en la no utilización de los recursos petroleros para la compra de alimentos, sino para abrir más tierras al cultivo. Pero al final del sexenio se usó 35% de los recursos petroleros; en 1985 el 50% y en 1990 73% ." <sup>30</sup>

El presidente José López Portillo ante la declaración del secretario de Agricultura de los E.U.A. que, 'los alimentos serán el arma diplomática más poderosa de su país'; además la recaída de la política de Ventajas Comparativas; crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como proyecto nacional, para el autoabasto 1980-82, en coordinación con la Coordinación Programática de la SEP; SARH y Reforma Agraria.

Como los E.U.A. establecen los precios del energético (el crudo) en relación directa con los del grano del maiz, porque es el mayor productor mundial, ante ello los países productores de crudo están supeditados. Anexo estadístico cuadro principal y 26.

" México como país petrolero emergente, pero dependiente de alimentos porque en 1980 tuvo

---

<sup>30</sup>UNO MAS UNO, 14 DE JULIO DE 1979. PAG. 13.

que importar 3 167 262 ton. de maíz, representó en compras con el exterior 150%, con 1 794 millones de dólares. En relación a las adquisiciones de 1979 fue la mayor importación de granos<sup>31</sup>

El talón de Aquiles de México, no cabe duda es el campo.

La crisis surgió de nuevo y el reclamo de la política de autoabasto, entonces se importan en 1980 por órdenes del Lic. J.L. Portillo 9.5 millones de ton. de productos agrícolas del vecino país del norte.

Ahora todos a la autosuficiencia y el secretario de la Reforma Agraria ordena a los delegados de las entidades, a persuadir a los ejidatarios a sembrar maíz y frijol. El titular de la SARH anunciaba el brusco sentido en la política oficial, al reducir al mínimo la superficie cultivada de productos para la exportación: fresas, tabaco, garbanzo, algodón y otros; como parte del programa oficial para lograr la autosuficiencia alimentaria en granos, en especial el maíz.

Mientras la Conasupo modificaba las cifras de importaciones en 1980., la Prensa insistía en un llamado para la elaboración de un programa alimentario de dimensiones nacionales para independizar al país del "food-power" declarado mundialmente.

Así que, hemos visto la variación de la política pública bajo la presión del mercado mundial, cuyos vaivenes influyen sobre la soberanía alimentaria nacional.

### **3.5 LOS PLANES EN APOYO A LA PRODUCCION DEL MAIZ.**

---

<sup>31</sup>MOGUEL, Julio. OP.CIT. Pág. 170

Desde la década de los años sesenta, se pusieron en operación planes, programas y acuerdos presidenciales dirigidos a reducir el déficit en la producción de maíz y avanzar hacia la soberanía alimentaria. De esta manera destacan el Plan Jalisco, El Plan Puebla, como programas globales en nuestro pasado destaca el Colectivo Ejidal y el SAM en 1970-1976 y 1979-1982 respectivamente.

### 3.5.1 EL PLAN JALISCO.-

Se instrumentó de 1959 a 1964; durante dicho periodo se promovió una base tecnológica para lograr incrementar los rendimientos productivos del maíz.

Se fundamentó en: " - Incorporar al cultivo del maíz todas las áreas que año con año se dejaban ociosas;- Fertilizar las siembras de maíz de temporal dentro de la zona en que las lluvias son favorables;- Usar variedades mejoradas de maíz."<sup>32</sup>

Dicho plan tendió al aprovechamiento de las condiciones climáticas y edafológicas en la parte central de Jalisco, en una área de más de 900 mil ha., con una distribución adecuada que satisface los requerimientos de no presentar sequías, en la época de floración de la planta, en la que tiene la mayor demanda de agua.

Para alcanzar su fin se establecieron ciertas estrategias a saber :

- La extensión agrícola para dar a conocer los programas anuales y las tecnologías recomendadas;
- El abastecimiento de semillas certificadas de maíz, fertilizantes, crédito y seguro;
- La participación coordinada de la SARH, la Comisión Nacional del Maíz, Fertimex, ANAGSA (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera), el gobierno del Estado, los agricultores y personal

---

<sup>32</sup>SARH. SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA. (SIEPA) .MEXICO. PAG. 73

técnico de asistencia.

Su población objetivo la constituyeron los productores de temporal. " En 1959 se incrementó la superficie sembrada a 818 mil ha. ( 78 mil ha. más que en 1958). En 1964 se logró producir 2 millones de toneladas, en una superficie de 1.2 millones de ha. (lo que representó el 16% y 23.9% del nacional), con un incremento en el rendimiento estatal de 600 kg/ha. en comparación con el de 1958."<sup>33</sup>

El Plan Jalisco enfrentó problemas de instrumentación, pues no consideró estrategias de mediano y largo plazos, como es la organización de agricultores para la producción y comercialización de sus productos, se tuvo los efectos positivos señalados.

### 3.5.2 EL PLAN PUEBLA.-

Este plan buscó dar mayor atención a los productores para hacer más productivos sus recursos y dar mejor forma de vida a los mismos.

Las estrategias del plan destacan: - Investigación agronómica en las parcelas de los agricultores para determinar la tecnología, sin impactar demasiado los costos; - Crédito oportuno con tasas de interés razonables y accesibles a los agricultores; - Estimular la organización de los productores y las ventajas del trabajo colectivo.

El maíz, por el papel que tiene en la historia y economía del país, está estrechamente vinculado al Plan sexenal de Desarrollo por los siguientes factores:- De producción, pues abarca cerca del 40% de la superficie agrícola nacional;- En materia de empleo e ingreso, es un producto al cual se dedican más del 40% de los productores rurales, y genera empleo a 80 000 obreros en la planta

---

<sup>33</sup>SARH.OP.CIT.PAG.78

industrial que lo usa como materia prima; - Es la base de la alimentación de la mayoría de la población.

Su población objetivo lo constituyen, pequeños agricultores que producían a niveles de subsistencia, con métodos tradicionales en tierras de temporal.

El avance de operación del plan, "se midió por el número de agricultores participantes, y por la adopción de tecnología de bajo costo y elevada eficiencia.. Para 1971 incluía a 6 mil 500 productores. De 1968 a 1971 los rendimientos del maíz se incrementaron a 1 700 kgs., 400 kg más por ha., después del Plan."<sup>34</sup>

Fue a principios de 1967 cuando un grupo de investigadores, del Colegio de Postgraduados de la Escuela Nacional de Agricultura y del Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT), puso en marcha en el Valle de Puebla (con 126 552 ha. de tierra cultivable), un programa piloto, para elevar los rendimientos de la agricultura campesina de temporal y elevar la oferta nacional de alimentos básicos como el maíz. La estrategia inicial del Plan Puebla (que se inicia en 1967 hasta los años ochenta), fue allanar los obstáculos para que los campesinos de la región emplearan los avances tecnológicos agrícolas, en un objetivo preciso de elevar la productividad de los recursos disponibles, y del bienestar rural. Se resuelve el uso de variedades de maíz de alto rendimiento, la investigación agronómica de los suelos, apoyar el suministro de insumos, promover el crédito y facilitar el acceso a los campesinos al seguro agrícola y a la organización de los productores.

En 1970 se empezó a asesorar a los campesinos para diversificar las actividades productivas.,

---

<sup>34</sup>SARH.OP.CIT.PAG.70

para los siguientes siete años de labores del proyecto casi se triplicaron los rendimientos del maíz, en las zonas atendidas en el Valle de Puebla.

La política alimentaria apoyada por el Plan Puebla, y por el Colegio de Postgraduados de Chapingo, enfatizan el cultivo del maíz. La producción de maíz es el puntal de la estrategia ofensiva (búsqueda de ganancia) y de la defensiva (búsqueda de seguridad familiar) en la economía campesina.

Como los campesinos no obtienen suficientes ganancias económicas del cultivo del maíz, no significa que los aumentos en la productividad sean infecundos, sino más bien que hay factores estructurales que los impiden. A ello se puede mencionar el sistema de precios y la falta de incentivos económicos para sembrar el grano. De ahí que el productor vacile en producir más allá del límite que garantiza la seguridad familiar.

Por tanto, los esfuerzos en pos de la autosuficiencia alimentaria, debe revisar el gran desequilibrio entre el bajo precio y la importancia vital del cultivo del maíz, así como revalorar el papel de los campesinos.

### 3.5.3 EL COLECTIVO EJIDAL

El presidente Luis Echeverría estableció una estrategia agraria estabilizadora, a fin de satisfacer el crecimiento de la demanda interna y de generar excedentes, también salir del deterioro social del campo. "La estrategia contempla varios objetivos: - concluir la fase distributiva de tierra y fortalecer el régimen de garantías creado por la Revolución mexicana., - organizar y modernizar los métodos de cultivo y de explotación de la tierra., - industrializar los productos agrícolas."<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>REVISTA DE INVESTIGACION ECONOMICA. NUM. 3. NUEVA EPOCA. PAG. 141

Estos objetivos pretendían reafirmar institucionalmente las diferentes formas de tenencia de la tierra, como la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal. También pretendía organizar el trabajo colectivo en los ejidos y en las comunidades, mejor dotados para elevar la productividad y el empleo rural. Con ello quiero decir que buscaba crear condiciones favorables al ejido, a la propiedad comunal, fortalecer al ejido para transformarlo en una verdadera unidad productiva mediante su colectivización y crear empresas rurales modernas y funcionales. Los mecanismos fundamentales de la nueva política agraria se fundó en el aumento de la inversión de fomento agrícola, la canalización de mayores créditos al campo y la elevación de los precios de garantía. El Estado elaboró el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, para conseguir el proyecto de colectivización ejidal, a fin de realizar los objetivos del Plan Nacional Agrícola del periodo de Luis Echeverría.

El Colectivo Ejidal resulta ser un acuerdo presidencial, por el que se cambia el régimen de organización y explotación de 'individual a colectivo', por existir voluntad mayoritaria de los ejidatarios para mayor desarrollo rural al lograr el abasto del maíz.

El presidente Luis Echeverría A. accede por haber considerado esta forma de organización, la que permita la capitalización y aprovechamiento integral de sus recursos, así como fortalecer la participación democrática y la solidaridad social de sus miembros. " Esto por el estudio técnico y económico realizado por la S.R.A. y de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, se comprueba la conveniencia de acordar favorablemente la solicitud de cambio de régimen del ejido en su organización colectiva. Es la forma más congruente de propiedad social de los recursos del ejido y los postulados económicos y sociales de la reforma agraria



mexicana.<sup>36</sup>

Este núcleo agrario gozará, en tanto no cambie su régimen, de los beneficios para los ejidos colectivos (se determinan en el acuerdo de 1976 y la nueva Ley de Crédito Rural y la Ley de Sociedades y Solidaridad Social para impulsar la organización colectiva). Se establece el trato preferencial para ejidos sujetos al régimen de explotación colectiva, con el apoyo de la Asamblea General de Ejidatarios que elabora el Reglamento Interno del Ejido.

En el régimen de Echeverría es cuando se transforma el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) en Secretaría de la Reforma Agraria, en 1975.

En el Plan Maestro, su programa de trabajo alcanzaría en una primera etapa, de 1974 a 1976, 11 000 ejidos colectivizados. La constitución legal de los ejidos suponía la formulación de planes de producción, programas de crédito, requerimientos de infraestructura, programas de información y capacitación de campesinos.

La Colectivización Ejidal ha recibido muchas críticas porque discriminó a muchos ejidos, favoreciendo a aquellos en regiones con potencial productivo. "Se trataba de transformar en grandes empresas a ejidos que ya poseían y trabajaban la tierra de buena calidad."<sup>37</sup>

" A ello se agregaba el crecimiento exagerado de organismos públicos que restaron eficacia a la intervención estatal."<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>DIARIO OFICIAL. ACUERDO DE 1976

<sup>37</sup>CUADERNOS POLITICOS. NUM. 1. A. WARMAN. 1977. PAG. 51

<sup>38</sup>REVISTA DE INVESTIGACION ECONOMICA. NUM. 3. PAG. 151

Si bien recordamos hubo duplicación de esfuerzos institucionales aun a pesar de haberse creado

la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario.

Otro resultado triste fue la poca incidencia productiva y laboral al finalizar el sexenio de Echeverría, frente a un mercado interno insatisfecho. Y al insistir de nuevo en las ventajas comparativas de los precios internacionales de los granos básicos.

#### **CAPITULO IV.**

##### **CONTINUA EL AUGE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Es muy importante el desarrollo de este capítulo ya que como se podrá observar, se llevan a cabo políticas de desarrollo agrícola para favorecer la producción de maíz, empezando con la política general de Alianza para la Producción entre 1977-1982, la política del Riesgo Compartido., la instrumentación de un Sistema Alimentario denominado SAM , así como varios programas como el (PACE., Programa de Abasto a la Comercialización Ejidal ) y el de Abasto Conasupo-Coplamar.

Lo anterior conforma un amplio espectro de política pública dedicada al agro que tiene sus vaivenes durante el sexenio, pero que busca su definición al final de la década de los setenta, cuando se pone en marcha el SAM con toda la fuerza del Estado, revitalizado con el Boom petrolero, las dificultades de importación de alimentos y las relativas facilidades de crédito internacional a un país que prometía bonanza.

El Estado optaba por una salida de la crisis agrícola y social bajo su dirección, reprimiendo la lucha por la tierra, proyecto que posteriormente abandona por la presión campesina.

#### 4.1 LA POLITICA DE ALIANZA PARA LA PRODUCCION.

Las medidas tomadas en la política de gobierno del sexenio de López Portillo, fueron la caída salarial programada e impuesta desde principios del sexenio, mediante una razón social: Alianza para la Producción, que definió nuevas relaciones económicas y políticas del gobierno con los empresarios y con los productores. Esta política de Alianza para la producción es apoyada por el proyecto de Colectivización Ejidal a fin de elevar la producción agrícola, la cual se concentra en zonas de productividad excelente.

Sin embargo tuvo sus costos políticos: " Las tradicionales formas de representación corporativa y clientelar se debilita en el medio rural y urbano. La C.N.C. se vacía de miembros y de reales contenidos programáticos, casi pierde su capacidad de intermediación política (entre el Estado y la sociedad rural) y de gestoría. Nada más infuncional que una organización (la C.N.C.) que vive de la corrupción y poca incidencia en la productividad maicera."<sup>39</sup>

La crisis sexenal de Echeverría entre la dotación forzada de tierras y la colectivización a ultranza había agotado las posibilidades de una estable alianza entre Estado-productores. La lucha por la tierra continúa, "...se gestaron fracturas en las viejas alianzas, entre núcleos y fuerzas dominantes, entre la burocracia política y los empresarios para anunciar el fin del Estado social autoritario. Pero el problema maicero subsiste, 'sin romper con las viejas cargas caciquiles y corporativas' la enorme polaridad en el uso y propiedad de la tierra continuó, generó múltiples

---

<sup>39</sup>LOAEZA, SOLEDAD Y SEGOVIA, RAFAEL. LA VIDA POLITICA MEXICANA EN LA CRISIS. COLEGIO DE MEXICO. PAG. 51

conflictos y marcó los límites de reorganización de los espacios productivos.<sup>40</sup> Por ello el proceso de revitalización económica y política del ejidalismo de Echeverría, fue incongruente y desastroso, sin romper con las viejas cargas caciquiles y corporativas.

En los años setenta, se tendió a convertir al ejido en proveedor de alimentos y materias primas baratas. Por tanto, la estatización del ejido motivó la creación de movimientos y formas de organización independientes.

" La agricultura asumió el rasgo esencial del ser deficitaria en la producción de granos básicos e incapaz de abastecer el mercado interno, pasando a ser o tener un carácter estructural."<sup>41</sup>

Se delegó pues la responsabilidad alimentaria a los campesinos pero el agotamiento de las formas de producción inició un deterioro de los precios, incapaces de continuar elevando la producción, como resultado de un predominio de acaparadores, comerciantes e intermediarios. La crisis sobrevino a partir de 1977 en los productores de forrajes, oleaginosas y en las industrias procesadoras de alimentos balanceados para ganado, provocando una caída en la inversión y en la capitalización de la agricultura de temporal y de riego. Durante los sesenta, los grandes productores abandonaron el maíz y frijol para sustituirlos por la producción más rentable del sorgo, soya, cártamo, alfalfa y ganado, como alternativas de inversión, originando la crisis maicera. Ahora en 1977, enfrentaban de nueva cuenta una crisis de rentabilidad con el declive productivo. Ello originó una penetración del Estado sin precedente que trascendió a los procesos

---

<sup>40</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 77

<sup>41</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 78

de comercialización, financiamiento, producción y control técnico y organizativo de la producción. El Estado se convirtió en el agente dominante de los campesinos y medianos productores, inclusive en el promotor de la producción empresarial.

Se observa un alto grado de concentración: en 1970 el Norte y Bajío contaban con un 80% de los recursos de capital, de las tierras de buena calidad y del valor de la producción agrícola y pecuaria, a la vez que en lo nacional:

"... el P.I.B. disminuyó en el período 1970-82, todavía en 1960 representaba 15.7% , pero en 1970 había declinado a 11.5% y para 1982 era sólo de 7.4%." <sup>42</sup>

Es en la década de los años setenta, cuando la agroindustria se convirtió en el eje de arrastre de la producción agrícola y la agricultura se orientó a satisfacer las necesidades de la ganadería en ascenso; pero se continúa con la decadencia de los cultivos de granos básicos de tiempo atrás y el dominio de los acaparadores y usureros sobre los campesinos.

La producción campesina cerealera enfrentaba graves dificultades, mientras que los empresarios de Sonora y Sinaloa anunciaban óptimas cosechas en 1974-1975. Aún cuando el capital avanzaba por una etapa de desarrollo intensivo, el declive productivo en los campesinos y productores maicero tiene su impacto en el volumen productivo en el nivel nacional, el P.I.B. registró un incremento muy bajo, apenas 2.6%, inferior al crecimiento poblacional que fué de 4.2% en este período 1970-1976.

En 1978 la agroindustria atravesaba por una caída de la rentabilidad provocada por la escasez y encarecimiento de materias primas. Posteriormente y en forma paradójica debido al desarrollo

---

<sup>42</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 78

desigual de la agricultura, la producción de cereales entró en una recuperación en el periodo de 1977-1982. La vía estatal de dominio sobre los campesinos, daba sus frutos en el nivel económico; pues el café, se convirtió en el primer cultivo de exportación. Nuevamente se conjuntaba una situación dispar, ahora caracterizada por la crisis de capital y el ascenso productivo en el sector campesino. La recuperación en la producción cerealera compensó la caída productiva en los cultivos intensivos; y el P.I.B. mostró un incremento 3.1% superior al crecimiento poblacional del 2.4% .

Tales cifras no reflejaban una agricultura que lograra la autosuficiencia alimentaria, a pesar de la producción de cereales básicos. Según Julio Moguel: " el periodo 1977-1982 constituyó la amalgama de dos procesos: la consolidación de la vía estatal de dominio sobre los campesinos y productores y la crisis de la fase intensiva de capital. Aún así continúa el deterioro del nivel de vida de la población rural"<sup>43</sup>.

Lo curioso del asunto es cuando el volumen de producción puede decrecer en un periodo, en el cual los empresarios sacan buenas ganancias, o bien puede incrementarse la producción cuando la rentabilidad del capital tiende a declinar. También ocurre una coincidencia entre el comportamiento del P.I.B. agrícola y la trayectoria de los campesinos y productores maiceros. A fines de los años setenta, se recupera la producción cerealera por la vía estatal de dominio, el P.I.B. alcanza una tasa arriba del índice poblacional.

La presencia de acaparadores en el agro impedía elevar la productividad del trabajo campesino, ya que limitaba la injerencia comercial en bienestar de la población rural y sin tener

---

<sup>43</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 79

incidencia favorable sobre el proceso productivo, impidiendo el proceso de mejoramiento en las condiciones técnicas de producción del propio maíz.

Esta política de alianza para la producción buscó elevar la productividad en el trabajo agrícola, con el fin de mantener bajo el precio de los cereales para competir con el exterior, pero continuó ciegamente sin elevar el raquítrico 'salario' del campesinado., aunque dió impulsos crecientes para elevar la producción, pero fueron insuficientes para elevar la productividad en la producción del maíz, continuando generalmente en superficie de temporal. En términos generales, la política de apoyo al maíz estuvo orientada a superficies de riego o de temporal con alto potencial agrícola.<sup>44</sup>

#### **4.2 LA INSTRUMENTACION DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.**

En abril de 1980 se dió a conocer el Plan Global de Desarrollo, que integraba una estrategia con 22 políticas básicas, en la séptima se hablaba de desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y la satisfacción de las necesidades alimenticias de país; en el punto ocho, se enfatizaba sobre la necesidad de impulso del SAM que señala el objetivo básico de alcanzar la autosuficiencia alimentaria por GRANOS BASICOS.<sup>45</sup> En el Plan Global se fija una meta de crecimiento de 4.1% real anual, en consideración al estancamiento del sector agropecuario desde 1965-76, con un crecimiento sólo de 2.1%.

El titular de la SARH anunciaba el Programa Nacional Agropecuario y Forestal para 1980, en

---

<sup>44</sup>MESTRIES, FRANCIS. TEORIA Y POLITICA: "EL SAM UNA ALTERNATIVA REAL?". "NUM. 2, MEXICO, 1983.

<sup>45</sup>"EL SAM: DOCUMENTO BASICO". SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, 1980. EN ANTROPOLOGIA. NUM17, MEXICO, 1982

el cual se dá importancia principal a los productos básicos, destinándose el 77% del área total de cultivo hasta alcanzar un total de 22 millones de toneladas de básicos.

La estrategia samista de desarrollo, en ciclo primavera-verano de 1980 hizo crecer las cotizaciones del maíz a 4 450 pesos la ton., debido a los aumentos del precio de garantía y de los recursos. Ocasionando un crecimiento de 2.8% en relación al ciclo anterior.

El equipo del SAM, para resolver el grave problema de abasto y de nutrición, actúa conjuntamente con el Instituto Nacional de Nutrición, para definir una población objetivo preferente a fin de proponer una canasta básica recomendable (CBR), para cubrir las necesidades alimentarias del sector nacional más desprotegido.

Además de determinar las zonas críticas, el equipo del SAM y del INN, intentan incidir en los hábitos de consumo de la población, atacando los efectos de publicidad de alimentos chatarra.

Los subsidios volvieron a ser una parte sustancial de la política oficial hacia el campo, a pesar del rechazo que López Portillo siempre mostró hacia ellos.

Según Julio Moguel : "...la estrategia samista planteaba la ampliación de la frontera agrícola, mediante la incorporación de tierras al cultivo, sean las abandonadas, las de desmonte, las de ganaderos, la rehabilitación de distritos y perforación de pozos. La meta a producir era de 20 millones de toneladas de maíz, en el mediano plazo, pues se trataba de producir un total de 13 050 000 ton. de maíz para 1982 y 14 950 000 en 1985. Se logra esto si la superficie cultivada en 1982, es de 13 858 000 hectáreas totales, de las cuales 3 570 000 ha. de riego y 10 284 000 de temporal. Los rendimientos deberían ser de 2 850 kg/hect. de riego y 1 500 kg/hect. de temporal,



lo que significaría una tasa de crecimiento anual de 4.4 y 4.5% ."<sup>46</sup>

Para cumplir las metas fijadas en el corto plazo, se definieron acciones operativas en dos niveles: a) estímulos globales para el conjunto de la producción nacional del maíz y del frijol; b) aplicación localizada de los instrumentos de corto plazo en distritos de temporal seleccionados, ubicados en Comitán Chiapas; Cuahtemoc, Chihuahua., Guadalupe Victoria, Durango., Zamora y Pátzcuaro, Michoacán., Autlán, Jalisco, Santiago Ixcuintla, Nayarit; Jalpa, Zacatecas., principalmente.

Las acciones y sus instrumentos se afinarían con la experiencia, para alcanzar a satisfacer las necesidades nacionales hacia 1982.

El crédito bancario y el subsidio oficial por la vía de precios bajos de los productos de la CBR (entre ellos el maíz) serían instrumento básico para la operación del SAM.

El equipo del SAM criticó la lógica bancaria de apoyar la producción de cultivos de exportación, materias primas industriales y alimentos para animales, descuidando al cultivo del maíz y al hecho de que el crédito se dirigió a los distritos de riego en especial los del noroeste del país.

También criticó al seguro agrícola tradicional porque era un instrumento de seguridad para el Banco, más que una garantía para el productor y su producción (debido a la desconfianza en la recuperación de los créditos por parte de la banca y de la Aseguradora). La intervención bancaria sobre la comercialización de las cosechas habilitadas supedita al productor para decidir a quién vender, cuándo y a qué precio, incluso de la tecnología a usar. Esto crea una

---

<sup>46</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 91

irresponsabilidad de los productores y transforma al productor en asalariados del Banco. En tal esquema se incrementó en 1980 el número de productores que recibieron crédito por Banrural en 17% más que en 1979 (de 1.2 a 1.4 millones), en 1981 a 1.6 millones y 1982 a 1.7 millones.

Los subsidios se consideraron como un mecanismo para corregir las imperfecciones del sistema de mercado. Incluso López Portillo declaró que la política de subsidios era un mal necesario que se superaría. Sin embargo, los subsidios condujeron a pagar más por lo producido ocasionando un estancamiento en la producción maicera: "Durante una temporada funciona, pero después el subsidio estatal se deforma, se eleva el gasto público improductivo, se impacta el déficit, se alienta también la inflación. El subsidio sería de 85 000 millones de pesos en 1980."<sup>47</sup>

Con el subsidio el SAM planeaba la posibilidad de cubrir la CBR., calculada en 13 pesos diarios hacia la población objetivo. Fue a través de Diconsa la reducción de los costos de la CBR (en un 50% para la población rural), con respecto a su precio comercial.

Se puede afirmar que el SAM fue un intento serio para cambiar la tradicional política oficial hacia el medio rural, porque se necesitaba restablecer equilibrios sociales y productivos entre la ciudad y el campo.

El SAM declara que la reactivación productiva resuelve la pobreza, que la política de importaciones ya no se regirá con el propósito de evitar alzas de precios, sino por las metas de producción programadas, en efecto, la producción de maíz creció mucho en las áreas de riego en el período del SAM. La estrategia del SAM fue sustentada en su promesa de incrementar la producción de granos, sin afectar a los grandes productores de riego.

---

<sup>47</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 87

Los productores de temporal a diferencia de los productores comerciales de riego, minimizaron sus riesgos en lugar de maximizar ganancias producto de su lógica de subsistencia. Asumir un riesgo por el cambio tecnológico no es plausible para ellos aún cuando exista mayor perspectiva de producción, porque el uso de semillas mejoradas de maíz requiere el uso de fertilizantes y de pesticidas para producir óptimamente en una temporada porque los insumos deben usarse en paquetes. Pero por una deficiente lluvia, el fertilizante ya no se absorbe y la semilla no siendo resistente a la sequía, produce por debajo de lo que producen las semillas criollas.

Algunos resultados fueron que: el área sembrada de maíz creció en un promedio anual de 13.7% entre 1977-1979 y 15.5% entre 1980-1982, sin embargo, la zona total irrigada del maíz producido aumentó en un promedio anual de 22.2% en 1977-1979 a 27.3% en 1980-1982.

Los créditos para maquinaria y refacción subsidiados se dispusieron para los productores que sembraban maíz.

El 30% de descuento para el fertilizante y el 70% de descuento en las semillas híbridas, estaban oficialmente disponibles para la mayoría de los productores de riego. La SARH subsidió a los productores que no excedieran de 20 hectáreas. Por tanto la estrategia del SAM se desorienta en el sentido de apoyar a los campesinos temporaleros y se convierte en una política general de apoyo a la producción de granos. Y cuando vinieron los recortes presupuestales después del SAM sus actividades se restringieron. Entonces BANRURAL regresó a su política de prestar sólo a los considerados económicamente solventes.

Las dependencias oficiales ponían el acento en la producción comercial de gran escala, mientras

que los planificadores del SAM se interesaban en fomentar la producción mediante vías que mejoraran la distribución del ingreso, (este es el valor social del SAM).

Desde la administración de Echeverría, Conasupo se convirtió en una de las paraestatales que intentaban revitalizar la legitimidad del Estado en los medios rurales. Se buscó revitalizar la participación de los campesinos temporaleros (grupo objetivo), con un débil movimiento campesino, sin un planteamiento global para desarrollar una política de producción autogestiva que exigiera eficiencia y responsabilidad de las dependencias oficiales.

Las condiciones económicas y climáticas malas, generaron la caída productiva de 1982, provocando una gran importación de granos y en consecuencia una mala imagen del gobierno ante la opinión pública, colocando al SAM en una situación vulnerable.

El poder del caciquismo se basaba en su capacidad de intermediación entre la región, el gobierno y el mercado nacional, originando monopolios regionales de mercado (antes de la revolución y de la reforma agraria cardenista, el control sobre la tierra era la base del poder económico y político). Con el reparto la reforma agraria rompió el poder tradicional de los terratenientes, pero el gobierno no siguió con la regulación procampesina de los mercados de insumos y productos. Ahora el control de los mercados es la fuente de poder político y económico).

Los caciques con su baja productividad, poca inversión y altos márgenes de ganancia, provocaban alzas en los precios del maíz canalizados a las zonas urbanas.

El mercado regional de bienes de consumo, se veía restringido por el bajo poder adquisitivo del sector rural, debido al bloqueo del proceso de acumulación de los campesinos por los

intermediarios.

En síntesis, "Políticamente la regulación del mercado podía reforzar la paz social, a un costo político menor que el reparto agrario. Así el PACE contuvo las tensiones rurales sociales. Y el gobierno pugnó más contra los mercados 'imperfectos' que contra la inequitativa distribución de la propiedad agraria...El SAM critica el esquema de las ventajas comparativas bajo el criterio de autosuficiencia y seguridad alimentaria, para recuperar el lenguaje nacionalista y proyectar la nueva propuesta alimentaria, un eje para rearticular la alianza del gobierno con los sectores populares del campo, ampliar la base productiva maicera, la soberanía y el mercado interno.<sup>48</sup> El Estado se movió hacia la política agrícola productiva en aras de contener el movimiento campesino por la tierra, con un discurso coherente en términos de lograr la autosuficiencia alimentaria.

### 4.3 LA POLITICA ECONOMICA DEL RIESGO COMPARTIDO.

En agosto de 1980, se lleva a cabo la reunión nacional del SAM, en la que el Presidente J.López Portillo exhortó a todos a participar en el Plan Global de Desarrollo.

Los contenidos de la política del riesgo compartido (por los teóricos del SAM y sus medidas operativas), son : fortalecer a las organizaciones básicas de producción ( ejido, sociedades de producción rural, etc.), a las instancias ordenadoras de la actividad económica de su comunidad, los distritos de riego y temporal y a las asociaciones rurales de interés colectivo. El riesgo compartido es un medio de política económica diseñado por el SAM para alcanzar objetivos

---

<sup>48</sup>SANDERSON, ESTEVEN. LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA. PAG. 72

varios. Es una alianza que el gobierno establece con los campesinos de temporal para protegerlos y asegurarles un ingreso mínimo, para inducir al cambio tecnológico y desarrollar el potencial productivo en la agricultura de temporal. Por ello, la instrumentación del riesgo compartido permitirá minimizar el riesgo de producción y comercialización maicera.

Otros efectos del SAM, fueron que bajo sus lineamientos la Pronase elevó en 106% la producción de semillas certificadas en 1980, registró un crecimiento de 8 000 a 53 000 ton. entre 1979 y 1980 en la producción de semilla certificada. Sin embargo, declina posteriormente para 1981 a 44 mil toneladas y en 1982 a 17 mil.

En todos los ámbitos estatales se desarrolló una política de apoyo: Fertimex redujo un 20% sus precios por debajo del mercado y estableció un subsidio del 10% en el transporte. Fertimex incrementó su producción entre 1979 y 1980 (de 2.5 a 2.8 millones de toneladas de fertilizantes).

Los créditos de Banrural se elevaron también: en 1980 financió 49% más de tierras que en 1979, beneficiando a los productores de básicos. Este aumento correspondió a un incremento en el número de acreditados: de 1.24 millones en 1979 a 1.45 millones en 1980, para 1981, la superficie financiada aumentó a 31.5%, alcanzando 6.3 millones de hectáreas., el crédito a la producción de maíz en 1981 fue de 4.2 millones de hectáreas, con un incremento de 33% en el número de acreditados, alcanzando 1.65 millones de acreditados.

La Conasupo amplió sus actividades y áreas de incidencia: En el caso de DICONSA, sus tiendas crecieron de 6 660 en 1979 (71.7% rural) a 8 369 en 1980 (76.4% rural). Boruconsa, incrementó sus almacenes en 10.3% entre 1979-81 (de 1528 a 1686) y su capacidad de almacenamiento creció de 1.49 a 1.96 millones de toneladas.

Por medio del PACE, BORUCONSA subsidió a los productores de maíz, entre 1980-81., la cantidad de maíz adquirida por Boruconsa se eleva a 400% con relación al ciclo anterior, al elevarse de 198 000 a 807 000 toneladas.

A su vez el Lic. J. López Portillo dijo que los logros agrícolas de 1980, se debieron al aumento de los precios de garantía, en su quinto informe de gobierno. En granos básicos, los resultados en maíz fueron espectaculares, con una producción de 12 374 400 ton., la mayor producida en la historia del país., con esa producción se tiene un avance de 94.9% con respecto a la meta del SAM, para lograr la autosuficiencia en maíz en 1982.

En el sexto informe de gobierno de López Portillo, dijo que la Alianza para la Producción, entre el gobierno y campesinos, permitió que en el ciclo agrícola de 1981, el país lograra producir 28 600 000 ton. de granos y oleaginosas, equivalentes al 60% más que seis años antes, para garantizar la alimentación nacional.

El gobierno se mostró firme en su política tendiente a conquistar el autoabasto y formó el FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO, con una cobertura inicial de 12 millones de hectáreas. En ese año, la Prensa anunciaba un crédito de 303 millones de dólares, del Banco Mundial hacia México, para la agricultura de temporal.

Entre los logros, destacaban también: " La frontera agrícola se amplió en esa administración en 3 350 000 hectáreas, 2 387 mil de temporal y 963 000 de riego, la mayor superficie abierta al cultivo durante un sexenio en la historia de México. Así, el sector agropecuario superó el

abandono , al mantener una tasa promedio anual de crecimiento de 4.5% <sup>49</sup>

La experiencia del SAM fue una iniciativa para respaldar el compromiso del gobierno con la autosuficiencia alimentaria nacional. Tal decisión oficial fue un cambio brusco de la política tradicional que beneficiaba a los cultivos de lucro y de exportación, inclusive practicada por el mismo gobierno al inicio de su administración.

Con el apoyo de Conasupo-Coplamar el programa de abasto entregó alimentos baratos ( aunque en cantidad y calidad insuficiente) y abrió un espacio democrático para la autoorganización de los productores.

El SAM mostró que México si puede superar la crisis de producción de granos básicos, aún sin resolver su conflicto de tenencia de la tierra.

También mostró que los campesinos no iban a recibir los recursos agroalimentarios asignados a ellos, en ausencia de canales democráticos que les permitiera llamar a cuentas a las distintas instituciones oficiales de producción de básicos.

Como podemos ver, los planificadores del SAM estudiaron la problemática alimentaria desde una perspectiva global, para identificar los puntos en los que debía y podía intervenir el gobierno para alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

El SAM tuvo el objetivo de ayudar a los productores sin acceso al apoyo económico del gobierno, mediante una producción con insumos subsidiados., por otra parte, intentó aumentar el interés por la comercialización aumentando el precio de garantía.

---

<sup>49</sup>MOGUEL, Julio. OP.CIT. Pág. 180



#### 4.3.1 EL FIDEICOMISO DE RIESGO COMPARTIDO (FIRCO).

Con la nueva Ley del Seguro Agrícola, la tasa de recuperación de BANRURAL se incrementaba de 65 a más del 90%, porque buena parte del costo se trasladó a Anagsa. Antes y después del periodo del SAM, hubo protestas campesinas en contra de la corrupción de Anagsa, a la que solían llamar la 'industria del siniestro'. Entonces el SAM crea un nuevo seguro agrícola mediante el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), fundado en 1980, para ayudar a productores de temporal a adoptar métodos productivos más tecnificados, asegurándoles la inversión en caso de una mala cosecha. El 'riesgo compartido' fue más allá del aseguramiento agrícola, porque garantizaba el valor promedio de la cosecha y no sólo el costo de los insumos adquiridos. La meta del gobierno era asumir los riesgos inherentes a la adopción de nuevas tecnologías., los socios del Firco recibían semillas y fertilizantes con descuentos mayores. El programa de riesgo compartido de la política de J. López Portillo fue la 'alianza histórica' entre el gobierno y los campesinos.

Pero los seguros del Firco disminuyeron de 78 000 hect. en 1981 a 35 000 hect. en 1982, porque a los promotores del Firco se les responsabilizó financieramente si cometían errores de cosechas perdidas., también la disminución de los seguros se debió a que el paquete tecnológico de la SARH no era adecuado para todos, sin embargo, tenía que ser adoptado para tener derecho a la cobertura del seguro, resultando un fracaso el Firco. El Firco era el sistema bancario comercial gubernamental, pero difícil para los campesinos., no obstante, adquirirían mayor libertad

y autonomía en el proceso productivo frente al crédito de Banrural. Según Miguel Mejía, bajo el SAM, Fira y Banrural ofrecieron tasas de interés del 12% a cualquier productor de maíz. Aumentó el crédito y el número de beneficiarios, aunque favoreciendo a los grandes productores. Los créditos de Fira dirigidos a la producción de granos básicos crecieron 156% entre 1979-1981., también desarrollo un programa de mediano plazo dirigido a incrementar la asistencia técnica y financiera para los granos básicos, con la participación de 67 000 productores en 1982. Tanto Fira como Banrural, incrementaron sus recursos financieros al extender sus préstamos a un nuevo grupo de productores, en adición a su clientela tradicional.

#### 4.3.2 EL CREDITO Y SEGURO AGRICOLA (BANRURAL)

La fusión en 1975, de tres instituciones existentes de crédito oficial dieron la conformación de BANRURAL.<sup>50</sup> Anexo estadístico cuadro 19.

BANRURAL se transforma en una de las instituciones gubernamentales más importantes, por ser fuente de crédito para los pequeños productores. Fira era la otra fuente de crédito oficial pero principalmente a los productores comerciales. La red de más de 600 sucursales, fue espacio de negociación del gobierno con los campesinos. La banca agrícola oficial fue también el instrumento económico para regular y supeditar al sector ejidal.

El Centro de Capacitación de BANRURAL (CENAC), elaboró una investigación en 1978 para descubrir que menos de la tercera parte de los productores de maíz tenían acceso al crédito

---

<sup>50</sup>En la fusión de la Banca Nacional Agropecuaria se incluía al BANAGRO (Banco Nacional Agropecuario, creado en 1969), al BANJIDAL (creado en los años treinta) y el BANGRÍCOLA (creado en 1926). Junto con la fusión se echaba a andar la Ley Gral. de Crédito Rural en 1975.

oficial. El 86.6% de los clientes del banco eran ejidatarios, pero favoreciendo a los que tenían entre 10 y 20 hectáreas, y en segundo término a los que tenían entre 5 y 10 hect. y por último a los que tenían entre 2 y 5 hect.

Los productores de maíz acreditados consideraban muy largo, lento y desalentador el crédito oficial. Banrural daba sus créditos casi siempre en forma de insumos más que en efectivo y se descubrió que los precios de los insumos eran mayores a los del mercado.

Banrural buscaba supervisar lo más posible el proceso de producción y precios, mediante un equipo de inspectores. Este procedimiento de crédito paternalista limitaba la productividad del maíz por la implantación del poco flexible paquete tecnológico. Se suma el problema de corrupción de los inspectores, el peso de la burocracia y los costos administrativos, conformándose un bloqueo sistemático a la capacidad de los campesinos para generar un excedente en la producción maicera.

Un control burocrático, la baja productividad de la empresa campesina, los seguros y créditos con retraso, crearon un círculo vicioso de ineficiencia.

Los préstamos de avío subieron más que los préstamos refaccionarios, financiando así el crecimiento de la producción, pero no de la productividad: " Los créditos de avío para la producción de granos constituyeron el 70% de los préstamos totales en 1980; 73% en 1981 y 79% en 1982... Los préstamos refaccionarios cayeron a 24% del crédito total en 1980; al 19% en 1982."<sup>51</sup> El 76% de los productores reportaron que el crédito era insuficiente para cubrir los

---

<sup>51</sup>MOGUEL, Julio. OP.CIT. Pág. 205

costos de producción del maíz antes del periodo del SAM, según el mismo autor.

El crédito se dirigió a los clientes privilegiados, en beneficio de los cultivos agrícolas no básicos; así como de la ganadería.

Los productores que recibían créditos de Banrural eran obligados a asegurar su producción por la ASEGURADORA NACIONAL (en el periodo del SAM, ANAGSA redujo su interés anual de 20 a 3 % para tierras sembradas de granos básicos). Con el apoyo de la Sria de Hacienda que cubría los costos, las áreas aseguradas y el monto de la cobertura subieron, ANAGSA hizo gran esfuerzo y aseguró 4.6 millones de hectáreas en 1980; para 1981 fué de 6.9 millones de hectáreas y para 1982 la cifra récord de 7.6 millones de hectáreas. El área asegurada de maíz también creció de 30.6% en 1979 a 41.8% en 1980 y a 49.3% en 1981; para caer de nuevo a 40.3% en 1982 y a 31.8% en 1983. En tal periodo, el Congreso de la Unión aprueba la nueva Ley de Seguro Agrícola basada en el principio, hectárea perdida, hectárea pagada.

#### 4.3.3 LOS AGROQUIMICOS (FERTIMEX)

El fertilizante es un insumo principal para el incremento de la productividad del maíz en México y, buena parte de los créditos se usa para la compra de fertilizantes.

Un estudio de la SARH en 1977 encontró que el 53% del área sembrada de maíz fue fertilizada.

Fertimex monopolizaba la producción; también era la principal productora nacional de insecticidas y la segunda en la producción de herbicidas. La institución responsable de administrar los subsidios a los fertilizantes en el periodo del SAM fue Banrural. La política de insumos del SAM contemplaba descuentos en semillas, fertilizantes e insecticidas en un 30% para

granos básicos temporales. Estos subsidios también estuvieron disponibles en 1980, para los productores de riego con menos de 40 hectáreas; bajando a 20 hectáreas en 1981. El volumen total de ventas de Fertimex se incrementó 22.3% en 1980, creciendo 14.8% en 1981 y otro 11.9% en 1982. Y el área total fertilizada se incrementó 9.5% en 1980, sólo 3% en 1981 y 22.5% en 1982. La producción nacional de fertilizantes en 1984 fue el doble que en 1980, pues sus plantas trabajaban a toda su capacidad.

Andrade y Blanc hicieron un estudio para descubrir que el uso de fertilizantes durante el período del SAM, se elevó mucho en los estados de agricultura campesina, que en los estados de agricultura comercial (la tasa de crecimiento de fertilizantes usada en estados predominantes campesinos fue de 90% y sólo 24% a los estados de agricultura comercial).

Como referente tecnológico, es evidente que la mitad de los productores nacionales no utilizan fertilizante, de tal modo que se evidencia un relativo atraso tecnológico nacional.

#### 4.3.4 LAS SEMILLAS (PRONASE)

Con el paquete del SAM los subsidios a la producción incluían descuentos de 75% en el precio de las semillas híbridas certificadas de granos básicos. Esto ocasiona fuerte demanda a la empresa

Pronase, responsable de la regulación del mercado de semillas mejoradas, a través de la producción y venta de sus propias variedades. Pronase produjo 235 000 ton. de semilla certificada, superando con creces la producción de 1980 de 183 000 ton...

Su producción en el período del SAM, pasó de 89 300 toneladas en 1979 a 183 300 en 1980 y, a 235 000 toneladas en 1981. La demanda se colapsó cuando los subsidios del período del SAM fueron eliminados. Su Programa de Maíz Criollo buscaba mejorar la productividad de las

variedades locales, atendiendo cerca de un millón de campesinos en 2.5 millones de hect. para

1982.

Opiniones sobre el programa lo calificaban como un fracaso, dado que: " 10 semillas seleccionadas por los métodos campesinos y 10 del Programa de Maíz Criollo de Pronase, nueve del primero germinaban y de los segundos siete u ocho germinaba."<sup>52</sup>

El crecimiento de la Pronase obedecía a la orientación dominante en favor de la 'revolución verde' por parte de la SARH.

Según Sergio Reyes, los requerimientos impuestos por el gobierno para la concesión de créditos y seguros obligaba a los campesinos a cambiar sus variedades tradicionales a semillas híbridas. Y la pérdida de las variedades de semillas localmente adaptadas y desarrolladas por generaciones, erosionó aun más la autonomía de los productores (dentro de un enfoque procampesino del SAM y del Riesgo Compartido).

#### 4.3.5 LA ASISTENCIA TÉCNICA (SARH)

La asistencia técnica se priorizaba a los productores que tomaban créditos del gobierno. A fines de los años setenta la SARH extendía sus servicios de asistencia técnica a más áreas de temporal, creando los Distritos de Temporal como un esfuerzo para coordinar los servicios del Estado.

Los extensionistas de la SARH implantaron la estrategia del SAM, su trabajo era convencer a los productores de incrementar el uso de los insumos agrícolas: Los extensionistas eran técnicos capacitados para llevar a cabo la política del SAM y para mejorar las relaciones del gobierno con

---

<sup>52</sup>SANDERSON E. ESTEVEN. OP.CIT. PAG.91

los productores maiceros principalmente. Ellos fueron los que detectaron los problemas sociales y políticos como el caciquismo y los abusos en la distribución de los insumos. Los funcionarios del gobierno entendieron que los campesinos no podían aprovechar el potencial productivo de la agricultura por la acción de élites centralizadas. Gracias a los extensionistas de la SARH se ayudó a los campesinos en el uso y desarrollo de los programas oficiales, quienes tuvieron serias dificultades para desarrollar sus tareas por los grupos de poder regional.

#### 4.3.6 EL MERCADO DE GRANOS Y PRECIOS DE GARANTIA (CONASUPO)

Un instrumento importante de la estrategia del SAM, fue elevar el valor real de los precios de compra del gobierno para granos básicos.

El gabinete agropecuario estableció los precios de garantía desde principios de la administración de López Portillo, e impulsó la coordinación entre las Secretarías de Agricultura, de Hacienda y de Comercio, Conasupo y Banrural. Una vez establecidos los precios de garantía eran pagados a los productores que entregaban sus granos a los centros de recepción de Conasupo.

Según Sergio Reyes, antes del SAM, el gabinete agropecuario recibía propuestas de la SARH para elevar los precios de garantía, pero no era fácil porque la Secretaría de Comercio tendría que elevar los subsidios al consumo urbano.

Con la aprobación del gabinete de los estímulos crecientes a la producción del SAM en 1980., ocurre un incremento inmediato de los precios: 28% para el maíz, 55% frijol y 24% sorgo, porque en dicho año la inflación fue de 28%. Los precios subieron de nuevo en 1981 en un 47% para el maíz, 33% para el frijol y 36% al sorgo.

Con el creciente desplazamiento del maíz por el sorgo, existió un debate en el gabinete agropecuario, sobre cuál proporción de precios debería existir para evitar el desplazamiento del maíz, ya que el sorgo competía por su gran rentabilidad.

La sequía de 1979 fue esencial para estimular la estrategia del SAM.

La inflación inesperada alteró mucho el precio oficial del maíz en 1982 a pesar de los intentos de hacerlo atractivo; la inflación desatada por el Boom petrolero, dejó a los precios del maíz muy desalentadores para los productores. Según Miguel Mejía, se consideraron a los precios de garantía más como precios 'techo' que de base, como parte de una política de prioridad a la acumulación industrial.

Las buenas cosechas en 1981 y la inflación, llevaron a Conasupo a participar en el mercado de granos., crecieron mucho sus compras y ventas. Anexo estadístico cuadro 30 y 31. Y mantuvo el monopolio del comercio internacional de granos: compró el 18% de la producción nacional de maíz en el ciclo 1980 - 1981 y continuaron creciendo en 1981-1982 con 26% de maíz. Pero continuó duro con las importaciones.

La explicación de por qué Conasupo siguió importando mientras la SARH anunciaba la autosuficiencia de granos en 1981, tenía su raíz en que Conasupo no confiaba en los datos de producción publicados de la SARH, dada la propensión política a exagerar. Otro factor fue que los funcionarios de la Conasupo se habían acostumbrado a importar para regular el mercado interno, más como función institucional que para fomentar la producción nacional. Lo anterior trajo el déficit record en la balanza comercial agropecuaria de 1981 con importaciones de granos de 3.6 billones de dólares mientras que la exportación fue de 1.7 billones de dólares.



La importación empezó a decaer en 1982, pero la balanza comercial agropecuaria siguió negativa. Las pérdidas por falta de adecuadas bodegas ocurrió también.

El promedio de rendimiento anual del maíz en México es de 2 toneladas por hectáreas (1.8 en temporal y 3.2 en riego); ello supera los niveles de 975 kg/hect. obtenidos a mediados del siglo, pero no es fruto de un apoyo decidido al sector ejidal.

Los proyectos estatales que se han trazado para la autosuficiencia alimentaria, han sido para abatir la dependencia a las importaciones. Incluso la política de ventajas comparativas ha tenido impulsos notorios que restan fuerza a la política de autosuficiencia productiva.

" La importancia económica mundial del cultivo del maíz esta establecida por los EUA, por ser el país 'indicador' para medir el nivel de la producción y el comercio mundial del maíz...

En 1981 cosechó 200 millones de toneladas del grano en una superficie de 30.2 millones de hectáreas logrando un rendimiento promedio de 6.89 ton/hect..."<sup>53</sup>

Esto le permitió invadir el mercado mundial y presionar a la baja los precios lesionando las economías de muchos países.

La Conasupo fue la empresa paraestatal que intervino en la captación de las importaciones maiceras para garantizar el abasto de la industria tortillera en los centros urbanos. Ella cubre el 40% de la demanda, debido al control sobre las importaciones y por la compra de cosechas (como el 16.6% del total de la producción, incluye compras a productores e intermediarios que integran el mercado libre).

---

<sup>53</sup>GONZALEZ, Cuauhtemoc. OP.CIT. Pág. 17

El peso más significativo de la CONASUPO se mantiene en la fase de transformación del maíz, en la industria tortillera. La intervención estatal se manifiesta en la regulación del funcionamiento de molinos de nixtamal a través de la empresa pública MINSA, dedicada a la fabricación de harina de maíz, pero debilitada por la creciente influencia de MASECA, AGROINMSA ( esta abastece al norte del país) y las nuevas firmas harineras estadounidenses que buscan representación en MEXICO. Adelante tocaremos estos aspectos.

#### 4.3.7 ACOPIO DE GRANOS (BORUCONSA).

Boruconsa es la empresa de almacenamiento de Conasupo para el grano de pequeña y mediana escala. Mientras que la ANDSA es la empresa estatal de almacenamiento en gran escala, para los grandes productores. Entre 1979 y 1981, el número de los centros de acopio Boruconsa creció 10.3% (de 1 528 a 1 686), mientras que su capacidad de almacenamiento total aumentó 31.3%, ( de 1.49 a 1.96 millones de toneladas). Así, " El volumen de MAIZ recibido por Boruconsa creció durante el periodo del SAM, de 1.17 millones de toneladas promedio anual entre 1977-1979 a 1.65 entre 1980-1982. Las compras de Boruconsa alcanzaron un récord de 2.6 millones de toneladas de maíz en 1982." <sup>54</sup>

Aun así muchos productores de maíz no tenían poder de negociación por su tamaño, aislamiento, dependencia de los intermediarios y ni gozaban de los precios oficiales. Uno de los cuellos de botella que obstaculizaron el mercado agrícola local, era el control concentrado del

---

<sup>54</sup>EXCELSIOR, 2o INFORME DE GOBIERNO. MIGUEL DE LA MADRID. 1 DE SEPTIEMBRE DE 1984

transporte, reforzado por la regulación y la corrupción oficial.

Boruconsa fue la institución para el desarrollo de un programa rural, porque desafió a los intermediarios privados que bloqueaban el acceso de los campesinos a los precios de garantía; auspiciado por el Programa de Comercialización Ejidal (PACE; más adelante sería el Programa de Apoyo a la Comercialización Rural). Boruconsa ofreció a los pequeños productores, algunos de los servicios más cruciales de comercialización. Y el PACE ofreció a los ejidatarios una bonificación por encima de los precios de garantía para cubrir parte de los costos de transporte (la carga y descarga) de maíz temporal a los centros receptores. El objetivo fue elevar el acceso efectivo al precio de garantía y el precio realmente pagado a los productores maiceros de temporal. Ofreció por tanto una gama de servicios de comercialización para los productores temporales de granos.

#### 4.3.8 DISTRIBUCION E INDUSTRIALIZACION DEL MAIZ

Empezaremos por explicar los subsidios otorgados a la tortilla de la 'Canasta de Consumo Básico', para después pasar a la red de distribución CONASUPO.

Uno de los objetivos básicos de la estrategia del SAM, era dar acceso a 19 millones de personas malnutridas a la subsidiada 'Canasta de Consumo Básico'. Esto por la expansión de dos programas de subsidio alimentario: uno era el subsidio global a los alimentos básicos como la tortilla, leche y pan. Tales subsidios eran aplicados (en la venta de bienes intermedios como harinas) al sector privado procesador y distribuidor, con lo cual se benefició a las empresas medianas y pequeñas. Otro fue el subsidio masivo de la tortilla, porque de acuerdo al economista Javier Ceceña, el número de kilos de tortilla que podía ser comprado con el salario

mínimo diario, se elevó a un promedio de 25.7 kilos de tortilla durante 1977-1979, a 31.8 kg en los años del SAM, volviendo a bajar a 28.5 kg. a finales de 1983.

En coordinación con la SECOFI, la Pronal (Programa Nacional de Alimentación), el sistema Conasupo y el SISVAN (Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional), unieron sus esfuerzos para hacer efectivo el proyecto conjunto del Gobierno de México ( con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la FAO ) y la finalidad de apoyar la política alimentaria.

La industria del maíz está constituida por establecimientos que procesan el grano mediante molienda o nixtamalización para la obtención de insumos de consumo directo. Esta industria se orienta a tres tipos de actividad: molienda de nixtamal, fabricación de harina y derivados del maíz, subdividida en molienda húmeda ( almidones, glucosas, etc.) y molienda seca (fabricación de hojuelas preparadas, frituras, botanas, etc.).

El consumo humano de maíz es a través de tortillas elaboradas con masa de nixtamal y harina.

Los molinos de nixtamal constituyeron pequeñas unidades que sustentan procesos productivos semi-manufacturados, mientras que las fábricas de harinas de maíz son establecimientos industriales de mayor escala productiva.

La industria harinera de maíz data su origen en 1949, año en que inicia sus actividades el grupo industrial Molinos Azteca S.A. (MASECA), con la instalación de un pequeño establecimiento procesador de maíz en Nuevo León. Ante la creciente demanda de harina de maíz, se expande por Nayarit ( importante zona maicera del país ); en Sinaloa, Sonora, Jalisco,

## Chihuahua, Veracruz y Tamaulipas.

En 1975 adquiere Conasupo más empresas y cambia su razón social de ellas por la de Industrias Conasupo S.A. de C.V. (ICONSA); Maíz Industrializado Conasupo S.A. (MICONSA), otra industria paraestatal importante en la fabricación de harinas, fundada en 1950 como empresa estatal por el apoyo de Nacional Financiera S.A.).

La producción de harina de maíz se lleva a cabo en 17 establecimientos industriales, que suman una capacidad instalada de procesamiento de 1.58 millones de toneladas anuales, correspondiendo el 57.6% al sector privado y el 42.4% restante al sector público.

La industria de derivados del maíz, esta conformada por establecimientos que poseen en conjunto una capacidad instalada anual de 821.9 mil toneladas, orientada a la producción de almidones, féculas, glucosas y frituras; esta industria tiene todavía baja incidencia en el consumo nacional de maíz ya que para 1986, participó con el 3.6%.

" La infraestructura de internación en puertos, tiene una capacidad operativa de 730 mil toneladas; lo que representa el 54% de la capacidad total de internación. Tal capacidad se distribuye en las costas del Golfo de México y del Océano Pacífico." <sup>55</sup>

En la zona del Golfo de México destaca la infraestructura instalada en los puertos de Veracruz y Tuxpan, por su cercanía a las áreas de consumo del centro de la República. En la costa del Pacífico, el puerto de Guaymas es el más importante, pues capta el grano destinado a las explotaciones pecuarias de Sonora, que están entre las más importantes del país.

Existe una estrecha relación entre la capacidad de almacenamiento, la ubicación de las zonas

---

<sup>55</sup>INEGI. OP.CIT. Pág. 37

productoras, los principales puertos de internación y los centros de consumo. Tal es el caso de Tamaulipas, que cuenta con infraestructura de almacenamiento exclusiva para sorgo y maíz. En Sonora, cuya capacidad de almacenamiento permite proteger la cosecha de trigo del que es el principal productor; Veracruz por ser el principal puerto de internación de granos, para el abasto de la zona centro del país y el D.F. (el mayor consumidor del país).

### **DICONSA.**

El segundo instrumento oficial en la distribución de alimentos al menudeo, era la red de distribución estatal para regular el mercado y reforzar el control administrativo de los precios, en competencia con el sector privado. Las operaciones al menudeo, mantenían los precios del sector privado debajo de lo que hubiera estado en un mercado sin regulación. Estas operaciones eran manejadas por Distribuidora Conasupo S.A. (DICONSA), la subsidiaria más grande de la Conasupo y la red más grande de distribución de alimentos.

Funcionarios de Diconsa estimaron que sus precios promediaron entre 10 y 15% por debajo de los precios del mercado en las ciudades y 30% menos en el campo.

Diconsa pudo mantener el 'equilibrio financiero' aplicando una parte del excedente generado para sus operaciones rurales. En las tiendas rurales se vendía menos (por tener precios mayores) frente a las tiendas urbanas.

La distribución rural de alimentos creció más rápido que las ventas urbanas como resultado del Convenio Diconsa-Coplamar de 1979. Coplamar y Diconsa habían determinado una población objetivo y planeado una distribución masiva de alimentos en el medio rural, antes de que emergiera el SAM.

La organización de las tiendas Diconsa cambió porque antes del SAM eran concesionadas a comerciantes privados, o funcionaban a través de otras empresas estatales; por medio de Diconsa-Coplamar su manejo paso a estar bajo la dirección de Comités elegidos por las comunidades.

#### IMPECSA

Esta fue la red de ventas al mayoreo de la CONASUPO, que ofrecía mercancías básicas a precios bajos a los pequeños comerciantes a cambio de mantener los precios determinados al menudeo. IMPECSA (Impulsora del Pequeño Comercio S.A.), reforzó la política oficial dirigida a los numerosos y políticamente importantes pequeños comerciantes.

La organización de estas tiendas también cambió: antes del SAM estas eran concesionadas a comerciantes privados o funcionaban a través de otras empresas estatales; por medio de Impecsa-Coplamar su manejo pasó a estar bajo la dirección de Comités elegidos por comunidades.

#### MASECA.

El Grupo Industrial Maseca (GIMSA) es el principal competidor de la intervención estatal por la empresa Conasupo y sus redes distribuidoras.

Este grupo industrial conforma el auténtico monopolio del maíz, en la medida que puede soportar incluso bajas sensibles en las ventas ante una eventual restricción del consumo y caída de precios.

Las grandes empresas comercializadoras-industrializadoras privadas de maíz (MASECA, AGROINMSA) tienen mayor participación frente a las empresas oficiales (DICONSA, IMPECSA) en las fases de acopio, transporte, almacenamiento y distribución. Tienen una

influencia importante en los precios rurales y un nivel de almacenamiento que regula el mercado de precios a través de sobreexistencias o escasez.

También utilizan sistemas de contratación de cosechas por adelantado mediante financiamiento, compras realizadas al pie de parcela, pago en efectivo y otros que le permiten un mayor volumen de manejo.

Los organismos públicos tienen un poder fijado más en la capacidad legal institucional que en el manejo de existencias. En la medida que establecen los precios de garantía, enfrentan pérdidas (porque tienen que comprar caro y vender barato- sin tener excedente de operación-) y registran déficit por los subsidios que canalizan hacia la fase de transformación industrial (particularmente hacia tortilladoras y molinos de nixtamal, industria harinera y DICONSA).

Maseca lleva la delantera en el control de la producción nacional de harina de maíz blanco, e incluso tiene ya una fuerte influencia en el mercado rural.

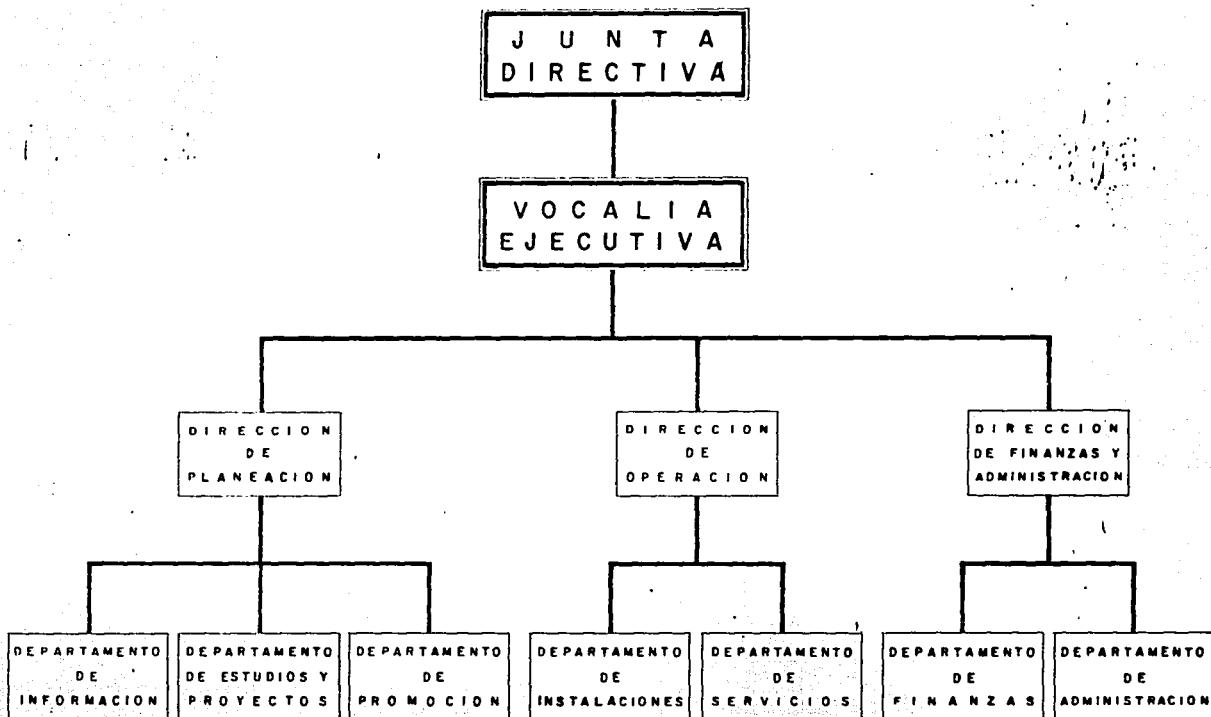
La harina de maíz se ha convertido en el insumo base debido a los bajos costos de producción y la demanda alcanzada (en proceso de sustitución de la masa nixtamalizada).

#### **LA COMISION NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL MAIZ (CONAIM)**

En marzo de 1971 se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, del Trabajo y Previsión Social, del Departamento del D.F. y de la Compañía de Subsistencias Populares. Ella llevó a cabo el estudio de los problemas de la industria de producción de masa de nixtamal y tortillas de maíz, determinando que los negocios operaban con baja escala de producción, con instalaciones y maquinaria obsoleta, en condiciones no higiénicas y con violación del precio, peso y calidad del producto. Coincide con sus



COMISION NACIONAL DE LA INDUSTRIA DEL MAIZ  
PARA CONSUMO HUMANO



Fuente: Secretaría de la Presidencia. "Manual de organización de la Administración Pública Paraestatal." V.2 México, 1977. Pág. 97

alternativas de solución planteadas por la CONAIM, la Cámara Nacional de la Industria de Producción de Masa en la posibilidad de aumentar el precio con el debido agotamiento de costos, una adecuada reglamentación y reestructuración de sus actividades.

Luego, " se sustituye dicha Comisión Intersecretarial, por estimación del Ejecutivo federal, en la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano, con carácter de organismo público, personalidad y patrimonio propio y que se integra por representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, del Trabajo y Previsión Social y de Agricultura y Ganadería, del Departamento del D.F. y de la CONASUPO."<sup>56</sup>

Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1973 la creación de la CONAIM y establece las bases para la planeación, organización y funcionamiento de la industria de la producción de harina de maíz, masa nixtamalizada y tortillas de maíz.

En el organigrama expuesto, funge como Presidente de la misma el Secretario de Industria y Comercio y todos sus integrantes elegirán un Secretario.

#### 4.4 LA EXPERIENCIA DEL PACE.

Los pequeños productores dependientes de los intermediarios con frecuencia no tenían acceso

---

<sup>56</sup>SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. V. 2., 1977, PÁG. 96

a los precios de garantía. Hasta la administración de Echeverría (1970-1976), Conasupo compraba la mayor parte de granos a los grandes productores o a los intermediarios. Las condiciones de acceso de los campesinos a los centros oficiales de recepción era difícil. A fines del período de Echeverría, las organizaciones campesinas exigieron un programa nacional de comercialización ejidal para apoyar la venta de sus cosechas.

Conasupo respondió a la creación del PACE (Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal), subsidiando los costos de comercialización de los productores de maíz en tierras de temporal. El programa piloto fue implementado en el período de 1975-1976 en varios estados, con la integración formal de 122 000 productores de 3 753 comunidades. La inscripción era voluntaria y el contrato no obligaba a los productores a vender sus cosechas al gobierno.

El PACE respondió en 27 estados, pero de acuerdo con las cifras oficiales en 1976 sólo 12 000 productores realmente entregaron sus cosechas. Dado que la mayoría de los productores no tenían acceso oportuno a los créditos oficiales recurrían a los créditos informales comprometiendo su cosecha por adelantado a un determinado precio. Esto colocaba a los productores en una situación difícil para negociar.

Con los apoyos al PACE y la supresión de los intermediarios y gestores, se ayudaría a acabar la base económica de la estructura caciquil.

Los centros de recepción y almacenaje, junto con las clínicas rurales, las tiendas y otros servicios, podrían llegar a ser polos de desarrollo, comenzando un proceso de crecimiento autosostenido de las comunidades.

Según Julio Moguél, los planificadores del PACE hallaron dos políticas distintas en la

CONASUPO : una que rechazaba el programa PACE y otra que lo apoyaba. La orientación política de la burocracia de Conasupo vió al PACE como una carga adicional.

La otra corriente política de Conasupo defendía los compromisos institucionales con los campesinos.

Se tenían dos recursos políticos claves, uno la retórica populista de Echeverría que estableció un clima político de apertura desde arriba en respuesta a la erosión de la legitimidad estatal; dos, la oposición se reforzaba por una creciente movilización campesina desde abajo, dentro y fuera de los canales oficiales.

Dada la crisis de legitimidad al final del sexenio de Echeverría, sus políticas y propuestas populistas fueron inútiles.

Cuando López Portillo (1976-1982) asume la presidencia, su objetivo principal fue el restaurar el clima político para favorecer la inversión privada. Las tiendas rurales de Conasupo fueron cerradas por cientos y el PACE quedó sin recursos, aunque el apoyo al campesino obligó a mantener su existencia formal. A los dos años de su mandato, es designado Jorge de la Vega Domínguez (ex Director de Conasupo en el sexenio anterior) como Srío. de Comercio. Esto motiva el resurgimiento del programa de reformas en apoyo a la comercialización, incluido el PACE y la red de tiendas Conasupo-Coplamar. Ambos programas en 1979 fueron apoyados de nuevo.

El cambio de conducta de los productores fué cuando el precio era bajo porque las bonificaciones del PACE servía de incentivo para venderle al gobierno; pero cuando el precio del mercado era mayor a la oferta de Conasupo, entonces había poco incentivo para venderle al

gobierno. El impacto económico del PACE fue aumentar los incentivos para que los campesinos temporaleros vendieran sus cosechas al gobierno.

Los directivos del PACE calcularon las bonificaciones, que representaron un 2% de incremento sobre el precio oficial en 1979-1980, elevándose a un 2.5% en 1981-1982. Una de las bonificaciones más importantes del PACE fue la que cubría una parte de los costos de transporte de la cosecha al centro de acopio de Boruconsa.

También ofreció bonificaciones para los costos del procesamiento inicial, para los de carga y descarga, así como préstamo de costales. Eran gratuitos los servicios de desgrane; conforme

Boruconsa fue creciendo en equipo. Las bonificaciones del transporte eran diferenciadas conforme a la calidad de los caminos y la distancia entre la parcela y el centro de acopio.

En teoría, el PACE se dirigió a los productores excedentarios marginados, para hacer efectivo la obtención del precio de garantía ofrecido por el gobierno y proteger sus ingresos, hacer crecer su producción de grano, subir la participación de Conasupo en el mercado de básicos y extender los lazos institucionales de Conasupo con los ejidos.

En la práctica, las actividades del PACE, se fueron concentrando en áreas de gran producción maicera (tanto en volumen entregado como número de productores), sobre todo en los estados de Jalisco, Chiapas y Chihuahua. Según Julio Moguel, entre 1977 y 1984 67% del grano de maíz entregado por medio del PACE provino de estos tres estados.

Las prácticas institucionales desanimaban los intentos de tratar con los productores como unidades organizadas. " La saturación de los almacenes provocó que los productores campesinos, se vieran obligados a vender sus cosechas a intermediarios en 20 y 30% debajo del

precio de garantía de Conasupo ( los intermediarios tenían comprado un acceso privilegiado en los centros de acopio de Conasupo).<sup>57</sup>

Si bien los administradores del PACE no consideraban al programa como vehículo de cambio social amplio, si tenía la intención de beneficiar a los productores marginados, contra los abusos de los intermediarios y acaparadores.

Sólo logra establecer los Comités de Comercialización con promotores de la misma comunidad y convenios con algunas uniones de ejidos.

El PACE se hallaba limitado porque solamente beneficiaba a los productores excedentarios que obtenían cosechas arriba de sus necesidades de subsistencia y tenían acceso a la red oficial de centros de acopio.

Los productores que llenaban estos requisitos se encontraban fuera del 78% de los productores mexicanos que producían en el nivel de subsistencia., debido a la presión de los grandes productores la actividad del PACE se concentró geográficamente en áreas de buen tempora y con recursos sólo para los productores de maíz y frijol.

De cualquier modo, el PACE fue un buen intento para romper con las viejas estructuras caciquiles a partir del fortalecimiento y reconocimiento de organizaciones campesinas autónomas.

#### 4.5 EL PROGRAMA DE ABASTO CONASUPO-COPLAMAR.

Este programa creó una de las oportunidades más importantes para la formación de

---

<sup>57</sup>MEJIA FERNANDEZ, MIGUEL, POLÍTICA AGRARIA EN MEXICO. s. XXI. PAG. 90

organizaciones campesinas mediante el impulso a procesos de organización democráticos regionales, prerequisite para un verdadero desarrollo rural-social. Coplamar era una agencia gubernamental, que canalizaba ingresos (obtenidos por venta del petróleo) a áreas de estándar de vida bajo.

A través de las tiendas campesinas se canalizan importantes subsidios a miles de las comunidades rurales empobrecidas.

Los orígenes del Programa Conasupo- Coplamar, se encuentran en el esfuerzo de la administración de Echeverría para renovar la legitimidad del gobierno entre los campesinos, mediante un programa de subsidios rurales alimentarios.

La política de abasto de Conasupo para ganar control sobre el proceso de compra y venta de los alimentos básicos no se centró en el incremento del número de establecimientos rurales, sino en el desarrollo de nuevas organizaciones. Al llegar a la presidencia J. López Portillo (1976-1982), elabora el Plan Nacional de zonas deprimidas y grupos de marginados, con apoyo del programa IMSS-COPLAMAR (esto al tomar conciencia de lo difícil de mejorar la salud rural sin alimentos que deriva en crisis social). Por lo que el Lic. J.L. Portillo presenta el plan de red de tiendas rurales populares CONASUPO-COPLAMAR (que algunos críticos lo consideraron mejor como : DICONSA-COPLAMAR). Este programa surge a iniciativa del gabinete, más que a una respuesta directa a presiones sociales desde abajo por parte de organizaciones campesinas independientes.

Otro programa que implicaba la participación comunitaria en los procesos de desarrollo era el Programa de Inversiones en el Desarrollo Rural (PIDER). En teoría el PIDER compartía la meta

de Coplamar de estimular la participación comunitaria a fin de incrementar la responsabilidad de las dependencias gubernamentales de frente a sus beneficiarios. Pero el programa adoleció de fallas para el control y monitoreo del proceso de implementación.

Los planificadores de Conasupo-Coplamar y del SAM, compartían la opinión sobre el papel del gobierno de fomentar fuertes inversiones para el desarrollo rural. Se contemplaba una participación estatal desde diferentes puntos de la cadena alimentaria: el SAM desde la producción y Conasupo-Coplamar en el abasto.

Uno de los incentivos básicos del SAM para incrementar la producción era la elevación de los precios oficiales del maíz. Pero tal medida era negativa para los consumidores rurales como lo indicó la Comisión de Precios del Gabinete agropecuario en su propuesta interna del año de 1980., porque muchos no producen suficiente maíz para satisfacer su consumo ante la elevación de los precios de garantía.

Según Julio Moguel, el número de tiendas rurales de la red Conasupo-Coplamar se expandió y las concesiones tradicionales se fueron eliminando.

La participación rural de las tiendas se elevó de 31% en 1977 a 81% en 1982, cuando llegaron a ser más de 9 000.

La meta del SAM de expandir la red hasta lograr 12 000 tiendas campesinas para fines de 1982 y 14 000 para 1983, se interrumpe por la crisis económica de 1982, no obstante llegó a 13 000 en 1985, en el punto más alto del auge de la Administración Pública, que manifestaba su declinación desde 1982.



#### 4.5.1 EL PROCESO DE ENTREGA DEL SUBSIDIO

Las tiendas Conasupo-Coplamar no reemplazaban sino competían con las tiendas privadas en la venta de alimentos básicos con precios en un 30% por debajo de los de mercado.

El programa Conasupo-Coplamar ubicó sus redes principalmente en áreas deficitarias de maíz en el Centro y Sur del país.

Pero el PACE tendió a concentrarse en las bodegas de Boruconsa, mientras la red de almacenamiento independiente Conasupo-Coplamar fue en áreas sin servicios públicos.

Por tanto, la red de distribución geográfica de las tiendas se hizo bajo criterios de necesidad.

Las presiones políticas no tardaron: muchos diputados del partido político del PRI, presionaron mucho en favor de sus localidades.

De acuerdo a la palabra de uno de los altos funcionarios de Coplamar: "... de los 200 sitios para almacenar, originalmente sometidos a aprobación, sólo nueve fueron vetados por razones políticas..."<sup>58</sup> Los gobernadores no quisieron dirigir los beneficios del programa hacia regiones que escapaban de su control. Los sitios para la ubicación de los almacenes fueron escogidos en consulta por el Instituto Nacional Indigenista (INI), que era aliado institucional de Coplamar y de organizaciones regionales campesinas autónomas.

Hubo prácticas ilegales cuando los encargados de las tiendas condicionaron la venta de maíz a otras compras, así como en reetiquetación.

---

<sup>58</sup>MOGUEL, JULIO. OP.CIT. PAG.176

Las presiones sobre el programa Conasupo-Coplamar se presentaron mediante quejas de los gobernadores, de los presidentes municipales, de los comisarios ejidales y de los comerciantes privados incluso "...corrió el rumor de una infiltración comunista en el programa."<sup>59</sup>

Las primeras purgas fueron en Puebla por opinión de miembros del Consejo de abasto en Puebla, cuando el gerente de la sucursal era particularmente corrupto y autoritario. Como es lógico la Unión de Campesinos decidieron ir a la ciudad de México para presentar sus quejas al Presidente, pero los abusos físicos de las autoridades locales impidieron el viaje. Los directores de Conasupo-Coplamar respondieron a la presión política despidiendo a muchos promotores comunitarios.

La consecuencia inmediata de Conasupo-Coplamar fue abrir un espacio social desde arriba con las comunidades campesinas.

Tal participación funcionó en el Sur y Sureste del país, sin lograr aterrizar en las regiones del Norte por tres razones: la diferencia económica, porque la necesidad de alimentos básicos era menor en el Norte del país, debido a que producen excedentes de grano, la diferencia política, porque el caciquismo en el Norte no agobiaba tanto como en las regiones del Sur y Sureste del país. Y el programa fue centrado en las regiones donde los caciques recurrían a la coerción. "En las regiones de Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán, en la meseta purépecha y en la huasteca hidalguense, los consejos comunitarios de abasto se organizaron con éxito ante la presión política, al desarrollar su propia red de distribución de varios productos básicos. Por ejemplo en

---

<sup>59</sup> MANZANILLA  
MEXICANA. PORRUA. PAG. 115

Puebla, como respuesta a la monopolización del azúcar.<sup>60</sup>

La región de Puebla fue modelo pionero en la participación comunitaria y posteriormente en 1985

la cooperativa fue sede de la reunión nacional, donde se fundó la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), quien llegó a ser el principal interlocutor de los campesinos en los movimientos de productores de los años ochenta.

Sin embargo, "... la correlación de fuerzas dentro de Conasupo entre reformistas, técnicos y núcleos de la burocracia, cambió a lo largo de la década de los años setenta y ochenta, como producto de lucha por dos tendencias dentro del gobierno (en el proceso de regularización de los mercados nacionales y locales de granos), una que ponía el énfasis en la acumulación privada, otra que estaba dispuesta a negociar para recuperar consenso y legitimidad al gobierno."<sup>61</sup>

Según el autor Moguel: "... la estrategia del SAM fue influida por la derecha y por la izquierda, como un paliativo a la crisis de la producción agrícola y del hambre. Aunque ambos opinaban que el problema fundamental era la tenencia de la tierra y no las instituciones públicas y los flujos de ingreso que controlaban."<sup>62</sup>

La solución de la derecha sostenía una revocación de la reforma agraria para dar estabilidad y garantizar la inversión de capital privado, lo cual resolvería el problema productivo. La izquierda sostuvo que una expansión de la reforma agraria para beneficiar a más de 4 millones de campesinos sin tierra podría solucionar el problema del hambre.

---

<sup>60</sup>MANZANILLA, SCHAFFER, VICTOR. OP. CIT. PAG. 117

<sup>61</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 178

<sup>62</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. PAG. 179

El reparto de tierras del gobierno de Echeverría y la crisis económica vetaron el proyecto de modificar la tenencia de la tierra, debido a la presión de las posiciones de derecha.

El Lic.L.Echeverría A. reparte 12 773 888 ha. , que benefician a 205 999 campesinos., crea el Programa Nacional de Inversión y Desarrollo Campesino. Reestructura administrativamente el funcionamiento de los bancos agrícolas oficiales, fusionando (el BNCA, BNCE y el Banco Nacional Agropecuario) en uno que es el Banco Nacional de Crédito Rural.

La Ley de Fomento Agropecuario de 1981 (creada por el presidente J.L.Portillo), representó una victoria política para los grupos (dentro del sector público y privado), que proponían una vía capitalista intensiva de desarrollo agropecuario y un mayor desplazamiento de la economía campesina, a pesar de la intenciones procampesinas del SAM.

De los programas (PACE y Conasupo-Coplamar) elaborados en el periodo del SAM por Conasupo, ninguno distribuyó subsidios de gran impacto, aunque si benefició al sector campesino pobre. Mientras tanto, la producción maicera continuaba insuficiente. " La importancia de ambos programas fue fundamentalmente política por la promoción de organizaciones de autogestión campesina, ante las difíciles relaciones de poder en el agro. Dichos programas entregaron beneficios con la condición de subordinación política, a excepción de Conasupo-Coplamar., aún así se buscó de algún modo el desarrollo rural."<sup>63</sup>

La experiencia de Conasupo-Coplamar demuestra que las reformas democráticas pueden provocar resultados inesperados., pero también contribuyen en mucho al consenso y legitimidad estatal ante los campesinos.

---

<sup>63</sup>MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. OP. CIT. 121

#### **4.5.2 OBJETIVOS DEL PROGRAMA CONASUPO-COPLAMAR**

El objetivo del programa era canalizar alimentos básicos como el maíz, a precios oficiales hacia la 'población objetivo preferente'. En la cual elabora una 'canasta básica' de alimentos subsidiados. Los planificadores de Conasupo-Coplamar analizaban los problemas de suministrar alimentos básicos subsidiados hacia las zonas rurales pobres y señalaban cuatro condiciones:

1. Necesitaba de suministros garantizados de alimentos esenciales. Antes de Coplamar, el gobierno había lanzado sus líneas de productos básicos 'Alianza', producidos en unión con las empresas privadas como parte de la Alianza para la producción.
2. Necesitaba tener su propia red de tiendas en áreas objetivo.
3. Comprendieron que debían tener su propia red de transporte., Conasupo-Coplamar compró cerca de 3.000 vehículos en los dos primeros años del programa.

A diferencia del PACE, la mayoría de los promotores de Coplamar tenían sus propios vehículos. Y por lo tanto brindó mayor control sobre las operaciones que en el pasado, cuando el desarrollo de la infraestructura dependía del aparato tradicional de Conasupo.

Podemos añadir que la participación comunitaria en la supervisión y manejo de las operaciones se realizó correctamente.

#### **4.5.3 EL PROGRAMA CONASUPO-COPLAMAR FRENTE A LOS APARATOS DE PODER.**

El programa Conasupo-Coplamar estableció un espacio de comunicación con las comunidades

campesinas para asumir los riesgos de reclamar una acción más transparente por parte del gobierno.

La canalización de subsidios a los alimentos fue eficaz cuando el programa C.C., logró cambiar la estructura de incentivos y condicionó la conducta de los funcionarios operativos de DICONSA. "Este cambio ocurre al proveer de recursos políticos a las comunidades campesinas para la creación de contrapesos sociales, ante el poder de las élites locales tradicionales."<sup>64</sup>

Pero el programa en teoría se limitaba sólo a resolver problemas de consumo. Pero la pobreza y la injusticia social se hechó en cara a las élites y burocracia municipal.

Uno de los funcionarios de Coplamar estimó que 70% de los líderes municipales y de ejidos, se opusieron a participar en el programa porque eran de la escuela caciquil, aún a pesar de que ellos nominaban a los promotores del programa Conasupo-Coplamar. El papel del promotor era organizar asambleas comunitarias para escoger a sus representantes en forma democrática, para la vigilancia de las operaciones de Diconsa a nivel regional. A diferencia del PACE, en las asambleas (del PACE), el objetivo era inscribir el mayor número de productores individuales.

La comunidad tenía la responsabilidad de dirigir y abastecer las tiendas de Diconsa además de poner el local, cuando Conasupo aportara el capital para la compra de mercancía. Se constituyen los Consejos Comunitarios para asegurar el abasto de sus tiendas locales. Esto es en esencia la práctica del programa Conasupo-Coplamar, para lograr la responsabilidad entre la comunidad campesina y la institución.

El programa C.-C. no enfrentó abiertamente las estructuras locales de poder de caciques o las

---

<sup>64</sup>MOGUEL, JULIO. OP. CIT. 182

organizaciones oficiales campesinas, pero sí creo la oportunidad campesina para hacerlo.

Aunque a veces lograron bloquear el programa altos funcionarios ante los Consejos Comunitarios de Abasto.

## CAPITULO V.- VISION DE CONJUNTO

En este capítulo se pretende ofrecer algunas consideraciones sobre la situación que prevalece en la producción de maíz y la tendencia que tuvo la Administración Pública.

### 5.1 IMPACTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA PRODUCCION DE MAIZ.

Las causas que han provocado una baja producción maicera son: una el deterioro de las condiciones de vida campesina que sostiene la producción mayoritaria (impidiéndoles la introducción de mejores técnicas de productividad); luego la sustitución de la superficie maicera por áreas dedicadas al sorgo, la expansión de la superficie ganadera y el escaso avance tecnológico. Lo anterior se vincula con el decremento real de los precios de garantía, la reducción de la rentabilidad y el desestímulo a la producción por desincorporar políticas complementarias de inversión pública, créditos, insumos y otras.

" En consecuencia los productores más capaces de producir, han optado por cultivos más rentables y los mecanismos de comercialización con preponderancia al intermediarismo,

condicionan a el decremento de la producción." <sup>65</sup>

La crisis del maíz se reflejó con el déficit de la disponibilidad interna, para luego cubrirla con importaciones y generar una considerable fuga de divisas a la economía.

Si bien la conducta de la producción interna mantiene una tendencia de crecimiento, no logra satisfacer el consumo interno en los años de los setenta. Y es en 1972 cuando necesita recurrir al mercado externo para cubrir la demanda nacional del maíz (desde 1966 el volumen crece lentamente e incluso decrece).

Al cierre de 1980 se produjeron nacionalmente casi 12.5 millones de toneladas, con un incremento a 14.5 en 1981 debido al efecto de un buen temporal combinado con el programa de estímulos implementado por el SAM. Sin embargo no se tiene el crecimiento para el año siguiente, al bajar a 10.7 millones de toneladas. Cabe aclarar que el 85.3% de la superficie es de temporal, aporta el 75% de la cosecha total; además el 80% de la propiedad donde se cultiva el maíz es de carácter ejidal. Durante 1980 se cultivaron en el país 6.7 millones de hectáreas de las cuales 5.6 millones correspondieron a temporal y 1.1 millones a riego (poniendo en situación clara la siniestralidad asociada a la sequía) y hubo una superficie sembrada de 7.5 millones de hectáreas arrojando un millón de hectáreas perdidas (denominado el año 'normal'), sin embargo en otros años la pérdida en la superficie es mayor. En el periodo 1978-1981 Cuauhtemoc señala la tasa de crecimiento en la superficie sembrada de 0.58% mientras que la superficie cosechada llegó a 0.42% y el promedio de siniestro llegó a 22.46. Los años de mayor siniestralidad fueron

---

<sup>65</sup>GONZALEZ, Cuauhtemoc. OP.CIT. Pág. 21



1979 (22.26) y 1982 (alcanza 35.81).

En términos de empleo el cultivo del maíz ocupa cerca de tres millones de agricultores (tres de cada cien productores agrícolas).

El rendimiento nacional para 1978 fue de 1.53 ton/hect., que sube en 1980 a 1.71; a partir de este año los promedios han crecido lentamente. Ver anexo estadístico cuadro 2, 5a, 5b y 10.

La incorporación de semillas mejoradas de carácter híbrido continúa siendo muy baja en la producción maicera; los campesinos prefieren las semillas de polinización abierta que guardan de un ciclo a otro.

Los precios internacionales del maíz presentaban una tendencia a la baja desde 1970, mayor que en otros granos básicos. Y resulta contradictorio ante el incremento de la demanda mundial,

la diversificación de usos industriales y en la elaboración de alimentos balanceados.

Los precios de garantía deben ser superiores a los internacionales para dar protección a productores y consumidores, como medida para contrarrestar los elevados subsidios al comercio agrícola de los principales países productores: EUA y Argentina.

El control de precios se institucionaliza en 1950 para contrarrestar el diferencial adverso respecto al costo de producción. Pero los precios internos de garantía no fueron adecuados ante la situación desalentando la inversión a la agricultura del maíz. Anexo estadístico cuadro 16, 24, y 34.

Según Cuauhtemoc González: "... a partir de 1970 EUA se convierte en el principal abastecedor nacional ... en 1973 México se convierte en un importador neto al demandar 1.3 millones de toneladas anuales. Los EUA fomentaron una política hábil de comercialización del

maíz hacia México, entre los mecanismos de venta destacan los créditos blandos provenientes del programa GSM 102, de compromisos de ayuda para la obtención de bienes básicos.<sup>66</sup>

Cuahtemoc define: " la debilidad de la política interna del maíz , en 1980 la oferta total de Conasupo fue de 4.1 millones de ton. de las cuales el 77% fue importado , la red de almacenamiento se adecua más a las importaciones y los precios de garantía tienen más relación con los internacionales que con los costos de producción interno."<sup>67</sup> El autor considera que el precio de garantía y los subsidios al producto final, han tenido efectos negativos en la economía, porque por un lado se logra proteger a los consumidores con el subsidio a los precios industrializados como la tortilla y por el otro afecta a los productores al presionar los precios rurales a la baja, resultando un estancamiento.

El déficit de la producción nacional de maíz se tradujo en crecientes importaciones, su origen es por desaliento al sistema de precios, que no fue compensado con programas eficaces de estimulación y desarrollo tecnológico para abatir costos de producción. Esto llevó a una descapitalización y desaliento de los productores dinámicos, hacia cultivos rentables como el sorgo y los granos oleaginosos.

Quienes continuaron apegados al cultivo del maíz fueron los productores temporales y sin satisfacer la demanda interna. La producción de autoconsumo ( un 35% de sus cosechas), su producción exigua, la dimensión de sus parcelas y el deterioro del ingreso, les impidió mantener niveles de productividad ascendente. Los 'beneficiados' fueron los consumidores urbanos, porque

---

<sup>66</sup>GONZALEZ, CUAUHTEMOC. OP. CIT. PAG. 18 Y 19

<sup>67</sup>GONZALEZ, CUAUHTEMOC. OP. CIT. PAG. 20

se fomentó un programa de subsidios al precio de la masa y la tortilla, para compensar los bajos salarios urbanos pero dañando el ingreso del productor rural.

El impacto de la Administración Pública ha beneficiado en mucho a la producción y productividad maicera; más sin embargo, resulta insuficiente ante los peligros de la competencia externa, el crecimiento demográfico e industrial y en la demanda. Por otra parte, ha incrementado de manera fabulosa los servicios públicos en zonas rurales de producción, aunque continúan los desafíos.

Podemos señalar importantes puntos como: - Ha ocurrido un impacto positivo durante los momentos en que se decide por una política de autosuficiencia alimentaria: los casos del SAM y del Colectivo Ejidal a partir de 1974. a ello comentamos la inversión pública en 10 191 millones de pesos en ese año cuando antes era de 6 000 millones de pesos, para 1975 sube a 16 000 millones y al siguiente en 17 mil millones., cuando en 1979 ocurre una baja drástica en la producción, ahí entra el SAM orientado a apoyar la producción maicera y volver a 10 millones de toneladas. Ver anexo estadístico cuadro 12, 20, 29 y 35.

- Hay que reconocer también que tales políticas no tienen continuidad, sino que se abandonan cuando se opta por las ventajas comparativas.
- Al finalizar la década de los setenta se ganó mucha experiencia en el plano administrativo, político-organizacional del productor maicero.
- Los subsidios al maíz generalmente favorece a los grandes productores de riego, en detrimento de los pequeños productores ejidales y minifundistas que trabajan en temporal irregular o malo.
- Se presenta la necesidad de una sólida política de autosuficiencia alimentaria por un problema de

soberanía y de estabilidad social: hambre y dependencia son efectos negativos a los que se suma una inestabilidad social.

- Los periodos de gestación de los mecanismos e instrumentos de la Administración Pública en el maíz se distinguen por una primera generación de leyes, planes y programas de gobierno, recursos públicos, organismos de toda naturaleza, que van desde las instituciones bancarias, la administración del agua, la distribución de tierras y apertura de nuevas áreas al cultivo, hasta - organismos fiduciarios y de investigación científica de apoyo a la producción del maíz.

El periodo de auge de la Administración Pública prefigura ya la etapa de declinación en los años ochenta cuando el país entra a una etapa de excesivo endeudamiento, crisis fiscal del Estado y crisis de los productores. Sin embargo, en tal periodo de auge pudimos observar que efectivamente la participación del Estado en la producción maicera impacta positivamente la producción y se basa en el esquema de subsidios a través de los precios, créditos, insumos y demás elementos productivos, que sin embargo, no llegan al productor directo sino que se quedan en agentes extraños a la producción (caciques, inspectores del banco o los seguros, intermediarios y coyotes de toda índole), de tal suerte que no se logra impactar los niveles de productividad y eficiencia que demanda el todo armónico productivo: se mata, en una palabra "la gallina de los huevos de oro."

Esta crisis de los productores alentados por los subsidios que se truncan al final del periodo, estaba unida a un proceso de concentración de la tierra que se expresa en un movimiento social intenso en lucha por la tierra para producir el elemento mínimo de sobrevivencia nacional : el

maíz.

Así la política agraria restringida a dar respuesta a los movimientos más agresivos y extremos, llevó al debilitamiento de la legitimidad agraria de los dos últimos gobiernos y a la vez genera un conflicto entre estos y los grandes propietarios de tierra, que abandonan la producción en favor de la especulación.

Otra respuesta a la crisis de la agricultura fue la fusión en 1975, de tres instituciones existentes de crédito oficial para la conformación de BANRURAL.

## 5.2 TENDENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El maíz domina el conjunto del mercado internacional de cereales debido a su dinamismo creciente. El control de los EUA sobre la producción mundial de maíz ( en 1981 200 millones de ton. del grano, en 30.2 millones de hectáreas), se refuerza también con la combinación de dos factores externos: uno en el estancamiento de la producción de otros países exportadores que no resisten la competencia, dos por la crisis de producción que viven los países dependientes de las importaciones de EUA.

Entre los países importadores destaca México, que proyecta incrementos importantes en su producción interna pero sin lograr satisfacer la demanda interna, aunada la presión demográfica y la presión del mercado internacional.

Ante la dinámica de los EUA resulta difícil que una región de países, pudiera disputarle la hegemonía e influir en la escala mundial de precios.

La perspectiva más probable es una agudización en la tendencia a las importaciones y la voluntad política mexicana para obtener la autosuficiencia, no resulta congruente con un mejoramiento tecnológico, organizativo y en la estructura interna de precios. La Administración

Pública tiene que allanar estas deficiencias.

El bajo rendimiento nacional de maíz está asociado con el debilitamiento gradual del suelo, producto del monocultivo. Los programas tecnológicos no han tenido la continuidad suficientes.

Pues en un año se intensifica la aplicación de fertilizantes y el uso de semillas mejoradas, en el otro decrece el financiamiento oficial para la aplicación de estos insumos. No se ha escogido la tecnología adecuada a la multitud de condiciones agro-ecológicas imperantes en la producción del maíz; el ejemplo es la revolución verde, al pretender introducir variedades de tipo homogéneo en una estructura productiva que no lo era en condiciones de superficie ni de organización social; osea tecnología importada y mal condicionada en la producción nacional como vimos anteriormente.

La inversión pública en el período 1970-1982 aunque crece mucho (anexo estadístico cuadro 35), ocurre un estancamiento de la producción maicera.

Un esquema tecnológico para elevar la producción de maíz debe contar con voluntad política de los productores para incorporar los últimos avances que se generan en campos de la ingeniería genética y biotecnológica.

A finales de la década de los años ochenta, la SARH y el Colegio de Posgraduados de Chapingo mostraron la posibilidad de producir hasta 20 millones de toneladas sin modificar la superficie sembrada (aumentando 50% los rendimientos nacionales).

Para ello el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) mostró la factibilidad de alcanzar el potencial mencionado, recurriendo a un modelo tecnológico que permite un incremento masivo al cultivo de maíz híbrido de cruz simple.

El INIFAP desarrolla el Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología (PRONAMAT) pero hasta 1988, para desarrollar una estrategia que aproveche el potencial tecnológico disponible en la producción de maíz.

Aquí deben considerarse e incorporarse los conocimientos que ha sistematizado sobre el particular el CIMMYT (Centro Internacional para el Mejoramiento de Maíz y Trigo).

La evolución del gasto público en los diferentes periodos de estudio de 1940 a 1970 y de 1970 a 1982 han sido: primero se tuvo un ritmo de crecimiento de 13.9 puntos de 1960 a 1965 en inversión pública en la agricultura., de 1965 a 1970 se tiene un ritmo de crecimiento de 27 puntos. Anexo estadístico cuadro 35. Para el periodo de 1970 a 1975 se tiene 49 puntos lo cual demuestra el aumento del gasto público en la agricultura a partir de 1970 con un monto de 54 416 millones de pesos.

Se crean instituciones importantes en el primer periodo de estudio de 1940 a 1970, prevalecen el Departamento Agrario para defender las bases legales de las comunidades agrarias., el Departamento de Estudios Especiales de la nueva Secretaría de Reforma Agraria y la Oficina de Estudios Especiales de la Secretaría de Agricultura para la repartición de tierras una y la otra para el desarrollo tecnológico y asistencia agrícola de básicos., el Centro de Investigaciones Agrarias, el IIA para mejorar la cantidad y calidad de la producción maicera. Es hasta 1961 cuando se funda el IIA y la OEE en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA). Se crea el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT) en 1966, para mejorar la calidad y el rendimiento mediante investigación básica y aplicada. Otras importantes se desarrollan como GUANOMEX(1943), la Comisión Nacional del Maíz (1947), MASECA (1949), LA

Comisión Calificadora de Semillas de Alto Rendimiento (1956), la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA, 1941).

Podemos decir que la gestión de la Administración Pública en la producción maicera fue debido al aumento de la demanda productiva, pero la investigación, crédito e instituciones se inclinó a favorecer las exigencias de las explotaciones comerciales privadas. Pero la investigación y asistencia no resolvían los problemas de los ejidatarios y pequeñas parcelas. Ello también se debió a los látigos de la política de industrialización.

Podemos observar que en el primer periodo de estudio predominó un interés relativo para la elevación de la producción de maíz debido a las "ventajas comparativas", y en el segundo periodo al invertir más, se logra elevar la producción nacional pero continúa la insatisfacción de la demanda.

Los subsidios fueron para apoyar la producción de los campesinos temporaleros, en ello participa ampliamente la CONASUPO con la red de tiendas y bodegas rurales mediante la aplicación de precios de garantía, pero los subsidios no logran su cometido al ser acaparado por usureros e intermediarios.

Los problemas de abasto y comercialización fueron primordialmente por baja producción y productividad, ausencia de infraestructura de almacenamiento y transporte, así como del lento crecimiento de la red de tiendas distribuidoras de granos básicos.

Mediante crédito y ayuda técnica para hacer productivas las tierras ejidales promovidas por el BNCE y el BNCA (primera institución desde 1926 para apoyar la capitalización de las explotaciones comerciales privadas maiceras) y el Fondo de Garantía y Fomento para la



### Agricultura, Ganadería y Avicultura tiempo después.

Si vemos el anexo estadístico cuadro 19, tanto BNCE, BANAGRO (1969) y el Banco Nacional de Crédito Rural (1975), para 1970 la mayor parte se destina al cultivo del maíz en zona de temporal y por tanto resulta curioso contemplar la peculiar dependencia de los créditos otorgados y la producción a la situación de variabilidad climatológica, es decir, una incertidumbre por una y por otra, la mayoría de la tenencia de la tierra (riego y temporal) pertenece a productores privados interesados en cultivos rentables.

En anexo estadístico cuadro 9 y 11 predominan los préstamos a corto plazo del BNCA debido a la poca capacidad de recuperación de los préstamos concedidos, el aumento de carteras vencidas,

además el fracaso del FIRCO en 1982. Finalizando el punto, podemos notar la acaparamiento de los créditos por los productores privados frente a los ejidatarios y comuneros, siendo estos últimos los obligados a producir para la autosuficiencia.

Los problemas del agua y de la posesión legal de tierras son patentes en los dos periodos de estudio, puesto que la Secretaría de Recursos Hidráulicos no contó con el suficiente presupuesto para construir y mantener las obras para irrigación, aunque participaron en buena medida los Comités Directivos para seleccionar los cultivos junto con la específica dotación de agua.

Cuando el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización enfrentó los problemas de dotación de tierras, fueron tanto a nivel nacional, que obligó a la elevación del Departamento en Secretaría de la Reforma Agraria, la distribución de tierras cultivables predominó más en el sector de tenencia privado que ejidal (según el cuadro 1 de anexo estadístico), el sector ejidal sólo

es mayor en 1970 con 55% de tenencia.

El auge de la Administración Pública se contempla en el período de 1970 a 1982 cuando la inversión pública en la agricultura del maíz se hizo fuerte al otorgarse crédito ahora a las zonas temporales. El número de empresas paraestatales creció mucho, la CONASUPO creció también pero no salió limpia de las denuncias por los campesinos productores del maíz. Se crean diversos planes y proyectos nacionales, el SAM (1979-1982), el Plan Jalisco (1959-1964), el Colectivo Ejidal (1970-1976), el Plan Puebla (1970-1976), el PACE (1975-1976), el Programa de Abasto Conasupo-Coplamar (1976), el Fideicomiso del Riesgo Compartido (1980), la PRONASE (1961, puso fin a la rivalidad del IIA y de la Comisión Nacional del Maíz), BORUCONSA (1977, para bodegas rurales), DICONSA (la subsidiaria mayor de CONASUPO y la red mayor de distribución de básicos), IMPECSA (la red de ventas al mayoreo de CONASUPO), la Comisión Nacional de la Industria del Maíz (1973), la fusión bancaria para la conformación de Banrural.

Si bien a habido un auge de instituciones, Comisiones y Redes Estatales, pero la producción nacional del cultivo del maíz se mostró en el periodo de 1982 con ligeros crecimientos, sin dejar de lado los desastres naturales y sequías como en 1979 que de 10 millones de toneladas se registran 8 millones, persistiendo la demanda de importaciones que van de 1 a 4 millones de toneladas. Ver anexo estadístico cuadro 5b, 12, 20 y 29.

### CONCLUSIONES

Considero que los repartos de tierra que se hicieron y por los que pugnaban los núcleos campesinos, hubiera sido mejor instrumentarlos dentro de un programa oficial que considerara el empleo de todos los recursos, incluyendo su fuerza de trabajo.

Los bancos oficiales otorgaron créditos, pero las tasas de interés siempre perturbaban a los productores y a veces los ahogaban .

Cuando se deterioraron los precios de garantía del maíz, y el aumento de los bienes e insumos que se compran fuera del sector agrícola y su creciente empleo , hicieron al sector agrícola cada vez más dependiente de los demás sectores económicos.

La situación agrícola maicera esta sujeta a la competitividad así como a las perspectivas de crecimiento de la demanda interna y externa. Por tanto, ya no se trata de dar paliativos, sino en perfeccionar y eficientar la estructura productiva en todos sus recursos. Aunque es ardua y difícil la tarea del gobierno, ésta se tiene que hacer , a partir del personal profesional y experimentado con que contamos en la actualidad .

Los subsidios a la producción maicera deben ser analizados para evitar más estancamiento en la productividad. La experiencia hasta ahora, ha demostrado que se tiene que romper con los vicios caciquiles y de intermediarismo, así como con problemas burocráticos para lograr la autosuficiencia productiva del maíz, amén de partir de una política general de autosuficiencia alimentaria.

Considero que la Administración Pública debe de promover la elevación de la productividad del maíz aunando sus esfuerzos con la iniciativa privada para reparar el atraso productivo, la desnutrición nacional y el problema de soberanía.

En lo referente al objetivo general de la investigación, se observa el desarrollo de una creciente Administración Pública para la producción, distribución y consumo del maíz mediante una crecida empresa paraestatal, que en los años recientes tiende a reducirse a su mínima

expresión.

En relación a una de las hipótesis planteadas al inicio del trabajo, la conclusión es que los planes y programas desarrollados nunca dejaron de lado el poderío social de los caciques y empresarios agrícolas. En la década del setenta comenzó una tendencia explosiva a importar maíz, debido a la conveniencia de importar que producir y hasta ahora, la política de ventajas comparativas y de autosuficiencia alimentaria no han podido resolver el atraso productivo del maíz., se ha comprobado que la primera es perjudicial para nuestra economía agrícola maicera porque la descapitaliza y empobrece. Por otra parte, muchos de los programas oficiales se fueron concentrando en áreas de gran producción maicera.

A nuestro juicio, las políticas agrícolas nacionales deben dar mayor protección a la planta productiva nacional.

El enfoque pro-nacional para recuperar la autosuficiencia en la producción maicera debe reconocer el abandono que han sufrido los productores ejidales, los únicos que salvan el mercado interno., se requiere una política de fomento tecnológico que recoja los diversos esfuerzos de investigación, también de mecanismos de ayuda a los productores de bajos ingresos. No es posible competir con economías agrícolas altamente subsidiadas en la producción y el comercio del maíz como los EUA.

Los diferentes informes técnicos del maíz señalan que la autosuficiencia no se logrará a través de un incremento a la superficie sembrada, sino en el mejoramiento tecnológico, vía rendimiento.

El PRONAMAT plantea el uso de variedades mejoradas como el punto más importante en la

medida que puede incrementar la productividad. El inconveniente de esta propuesta son las condiciones reales para incorporar las semillas híbridas entre los productores que todavía recurren al uso de semillas criollas.

El viejo esquema de ventajas comparativas, hoy se convierte en un peligro para la seguridad alimentaria en nuestra base productiva, sugerimos el abandono necesario de la política de ventajas comparativas y dar paso a la autosuficiencia alimentaria del maíz.

El control que ejercen los intermediarios sobre la producción interna y las importaciones, les permite especular sobre el precio. Además, en la práctica, las intituiciones desanimaban los intentos de tratar con productores organizados en unidades independientes de la oficial.

Los industriales o empresarios que antes abastecían sus bodegas en el mercado libre, ahora presionan a la CONASUPO para que les surta, pero ella depende cada vez más de las importaciones maiceras.

Las ventajas comparativas en otros granos como el sorgo, la cebada y oleaginosas (por ser más rentables) constituyeron ejemplos momentáneos de las ventajas comparativas. Las importaciones en los años setenta (propiciada por el bajo precio internacional del maíz), fue la desventaja comparativa en el maíz nacional, al manifestarse un incremento sustancial posteriormente.

Los programas gubernamentales han tenido poco impacto productivo, por tanto la acción de la Administración Pública debe ser sólida y decidida para salvaguardar la soberanía alimentaria.

Ha ocurrido un descuido por parte de las siguientes Secretarías de Estado como son: SARH, SRA y STPS. En la SARH porque no ha habido las suficientes medidas para reparar el atraso

productivo, así como de no organizar a los productores agrícolas. La SRA porque no ha hecho valer la entrega de tierras a los productores que continúan en la marginación. La STPS al no lograr el bienestar social de los trabajadores del maíz, los campesinos, ocasionando migraciones masivas hacia las ciudades.

La manera de hacer efectiva una buena política agrícola es mediante la elaboración continua de planes y programas de acción para elevar la producción maicera, porque contribuye a elevar el nivel de vida del sector rural campesino y a evitar presiones demográficas sobre las ciudades.

La actual política económica debe orientar sus esfuerzos a desarrollar más programas productivos eficientes. Propongo la creación del INSTITUTO NACIONAL DEL MAÍZ para no descuidar la producción, distribución, industrialización y consumo.

No debemos depender de las importaciones, porque no alcanzaremos el desarrollo autónomo si no satisfacemos las necesidades básicas de producción y alimentación nacional.

Pienso que no se debe dejar de invertir en el campo porque es la energía que mantiene viva la economía nacional. En México y en el mundo, el maíz está constituido el grano básico para la alimentación.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS. PRIMERA EDICION, EDIT. PORRUA, MEXICO, 1992
- ANGELES, LUIS. CRISIS Y COYUNTURA DE LA ECONOMIA MEXICANA. QUINTA EDICION, EDIT. CABALLITO, MEXICO, 1980
- ARROYO ORTIZ, JUAN PABLO. EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL FUTURO DE LA ECONOMIA MEXICANA. UNAM, MEXICO, 1991
- AYLLON TORRES, TERESA. MEXICO SUS RECURSOS NATURALES Y SU POBLACION. EDITORIAL LIMUSA, MEXICO, 1990.
- BARRE, RAYMOND. EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO. EDITORIAL FCE, MEXICO, 1990.
- BARTRA, ARMANDO. LA EXPLOTACION DEL TRABAJO CAMPESINO POR EL CAPITAL. EDITORIAL MACEHUATL, MEXICO, 1976.
- BASAÑEZ, MIGUEL. EL PULSO DE LOS SEXENIOS. 20 AÑOS DE CRISIS EN MEXICO. EDITORIAL S. XXI, MEXICO, 1990.
- BASSOLS BATALLA, ANGEL. GEOGRAFIA ECONOMICA DE MEXICO. QUINTA EDICION. TRILLAS, MEXICO, 1990.
- BASSOLS BATALLA, ANGEL. MEXICO FORMACIONES DE REGIONES ECONOMICAS. EDITORIAL UNAM, MEXICO, 1979.
- BENHOLDT THOMPSEN, VERONICA. CAMPESINOS ENTRE PRODUCCION DE

- SUBSISTENCIA Y DE MERCADO. EDITORIAL UNAM , MEXICO, 1988.
- BRAVO JIMENEZ,MANUEL.PERFIL DE MEXICO EN 1980. V.2, EDIT.FCE, MEXICO,  
1981.
- CALVA,JOSE LUIS.CRISIS AGRICOLA Y ALIMENTARIA EN MEXICO 1982-  
1988.EDITORIAL FONTAMARA, MEXICO, 1990.
- CARMONA DE LA PEÑA,FERNANDO.DEPENDENCIA Y CAMBIOS  
ESTRUCTURALES:PROBLEMAS DEL DESARROLLO.UNAM, MEXICO, 1971.
- COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION  
PUBLICA.REFORMA DEL ESTADO.T.2, MEXICO, 1986.
- CORDERA,ROLANDO.DESARROLLO Y CRISIS DE LA ECONOMIA  
MEXICANA.EDITORIAL FCE, MEXICO, 1985.
- ECKSTEIN,SALOMON. EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO.EDITORIAL FCE,MEXICO,  
1966.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEO-AMERICANA.EDICIONES  
ESPASA CALPE,#2,MADRID ,ESPAÑA. 1978.
- FERNANDEZ, RAMON Y ACOSTA ,RICARDO.POLITICA AGRICOLA:ENSAYO SOBRE  
NORMAS.EDITORIAL FCE, MEXICO, 1969
- FLORES CABALLERO,ROMEO.ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA  
DE MEXICO.EDITORIAL FCE, MEXICO, 1988
- GARCIA,ANTONIO.COOPERACION AGRARIA Y ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO.EDITORIAL S.XXI, MEXICO, 1985



- GONZALEZ CASANOVA,PABLO.COORD.MEXICO HACIA EL AÑO 2000 DESAFIOS Y OPCIONES.EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD, MEXICO, 1989
- GONZALEZ ,CUAUHTEMOC Y TORRES T.,FELIPE.COORD.LOS RETOS DE LA SOBERANIA ALIMENTARIA EN MEXICO.T.1, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS DE LA UNAM, MEXICO, 1993
- GUERRERO,OMAR.EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.EDITORIAL INAP, MEXICO, 1989
- GUTELMAN ,MICHEL.CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO. COLECCION PROBLEMAS DE MEXICO, EDIT.ERA, MEXICO, 1977
- HANSEN ,ROGER.LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO.EDIT.S.XXI, MEXICO, 1983
- HERNANDEZ LAOS,ENRIQUE.LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO. EDIT.FCE, MEXICO, 1985
- HEWITT DE ALCANTARA,CYNTHIA.LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA.EDIT.S.XXI, MEXICO, 1980
- IBARRA MENDIVIL,JORGE LUIS.PROPIEDAD AGRARIA Y SISTEMA POLITICO EN MEXICO.PRIMERA EDICION, EDITORIAL PORRUA , MEXICO, 1989
- INEGI.AGENDA ESTADISTICA 1990.ASPECTOS ECONOMICOS.EDITORIAL INEGI, MEXICO, 1991
- LEON DE PALACIOS,ANA.PLUTARCO ELIAS CALLES CREADOR DE INSTITUCIONES.EDIT.INAP, MEXICO, 1975

- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, EDIT. PORRUA, MEXICO, 1990
- LINDBLUM, CHARLES E. EL PROCESO DE ELABORACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS, PRIMERA EDICION, EDIT. PORRUA, MEXICO, 1991
- LOAEZA SOLEDAD Y SEGOVIA RAFAEL. LA VIDA POLITICA MEXICANA EN LA CRISIS, EDICIONES DEL COLEGIO DE MEXICO, MEXICO, 1987
- LOPEZ ROSADO, DIEGO. PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO, UNAM, MEXICO, 1984
- MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR. REFORMA AGRARIA MEXICANA, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1986
- MARTINEZ GARZA, BERTHA BEATRIZ. EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA, TEXTOS UNIVERSITARIOS, MEXICO, 1975
- MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. DERECHO AGRARIO, EDIT. HARLA, MEXICO, 1987
- MEJIA FERNANDEZ, MIGUEL. POLITICA AGRARIA EN MEXICO, EDIT. S. XXI, MEXICO, 1979
- MENDEZ, JOSE. PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO, EDITORIAL INTERAMERICANA, MEXICO, 1988
- MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, T. 7, SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, MEXICO, 1976
- MOGUEL, JULIO. COORD. HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA MEXICANA 1970-1982, NUM. 9, EDIT. S. XXI, MEXICO, 1990

- MUÑOZ AMATO, PEDRO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. T. 1,  
EDITORIAL FCE, MEXICO, 1983
- PEREZ GERMAN Y LEON SAMUEL. 17 ANGULOS DE UN SEXENIO. EDIT. PLAZA Y  
VALDEZ, MEXICO, 1987
- REYES OSORIO, SERGIO. ESTRUCTURA AGRARIA Y DESARROLLO AGRICOLA EN  
MEXICO. C.I.A., EDITORIAL FCE, MEXICO, 1974
- RODRIGUEZ CISNEROS, MANUEL. CARACTERISTICAS DE LA AGRICULTURA  
MEXICANA Y PROYECCIONES DE LA OFERTA Y DEMANDA DE PRODUCTOS  
AGROPECUARIOS DE 1976 A 1982. EDIT. FCE, MEXICO, 1970
- SALDIVAR, AMERICO. IDEOLOGIA Y POLITICA DEL ESTADO MEXICANO 1970-  
1976. SEPTIMA EDICION, EDIT. S. XXI, MEXICO, 1991
- SANDERSON E., ESTEVEN. LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA  
MEXICANA. EDITORIAL ALIANZA, MEXICO, 1990
- SARH. SISTEMA INTEGRAL DE ESTIMULOS A LA PRODUCCION AGROPECUARIA -  
(SIEPA), MEXICO, 1988
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. MANUAL DE ORGANIZACION DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA PARA ESTATAL V. 2, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,  
MEXICO, 1977
- UNAM. CUADERNOS DE INVESTIGACION. LINDEROS DE LA REFORMA  
AGRARIA. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, UNAM, MEXICO, 1988
- TELLEZ KUENZLER, LUIS. LA MODERNIZACION DEL SECTOR

- AGROPECUARIO, EDIT. FCE, MEXICO, 1994
- VERNON, RAYMOND. EL DILEMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO, EDIT. DIANA, MEXICO, 1989
- WARMAN, ARTURO. LOS CAMPESINOS HIJOS PREDILECTOS DEL REGIMEN. DOCEAVA EDICION, EDIT. NUESTRO TIEMPO, MEXICO, 1985
- WARMAN, ARTURO. LA HISTORIA DE UN BASTARDO: MAIZ Y CAPITALISMO, EDIT. FCE, MEXICO, 1988
- WOLF, ERIC. LAS LUCHAS CAMPESINAS DEL SIGLO XX. EDIT. S. XXI, MEXICO, 1985
- ZEVADA J., RICARDO. CALLES EL PRESIDENTE. TRECEAVA EDICION, EDIT. NUESTRO TIEMPO, MEXICO, 1983
- ZORRILLA ARENA, SANTIAGO. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS DE LA PROBLEMÁTICA EN MEXICO. EDITORIAL LIMUSA, MEXICO, 1990

#### HEMEROGRAFIA

- EXCELSIOR, MEXICO, DF, 9 DE NOVIEMBRE DE 1972
- EXCELSIOR, MEXICO, DF, 2 DE NOVIEMBRE DE 1973
- EL NACIONAL, MEXICO, DF, 28 DE ENERO DE 1972
- EXCELSIOR, MEXICO, DF, 2 DE SEPTIEMBRE DE 1976
- EL NACIONAL, MEXICO, DF, 12 DE MARZO DE 1976
- EXCELSIOR, MEXICO, DF, 16 DE FEBRERO DE 1978
- UNA MAS UNO, MEXICO, DF, 14 DE JULIO DE 1979

EXCELSIOR, MEXICO, DF, 19 DE FEBRERO DE 1980

EL DIA, MEXICO, DF, 16 DE MARZO DE 1980

EXCELSIOR, MEXICO, DF, 1 DE SEPTIEMBRE DE 1984

EL UNIVERSAL, MEXICO, DF, 3 DE ABRIL DE 1981

EL UNIVERSAL, MEXICO, DF, 1 DE SEPTIEMBRE DE 1984

EL DIA, MEXICO, DF, 6 DE ABRIL DE 1985

DIARIO OFICIAL; ACUERDOS PRESIDENCIALES T-7, MEXICO, DF, 19 DE NOVIEMBRE

DE 1976

DIARIO OFICIAL; PRONADRI, MEXICO, DF, 20 DE MAYO DE 1985

GACETA UNAM; MEXICO, DF, 26 DE NOVIEMBRE DE 1992

EL NACIONAL, MEXICO, DF, 8 DE NOVIEMBRE DE 1991

EXCELSIOR; 1@INFORME; MEXICO, DF, 2 DE NOVIEMBRE DE 1989

DIARIO OFICIAL, MEXICO, DF, 26 DE FEBRERO DE 1992

EL UNIVERSAL; SEDAGRO, MEXICO, DF, 22 DE SEPTIEMBRE DE 1993

EL ECONOMISTA, MEXICO, DF, 4 DE AGOSTO DE 1992

LA JORNADA, MEXICO, DF, 14 DE AGOSTO DE 1992

REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, NUM. 10, VOL. 40, SRE, MEXICO, OCTUBRE DE

1990

REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR, #12, VOL. 40, SRE, MEXICO, DICIEMBRE DE 1990

REVISTA DEL MEXICO AGRARIO, #3, AÑO X, CNC, MEXICO, 1977

- REVISTA DEL MEXICO AGRARIO #1, CNC, MEXICO, ENERO-FEBRERO DE 1978
- REVISTA DEL MEXICO AGRARIO #4,CNC, MEXICO, JULIO-AGOSTO DE 1976
- REVISTA DEL MEXICO AGRARIO #3,CNC,MEXICO, JULIO-AGOSTO DE 1977
- REVISTA DE INVESTIGACION ECONOMICA.NUM.170, EDITORIAL NUEVA  
EPOCA,MEXICO,1975
- REVISTA DE INVESTIGACION ECONOMICA.NUM.3,EDITORIAL NUEVA  
EPOCA,MEXICO,1977
- REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMIA DEL  
DESARROLLO.PROBLEMAS.VOL.XXII,EDICIONES UNAM,MEXICO,OCT.-DIC. DE  
1992
- REVISTA DEL COLEGIO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.NUM.4,AÑO II,  
MEXICO, OCTUBRE DE 1990
- CUADERNOS POLITICOS.NUM.3,EDIT.ERA,MEXICO,D.F.1975
- CUADERNOS POLITICOS.NUM11,EDIT.ERA,MEXICO,D.F.1977
- INFORME ESTADISTICO#127.AÑO AGRICOLA 1980.SARH,MEXICO,FEBRERO DE  
1983
- INFORME ESTADISTICO#120.AÑO AGRICOLA 1979.SARH,MEXICO,NOVIEMBRE DE  
1983.
- PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL DE 1985 -1988.LIC.MIGUEL DE LA  
MADRID H., SARH,MEXICO,16 DE MAYO DE 1985
- PLAN NACIONAL AGRICOLA GANADERO Y FORESTAL,ETAPA 1968-

1969.LIC.GUSTAVO DIAZ O.,MEXICO,10 DE SEPTIEMBRE DE 1968  
-PROCAMPO.VAMOS AL GRANO PARA PROGRESAR.SARH,MEXICO,1993  
-PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL CAMPO 1990-  
1994.SARH,MEXICO,1990  
-PROGRAMA DE INCREMENTO A LA PRODUCCION DE MAIZ  
(PIPMA).SIEPA.SARH,MEXICO,1987  
REVISTA DE TEORIA Y POLITICA.NUM.2, MEXICO,1983  
REVISTA DE ANTROPOLOGIA.NUM.17, MEXICO,1982

\*\*\*

ANEXO

ESTADISTICO

\*\*\*

PAISES CON MAYOR PRODUCCION DE MAIZ  
1987 - 1988 (millones de toneladas  
metricas) .

PAIS	1987	1988
Alemania federal	1217	1435
Argentina	9250	9200
Austria	1685	1640
Brasil	26787	24714
Bulgaria	1857	2000
Canadá	+7015	5369
Corea democrát.	2900	2950
China	80127	73820
Egipto	3619	3700
España	3555	3607
E.U.A.	179638	125003
Etiopfa	1530	1600
Filipinas	4278	4400
Francia	12470	13680
Grecia	2370	1950
Guatemala	1217	1391
Hungrfa	7234	6452
India	5620	7500
Indonesia	5155	6668
Italia	5762	6205
Kenia	2250	2600
Malawi	1225	1424
MEXICO	11575	12000
Nigeria	1202	1500
Rumania	19000	19500
Tailandia	2781	5166
Tanzania	2359	2339
Turqufa	2400	2000
U.R.S.S.	14808	16000
Venezuela	1267	1400
Yugoslavia	8863	7710
Zambia	1063	1453
Zimbabwe	931	2253

Fuente: FAO.  
Agenda estadfstica 1990. INEGI  
PAG. 263

CUADRO 1-a

PRECIOS DE GARANTIA DE L MAIZ  
1985 - 1989 (pesos/tonelada)

ANO	OTONO- INVIERNO	PRIMAVERA- VERANO
1985	43 500	53 300
1986	75 000	96 000
1987	160000	245 000
1988	310 000	370 000
1989	370 000	435 490

Fuente: Presidencia de la República  
Primer informe de Gobierno. Agenda  
estadística 1990. INEGI. Pág. 94

\*\*\*

ANEXO

ESTADISTICO

\*\*\*

FALLA DE ORIGEN



CUADRO UNO: DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS CULTIVABLES Y SECTORES DE TENENCIA

AÑO CENSAL	TENENCIA D' TIERRA, SECTOR	TIERRA CULTIVABLE HECTAREAS(MILES)	%
1930	total	6 035	100
	privado	5 230	87
	ejidal	805	13
1940	total	7 312	100
	privado 1	3 045	42
	privado 2	749	10
	ejidal	3 518	48
1950	total	9 433	100
	privado 1	4 190	44
	privado 2	911	10
	ejidal	4 332	46
1960	total	12 245	100
	privado 1	5 756	47
	privado 2	1 017	8
	ejidal	5 472	45
1970	total	23 138	100
	privado 1	9 676	42
	privado 2	710	3
	ejidal	12 752	55

1 propiedades privadas de más de 5 hectáreas  
 2 propiedades privadas de 5 hectáreas o menos

Fuente: Centro de Investigaciones Agrarias. Censo agrícola.

CUADRO 4 : COSTOS DE LA INVESTIGACION AGRICOLA EN MEXICO EN 1943 - 1964. POR DIF. FUENTES. OFICINA DE ESTUDIOS ESPECIALES. GOBIERNO MEX.

AÑO	FUNDACION - ROCKEFELLER	ADIESTRAM. MANO D' OBR.	TERRENOS. IIA	INIA
1943	298	15	30	
1944	621	14	30	
1945	974	97	30	
1946	1 461	219	100	
1947	2 192	438	100	600
1948	2 810	649	100	1 250
1949	4 169	1 167	140	2 000
1950	4 671	1 401	140	2 509
1951	4 773	1 432	152	2 879
1952	4 816	1 686	246	3 184
1953	4 816	1 830	300	3 824
1954	7 500	3 000	352	6 182
1955	7 813	3 516	546	7 201
1956	7 813	3 516	622	8 286
1957	7 813	3 516	698	11 528
1958	8 000	3 600	775	11 703
1959	7 688	3 813	1 131	11 714
1960	8 378	4 660	1 407	14 119
1961	7 912		2 092	25 089
1962	6 560		2 419	22 939
1963	2 500		2 826	23 461
1964	2 500		2 826	25 890

FALLA DE ORIGEN

(MILES DE PESOS)

CUADRO 2: INCREMENTO ACUMULATIVO  
ESTIMADO EN TIERRAS AGRICOLAS  
IRRIGADAS EN MEXICO ,1936-1973  
(HECTAREAS)

ANO	DISTRITOS OFICIALES DE RIEGO	TOTAL DE TIERRAS IRRIGADAS*
1936	115194	1015194
1937	256396	1080113
1938	219188	956868
1939	341817	1078346
1940	310698	967736
1941	479634	1136477
1942	567240	1179405
1943	560079	1159508
1944	621164	1203414
1945	641533	1292002
1946	682953	1343359
1947	708247	1381447
1948	830984	1357394
1949	816708	1586609
1950	859140	1794140
1951	1022355	2085011
1952	1118655	2206527
1953	1215171	2348464
1954	1443930	2751020
1955	1534353	2898195
1956	1710325	3192408
1957	1775400	3377189
1958	1649363	3317616
1959	1677834	3353627
1960	1751788	3474233
1961	2120148	3915045
1962	1972531	3838704
1963	1883970	3756517
1964	2133161	4010703
1965	2147147	
1966	2152336	
1967	2189754	
1968	2325424	
1969	2439301	
1970	2484735	
1971	2451992	
1972	2674747	4237297
1973	2760050	4731050

Secretaría de Recursos  
Hidráulicos

\*Comprende los pozos privados  
más irrigación privada con aguas  
superficiales. Entre 1965 y 1971  
están interpolados años intercensales.

CUADRO # 3: DISTRIBUCION DE LAS  
INVERSIONES EN PROYECTOS DE IRRIGACION  
POR ESTADOS, 1941 -1970 (miles d' pesos)195

ESTADO	TOTAL DE -- INVERSIONES	%
AGUASCALIENTES	17646	.3
BAJA CALIFOR.NTE.	399888	6.83
BAJA CALIF.SUR	3855	.07
CAMPECHE	4208	.07
COAHUILA	206759	3.53
COLIMA	33129	.57
CHIAPAS	12554	.21
CHIHUAHUA	341795	5.84
DURANGO	206276	3.52
GUANAJUATO	202175	3.45
GUERRERO	152627	2.60
HIDALGO	112608	1.92
JALISCO	170130	2.91
MEXICO	58202	.99
MICHOACAN	253306	4.32
MORELOS	1429	.02
NAYARIT	50718	.87
NUEVO LEON	18461	.31
OAXACA	289236	4.94
PUEBLA	302075	5.16
QUERETARO	45225	.77
QUINTANA ROO	2852	.05
SN LUIS POTOSI	18350	.31
SINALOA	1302736	22.26
SONORA	452664	7.73
TABASCO	344618	5.89
TAMAULIPAS	606990	10.37
TLAXCALA	5330	.09
VERACRUZ	106972	1.83
YUCATAN	102419	1.75
ZACATECAS	28317	.48
TOTAL	5 853 550	100.0

Comisión Nacional de Irrigación para  
1964, ;Memorias Anuales de la Secretaría  
de Recursos Hidráulicos, y Secretaría  
de la Presidencia, Inversión Pública Fe-  
deral.

CUADRO 5 -a  
EVOLUCION DE LA SUPERFICIE COSECHADA EN  
TIERRAS DE RIEGO DE LOS PRINCIPALES  
PRODUCTOS. CULTIVOS (HECTAREAS).

CULTIVO	SUPERFICIE			T.C.M.A.	
	1970	1975	1981	1970-75	1975-81
frijol	71634	339032	316461	26.05	-1.15
MAIZ	396883	908893	980593	15.68	1.26
trigo	406754	701877	709345	10.65	.18
cártamo	228263	342486	223050	8.1	-7.4
soya	64320	313670	303959	26.59	- .52
algodón	377877	203987	324328	-11.9	7.59
cebada	30456	64520	52334	14.35	-3.48
sorgo	312365	670170	589963	14.57	-2.12
ajonjolí	33258	37171	14760	2.22	-14.4
arroz	63170	141322	109180	15.29	- 4.3
Total	1984980/3723128		3623973	12.18/	-.45

Fuente : SARH; SPP.

CUADRO 5 -b  
PRODUCCION EN TIERRAS DE RIEGO (TONELADAS)

CULTIVO	1970	1975	1981	T.C.M.A.	
				1970-75	1975-81
arroz	265048	485022	488096	11.73	.11
frijol	90589	351897	392958	23.62	1.84
Maíz	1050563	2058129	300 9531	12.96	6.26
Trigo	1479993	1708634	2972355	2.87	9.0
ajonjolí	22548	29165	11578	5.12	-14.39
cártamo	343905	513951	242584	7.93	-11.96
soya	136171	663246	627829	26.37	-.91
algodón	337324	184952	310441	11.67	8.44
cebada	94066	308288	182428	21.30	-8.55
sorgo	1191284	2489528	2614709	14.11	.82

Fuente: SARH; SPP.

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 7 : IMPORTANCIA RELATIVA DE CULTIVOS SELECCIONADOS EN LA PRODUCCION AGRICOLA DE LOS DISTRITOS DE RIEGO MEXICANOS (PORCENTAJES)

CULTIVO	1946		1951		1956		1961		1966		1970	
	superficie/valor.	sup./valor.	superficie/valor.	sup./valor.	superficie/valor.	sup./valor.	superficie/valor.	sup./valor.	superficie/valor.	sup./valor.	superficie/valor.	sup./valor.
Trigo	18.5	13.3	17.2	7.4	31.0	24.0	20.3	9.8	18.8	13.3	22.3	16.9
Mafz	37.8	19.2	13.5	5.8	10.6	4.8	19.9	10.2	19.9	10.0	19.2	10.8
Algodón	31.6	51.6	55.9	74.0	46.2	60.1	30.4	48.3	21.1	36.4	14.5	23.4
Sorgo	.1	-	-	-	.1	-	4.1	2.0	13.5	6.9	14.6	8.5
Caña de azúcar	.8	2.3	2.5	2.6	3.1	3.0	3.9	6.3	4.3	6.4	3.5	4.3
Soya	-	-	-	-	-	-	.5	.2	1.8	1.4	4.6	4.5
Arroz	.5	.5	3.3	2.0	2.3	3.4	5.4	6.1	3.1	3.1	2.7	3.4
Frijol	1.0	.9	.3	.3	1.5	1.0	3.6	3.0	22	1.4	2.7	1.8
Ajonjolif	.7	.8	.6	.3	.8	.3	3.7	2.5	1.8	1.0	2.3	1.1
Alfalfa	.2	.6	.4	.5	.3	.6	.7	1.8	1.7	3.1	1.0	2.9
Tomate	.8	3.8	1.1	3.3	1.3	1.8	1.3	2.6	1.0	8.5	1.1	7.8
Cártamo	-	-	-	-	-	-	1.6	1.1	6.3	3.3	5.6	4.4
Garbanzo	4.0	1.4	1.5	.6	.9	.3	1.0	.5	.7	.3	1.1	.6
Cebada	.3	.1	.2	.1	.1	.1	.8	.7	.8	.6	1.3	1.0
Linaza	1.0	.6	1.3	1.1	.3	.2	.4	.3	.3	.3	.6	.5
TOTAL	97.1	95.1	97.9	98.0	98.5	99.6	97.6	95.4	97.3	96.0	97.1	91.9

Nota: los productos restantes cultivados en los distritos de riego son cacahuete, melón, papa, chile, tabaco, lenteja, fresa, café, cacao y hortalizas. SRH. Direcc. Gal. de Distritos de Riego y Direcc. de Estadística y Estudios Económicos.

FUENTE : HEWITT DE ALCANTARA, CYNTHIA. "LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA MEXICANA. PAG. 37

FALLA DE COPIA

CUADRO 6: INDICES DE INSUMOS COMPRADOS EN LA AGRICULTURA MEXICANA EN 1940-65

año	fertilizantes químicos	semillas	insecticidas	irrigación SRH	Total
1940	4	29	1	2	39
1941	5	29	1	3	39
1942	4	53	2	5	40
1943	5	37	2	6	40
1944	4	36	3	6	40
1945	6	39	5	7	40
1946	5	39	2	9	41
1947	10	41	2	10	41
1948	6	45	3	11	41
1949	7	49	3	12	41
1950	8	55	12	14	41
1951	13	60	22	19	45
1952	17	62	23	23	47
1953	21	61	33	25	49
1954	25	68	51	37	57
1955	36	80	86	44	62
1956	54	87	73	52	67
1957	51	93	85	48	64
1958	65	97	102	59	72
1959	80	103	101	60	73
1960	100	100	100	100	100
1961	104	102	89	111	107
1962	105	113	108	132	122
1963	127	118	107	115	110
1964	158	128	107	142	128
1965	160	136	112	140	127

SRH representa el número de hectáreas irrigadas con obras financiadas por el gobierno; la columna de total comprende los trabajos privados de irrigación.

Fuente: Secretaría de Recursos Hidráulicos

CUADRO 8: CREDITO AGRICOLA CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO PRIVADO EN 1943-69 (Millones de pesos de 1960)

AÑO	CREDITO TOTAL	CREDITO AGRICOLA	% AGRICOLA
1943	2864	440	15.4
1944	2897	492	17.
1945	3183	497	15.6
1946	2765	356	12.9
1947	5192	382	7.4
1948	6185	518	8.4
1949	6947	589	8.5
1950	7889	710	9.0
1951	8345	818	9.8
1952	8420	870	10.3
1953	9616	1071	11.1
1954	11621	1559	13.4
1955	8404	1332	15.8
1956	10206	1504	14.7
1957	9870	1486	15.1
1958	10008	1549	15.5
1959	11774	1936	16.4
1960	11393	2327	20.4
1961	15128	2095	13.8
1962	16579	2181	13.2
1963	18768	3850	20.5
1964	20105	5897	29.3
1965	24464	5378	22.0
1966	28692	5870	20.5
1967	32459	5594	17.2
1968	37322	5225	14.0
1969	48202	4867	10.1

Fuente: Centro de Investigaciones Agrarias

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 9 : TOTAL DE PRESTAMOS DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA EN 1936-69 (MILES DE PESOS DE 1960)

AÑO	TOTAL DE PRESTAMOS	A CORTO PLAZO	A LARGO PLAZO	* OTROS
1936	92622	47261	29155	16206
1937	133229	89581	39904	3744
1938	73692	60729	10304	2659
1939	39809	32278	6689	842
1940	37578	28773	8166	638
1941	37956	28107	8476	1373
1942	274535	41491	11025	222019
1943	453611	42014	15778	395819
1944	392378	46243	19426	326709
1945	403246	49782	25506	327958
1946	381540	37933	19867	323740
1947	292954	47003	33803	212148
1948	308049	63380	86351	158318
1949	315197	127355	97566	90276
1950	386483	131998	91111	163374
1951	288311	100459	97407	90445
1952	333464	103987	63365	166112
1953	389672	263392	40450	85830
1954	448518	292620	59487	96411
1955	468117	330943	89630	47544
1956	530164	338500	143755	47909
1957	534687	328585	155921	50181
1958	403768	302385	39084	62299
1959	489780	336585	125992	27203
1960	518704	351000	122743	44961
1961	583190	447195	79297	56698
1962	683145	556378	85857	40910
1963	844993	659093	92036	93864
1964	836483	702591	58545	75347
1965	910044	707385	60834	141825
1966	872399	714294	55085	103020
1967	797521	688512	77928	31081
1968	563762	502630	31054	30078
1969	487592	426218	24024	37350

C.I.A. \*Comprende préstamos comerciales y directos, préstamos especiales a largo plazo y préstamos no clasificados.

Fuente: CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS

CUADRO 11: TOTAL DE PRESTAMOS DEL BNCE EN 1936-69 (MILES DE PESOS DE 1960)

AÑO	TOTAL DE PRESTAMOS	A CORTO PLAZO	A LARGO PLAZO	OTROS
1936	188148	102977	50891	34280
1937	565241	328710	135943	100588
1938	406536	332710	43619	30207
1939	387494	314736	67615	5143
1940	352641	298172	51720	2749
1941	352489	309703	41624	1162
1942	352169	298795	42624	10750
1943	432956	325637	38764	68555
1944	382055	323598	38369	20088
1945	406043	298697	37741	69605
1946	359510	299079	34671	25760
1947	448291	383643	47013	17635
1948	447159	407203	29519	10437
1949	481628	378715	94513	8400
1950	428671	388235	31091	9345
1951	488949	419645	58825	10479
1952	438926	366619	65780	6527
1953	687672	582204	90051	15417
1954	803562	692620	85012	25930
1955	795034	691530	85775	17729
1956	1026101	792130	100896	133075
1957	971127	668109	76820	226198
1958	897730	638939	82395	176396
1959	1133861	845871	137950	150040
1960	1249371	921013	124790	203568
1961	943193	787782	88163	67248
1962	690694	556131	89395	45168
1963	926850	658600	180375	87875
1964	1058790	769950	212280	76560
1965	921165	649740	148320	123105
1966	882674	762838	117885	1951
1967	714591	587986	124885	1720
1968	1081085	863192	210343	7550
1969	1068671	863682	204558	431

C.I.A. \*\* Comprende préstamos directos e hipotecas.

Fuente: CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 10

SUPERFICIE COSECHADA Y PRODUCCION DE MAIZ SEGUN ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad Federativa	1987			1988			1989			1990			1991		
	Superficie cosechada (Ha.)	Produccion (ton.)	Rendimiento (ton/Ha.)	Superficie cosechada	Produccion	Rendimiento	Superficie cosechada	Produccion	Rendimiento	Superficie cosechada	Produccion	Rendimiento	Superficie cosechada	Produccion	Rendimiento
Total Nacional	6801159	11606928	1.707	6506267	10599503	1.62	6468046	10944687	1.69	7338872	14635439	1.99			
Aguascalientes	32262	55837	1.730	35282	47108	1.34	32262	41799	1.29	79096	74222	0.93			
Baja Calif.	3880	12192	3.140	2191	11219	5.12	3117	7686	2.47	1238	3273	2.64			
B.C. SUR	1985	4600	2.320	2508	6109	2.44	3282	9017	2.75	9010	26643	2.95			
Campeche	60699	78484	1.290	22196	12839	0.58	43481	55907	1.29	69261	92766	1.33			
Coahuila	35626	42798	1.200	50273	45822	1.51	18646	30552	1.64	40318	46408	1.15			
Colima	23882	47346	1.980	33660	69524	2.07	33105	72369	2.19	27621	75270	2.72			
Chiapas	710735	1119747	1.58	635079	1067807	1.68	627746	1125677	1.79	698111	1075348	1.5			
Chihuahua	374706	399118	1.07	203521	250425	1.23	191059	235504	1.23	273763	435729	1.83			
Distrito Fed.	12862	28774	2.240	11911	25152	2.11	11734	29585	2.52	10840	21786	2.01			
Durango	202928	204005	1.01	158346	168950	1.07	108216	109676	1.01	195341	234458	1.20			
Guanajuato	238763	434119	1.8	318164	410681	1.29	265622	408406	1.54	399007	666431	1.67			
Guerrero	490842	778936	1.6	508668	863892	1.70	507164	972546	1.92	463068	828356	1.78			
Hidalgo	189954	328773	1.73	219506	336414	1.53	223395	358045	1.60	247224	439723	1.77			
Jalisco	690060	1768973	2.5	691980	1812274	2.62	620352	1534645	2.47	676892	2226388	3.3			
México	685878	1886116	2.7	394772	617230	1.56	594540	1167505	1.96	668210	2397144	3.6			
Michoacán	462127	840501	1.82	499867	842049	1.68	442895	644091	1.45	464939	904757	1.97			
Morelos	37818	43778	1.16	45076	71081	1.58	45201	87317	1.93	42689	95854	2.24			
Nayarit	53936	99731	1.85	48396	142313	2.94	48676	141410	2.91	55773	144399	2.58			
Nuevo León	46147	68537	1.49	32998	50947	1.54	24357	38246	1.57	48208	61180	1.26			
Oaxaca	301324	350990	1.16	430939	509867	1.18	473911	542039	1.14	390655	452964	1.15			
Puebla	482185	563426	1.17	556013	570023	1.03	620258	897753	1.45	567118	1077138	1.9			
Querétaro	55375	76410	1.38	61343	44790	0.73	73465	94352	1.28	88050	107156	1.27			
Quintana Roo	55472	30843	0.56	22894	6045	0.26	30892	21669	0.70	49868	34370	0.70			
Sn Luis Potos	108918	163037	1.50	146483	203573	1.29	90237	146417	1.62	146073	197093	1.34			
Sinaloa	57740	149821	2.59	70033	140383	2.0	112490	237518	2.11	107329	317517	2.95			
Sonora	32885	116222	3.53	62732	193609	3.09	11936	34540	2.89	35251	119401	3.38			
Tabasco	61147	97299	1.59	53583	77084	1.44	53373	82661	1.56	50113	92162	1.83			
Tamaulipas	218008	441571	2.03	239284	893661	3.73	241741	543603	2.25	243123	658631	2.70			
Tlaxcala	147622	301219	2.04	72858	119982	1.65	137361	275538	2.01	144571	305474	2.11			
Veracruz	385538	569513	1.48	443854	700055	1.58	463501	719787	1.55	539649	846122	1.56			
Yucatán	145187	120941	0.83	14964	8924	0.600	112717	87651	0.78	141316	118860	0.84			
Zacatecas	394668	583192	1.49	386893	279671	0.72	215114	191176	0.89	401147	458416	1.14			

FALLA DE ORIGEN

Fuente : INEGI . En el año de 1991 la superficie cultivada fue: 6 946 831 Ha. Producción 14 251 500 ton

PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS  
1965 - 1979 (miles de toneladas)

Cultivo	1965	1970	1975	1977	1978	1979
Maíz	8936.4	8879.4	8448.7	10174	10909	8936.6
Arroz	377.5	405.4	716.6	567	396.5	567
Cártamo	79.6	288.5	532.3	516	556.8	619.3
Cebada	193.2	237.6	440.3	403.9	504.5	412.1
Frijol	859.6	925	1027.3	762	939.6	637.7
Sorgo	747	2747.2	4125.8	4273	4185	4010.6
Trigo	2150.4	2676.5	2798.2	2456	2642.8	2316.1

Fuente: Plan global de desarrollo J.L.Pottillo. Pág. 515

CUADRO 12

SUPERFICIE COSECHADA DE LOS PRINCIPALES  
CULTIVOS 1965 - 1979 (miles de hect

Granos	1979	AÑO	MAÍZ
MAÍZ	6 236.4	1978	7 183.8
Arroz	165.8		
Ajonjolif	301.5	1977	7 470.0
AlgodónPuma	375.8		
Cártamo	494.2	1975	6 694.3
Cebada	286.2		
Frijol-	1228.9	1970	7 439.7
Sorgo	1365.6		
Soya	386.3	1965	7 718.4
Trigo	615.5		

Nota: En todos estos años 1965-79, la mayor superficie cosechada es del maíz en el primer lugar.

Fuente: Plan global de desarrollo J.L.P. Pág. 51

CUADRO 13



CUADRO 14: PRODUCCION NACIONAL, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE NUTRIENTES ESENCIALES PARA LOS FERTILIZANTES QUIMICOS EN 1950-1971 (miles de toneladas)

AÑO	NITROGENO				FOSFORO				POTASIO			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
1950	1.1	7.4	-	8.5	3.1	.1	---	3.2	-	-	-	-
1951	7.8	7.6	-	15.4	3.8	.6	----	4.4	-	-	-	-
1952	13.2	7.3	-	20.5	11.2	.5	----	11.7	-	-	-	-
1953	14.3	8.1	-	22.4	12.6	2.3	----	14.9	-	-	-	-
1954	13.4	17.2	-	30.6	12.2	7.5	--	19.7	-	1.4	-	1.4
1955	21.9	30.4	-	52.3	14.9	6.2	--	21.1	-	3.3	-	3.3
1956	30.9	40.4	-	71.3	15.4	9.5	--	24.9	-	4.1	-	4.1
1957	31.6	44.0	--	75.6	16.9	11.8	---	28.7	-	4.7	-	4.7
1958	37.6	56.3	-	93.9	15.6	11.3	--	26.9	-	9.1	-	9.1
1959	58.1	68.3	-	126.4	19.1	11.6	--	30.7	-	7.6	-	7.6
1960	68.3	59.9	-	128.2	18.6	15.4	--	34.0	-	6.5	-	6.5
1961	87.5	41.7	-	129.2	20.8	22.7	--	43.5	-	7.7	-	7.7
1962	113.5	56.0	3.1	146.4	33.0	12.9	--	45.9	-	11.8	-	11.8
1963	163.9	36.1	.9	199.1	63.0	7.4	--	70.4	-	12.3	-	12.3
1964	202.2	51.1	15.1	238.1	66.1	7.4	4.7	68.8	-	16.8	2.4	14.4
1965	205.3	39.9	1.5	243.7	75.3	1.5	---	76.8	-	22.8	--	22.8
1966	246.6	30.2	3.	273.8	91.3	-	.6	90.7	-	26.4	.9	25.5
1967	265.1	31.1	.8	295.4	97.3	8.8	.7	105.4	-	28.4	.1	28.3
1968	312.8	43.5	4.2	352.1	104.4	13.2	1.7	115.9	-	31.0	.4	30.6
1969	390.1	18.4	9.9	397.9	120.2	6.9	1.8	125.3	-	23.2	.4	22.8
1970	406.9	7.6	9.6	404.9	114.4	6.0	2.6	117.8	-	21.9	.2	21.7
1971	427.4	43.6/36.5	434.5	146.5	4.0/10.2	140.3			-	27.7	.3	27.4

(1) producción nacional; (2) importaciones; (3) exportaciones; (4) consumo nacional total  
Fuente: Guanos y Fertilizantes, S.A. INEGI

FALLA DE COPIA

CUADRO 15: COMPRAS DE MAIZ POR LA CONASUPO COMO % DE LA PRODUCCION NAL..

NO	toneladas compradas	% de la producción nacional
361	595210	9.5
362	733300	11.6
363	852589	12.4
364	1525439	18.0
365	1860980	20.8
366	1811846	19.5
367	1911362	22.2
368	1776897	19.7
369	1463077	17.2
370	1188591	13.1
371	1489012	15.5

Fuente: CONASUPO Y LA DIRECCION GRAL. DE ECONOMIA AGRICOLA DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 16: PRECIOS DE GARANTIA DEL MAIZ DE LA CEIMSA Y CONASUPO. (pesos x tonel.)

AÑO	PRECIO	REGION
1953	500	todo el país
1954	550	"
1955	550	"
1956	562	"
1957	680	"
1958	800	"
1959	"	"
1960	"	"
1961	"	"
1962	"	"
1963	940	"
1964	"	"
1965	"	"
1966	940	no irrigada
	800	irrigada
1967	"	"
1971	"	"

Fuente: CONASUPO, Gerencia Técnica.

CUADRO 17- INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA POR OBJETO DEL GASTO 1965-1979

(millones de pesos)

SECTORES	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Fomento agropecuario y desarrollo rural	1124	1267	2405	2461	2897	3921	3265	4948	7044	10969	17322	16077	28490	42139	65651
Agricultura y forestal	1110	1258	2353	2143	2681	3648	2929	4483	5845	9274	13628	12450	24178	29655	54410
Pesca	10	5	48	185	175	221	276	410	294	291	732	960	462	1289	3532
PIDER	-	-	-	-	-	-	-	-	669	1128	2173	1854	2772	5302	7703
Otras inversiones.	4	4	4	133	41	52	60	55	236	276	789	813	1078	5893	--

Nota: Las cifras 'autorizadas' no aparecen pero son por lo regular más altas.

Fuente: Plan Global de Desarrollo 1980-82. José López Portillo. México 1980. Pág. 521

GASTO PUBLICO PRESUPUESTAL CUADRO 18  
(millones de pesos)

SECTOR	1982	1983	1984	1985
Agricultura y recursos hidráulicos	169983	176198	316741	541809
Reforma agraria	9 725	10 732	19021	32 630
Desarrollo regional	83 250	71 600	194 477	340 000
Deuda pública	594 649	1706 806	2836 700	4609500
Totales	3-320 569	7118774	12056382	18456601

Fuente: Anuario estadístico de 1986. INEGI. Pág. 680

CUADRO 19

CREDITO AGRICOLA. (Cultivo habilitado: maíz. Ciclo: Primavera-verano. En miles de \$).

AÑOS	B.N.C.E.		BANAGRO	
	riego	temporal	riego	temporal
1970	25 455	131 748	10 228	30 500
1971	25 783	135 384	13 230	26 159
1972	19 130	128 023	12 241	33 919
1973	47 446	266 010	14 083	52 193
1974	103 640	543 286	57 654	140 857
1976	360 898	2624 522	B.N.C.R. (Banco Nal. Crédito Rural)	
1977	376 942	3279 897		
1978	630 253	3935 717		

Fuente: Manual de estadísticas básicas. Pág. 71-77

PRODUCCION AGRICOLA DEL MAIZ  
(toneladas)

AÑO	TOTAL NACIONAL	
	RIEGO	TEMPORAL
1960	697 511	4728 672
1962	702 139	5616 086
1963	1145 756	4995 515
1964	1140 834	7346 196
1965	880 609	8055 250
1966	1487 660	8464 195
1967	995 837	7663 709
1968	1057 398	8038 578
1969	1189 731	7266 835
1970	1050 563	7661 975
1971	904 004	8827 809
1972	1002 234	8199 395
1973	1121 600	7470 920

CUADRO  
20

PERIODO	O - I			P - V		
	D. RIEGO	U. RIEGO	TEMPORAL	D. RIEGO	U. RIEGO	TEMPORAL
1974	406 290	47 951	481 809	1 227 211	316 599	5 732 096
1975	410 802	56 734	483 273	1 647 327	436 503	5 808 183
1976	348 773	53 994	400 682	1 399 903	648 717	5 864 054
1977	478 062		599 386			

Fuente: Manual de estadísticas básicas. Pág. 71 - 77

SUPERFICIE COSECHADA (Hectáreas)

AÑOS	TOTAL	
	RIEGO	TEMPORAL
1960	435 805	4 950 451
1961	379 669	5 911 168
1962	350 886	6 002 718
1963	520 766	5 494 824
1964	518 106	6 972 481
1965	432 187	7 286 578
1966	651 095	7 783 517
1967	463 545	7 146 787
1968	452 962	7 222 973
1969	445 599	6 713 680
1970	396 883	7 044 066
1971	341 892	7 342 764
1972	435 732	6 525 221
1973	461 100	7 146 772

AÑOS	CICLO : P-V		
	Dtos. Riego	U. Riego	Temporal
1974	736 614	173 797	5 480 042
1975	758 560	196 256	5 401 697
1976	869 372	254 482	5 432 062

Fuente: Manual de estadísticas básicas  
Pág. 7 - 49.

GASTOS REALIZADOS EN LAS UNIDADES DE PRODUCCION  
( SUELDOS Y SALARIOS PAGADOS AL PERSONAL  
PESOS )

TOTALES		
1930	Ejidal	29 162 710
	Predios Priv. (P.P.)	587 720 322
	<b>TOTAL</b>	<b>616 883 032</b>
1940	Ejidal	57 987 666
	P.P.	353 802 504
	<b>Total</b>	<b>411 790 170</b>
1950	Ejidal	259 297 950
	P.P.	3 169 230 706
	<b>Total</b>	<b>3 428 528 656</b>
1960	Ejidal	1 265 741 000
	P.P.	8 649 695 000
	<b>Total</b>	<b>9 915 436 000</b>
1970	Ejidal	4 361 811 000
	P.P.	23 804 555 000
	<b>Total</b>	<b>28 166 366 000</b>

Nota: Los predios privados comprende a los de menos de 5 y más de 5 hect.  
Manual de estadísticas básicas. T2. Pág. 1159

CONSUMO NACIONAL DE MAIZ  
(miles de toneladas)

Consumo PER CAPITA  
(KGS)

1960	4 991	142.9
1961	6 280	174.1
1962	6 351	170.5
1963	7 346	190.9
1964	8 218	206.8
1965	7 601	185.2
1966	8 424	198.7
1967	7 354	165.0
1968	8 171	180.7
1969	7 630	163.4
1970	9 638	199.8
1971	9 526	190.7
1972	8 994	173.8
1973	9 723	181.5
1974	9 124	164.4
1975	11 085	192.7

Fuente: Manual de estadísticas básicas. 1979. Pág. 395

CUADRO 24

PRECIOS AGRICOLAS DEL MAIZ  
(pesos/ton.)

Año	Medio Rural		De Garantía
	Medio	Rural	
1960	748	-	-
1961	760	-	-
1962	797	-	-
1963	970	-	800
1964	970	-	800
1965	980	-	800
1966	920	-	800
1967	920	-	800
1968	950	-	800
1969	880	-	800
1970	900	-	800
1971	900	-	940
1972	900	-	940
1973	1200	-	1200
1974	1500	-	1500
1975	1880	-	1900
1976	2300	-	1900

Fuente: Manual de estadísticas básicas. Pág. 353-386

SUPERFICIE COSECHADA; RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE MAIZ. SEGUN PAISES SELECCIONADOS 1987-91

CUADRO 26

PAISES SELECCIONADOS	1987			1988			1989			1990			1991		
	superf. cosechada	Rend.	Prod.	superf. cosechada	Rendim.	Prod.	Sup.Cos.	Rend.	Prod.	Sup.Cos.	Rend.	Producc.	Sup.Co.	Ren.	Pro.
Total Mundial	126235	3573	451085	127377	3142	400264	129515	3661	474095	128925	3718	479338	291505	3707	47877
Africa	19711	1357	26747	21096	1536	32409	22185	1746	38740	20829	1597	33266	20739	1593	33038
Sudafrica	4014	1837	7372	3657	1983	7253	3778	3192	12061	3475	2561	8900	3026	2710	8200
Egipto	605	4990	3019	823	4967	4088	842	5379	4529	830	5782	4799	911	5785	5270
Kenya	1407	1717	2416	1451	1903	2761	1554	1825	2836	1500	1753	2630	1550	1452	2250
Tanzania	1724	1368	2359	1850	1264	2339	1980	1578	3125	1631	1499	2445	1848	1262	2332
Zimbawe	1211	769	931	1300	1733	2253	1193	1615	1927	1150	1734	1994	1101	1441	1586
Etiopia	915	1705	1560	915	1749	1600	1110	1701	1888	1150	1423	1636	1050	1514	1590
Otros	9835	924	9090	11100	1091	12115	11728	1053	12374	11093	979	10862	1253	1049	11810
AMERICA	53413	4578	244504	51850	3550	184060	53181	4670	248333	53454	4839	258679	54899	4557	25019
E.U.A.	23960	7560	181142	23573	5311	125194	12932	2055	26573	11389	1874	21339	27859	6815	18986
Brasil	13503	1985	26803	13182	1877	24748	12932	2055	191156	27094	7437	201598	1892	1901	22604
Mexico	6801	1707	11607	6506	1629	10600	6468	1692	10945	7339	1994	14635	7051	1918	13527
Canada	999	7022	7015	981	5473	5369	1003	6360	6379	1036	6908	7157	1084	6752	7319
Venezuela	685	1850	1267	642	1995	1281	442	2084	921	462	2169	1002	525	2095	1100
Guatemala	749	1565	1172	644	2020	1301	600	2078	1247	634	2039	1293	600	1917	1150
Otros	6716	2308	15498	6322	2462	15567	5552	2001	11112	5500	2135	11745	5888	2485	14630
ASIA	37356	2861	106878	38847	2905	112855	38772	2965	114957	39995	3314	132549	38554	3307	12751
China	20272	3920	79457	19774	3928	77672	20435	3879	79259	21488	4522	97158	20490	4556	93350
India	5561	1029	5721	5897	1395	8229	5915	1632	9651	5954	1524	9073	5700	14398	200
Indonesia	2626	1963	5155	3406	1953	6652	2944	2104	6193	3158	213	6734	3009	2130	6409
Tailandia	1357	2049	2781	1786	2618	4675	1710	2569	4393	1545	2409	3722	1545	2583	3990
Filipinas	3683	1162	4278	3745	1182	4428	3689	1226	4522	3820	1271	4854	3589	1297	4655
R.D.Corea	450	6444	2900	700	6429	4500	705	6312	4450	710	6197	4400	714	6303	4500
Otros	3407	1933	6586	3539	1893	6699	3374	1923	6489	3320	1990	6608	3507	1828	6410
Europa	11103	5202	57760	11079	4925	54559	11185	5042	56399	10162	4387	44578	10921	5418	59168
Rumania	2894	3628	10500	2583	2780	7182	2733	2474	6762	2461	2767	6810	2570	4083	10493
Francia	1743	7154	12470	1970	7168	14120	1941	6870	13335	1561	5952	9291	1766	7241	12787
Yugoslavia	2218	3996	8863	2260	3407	7700	2279	4131	9415	2229	3017	6724	2300	3826	8800
Italia	768	7505	5764	842	7469	6289	804	7910	6360	768	7635	5864	857	7244	6208
Hungria	1170	6183	7234	1145	5464	6256	1105	6331	6996	1082	4159	4500	1126	6669	7509
Espana	542	6563	3557	556	6433	3577	528	6303	3328	469	6580	3086	483	6524	3151
Otros	1768	5301	9372	1723	5476	9435	1795	5684	10203	1592	5215	8303	1819	5618	10220
Oceania	79	4911	388	74	4743	351	70	5157	361	71	5155	366	67	5343	358
Australia	58	3552	206	56	3714	208	52	4212	219	52	3846	200	45	3533	159
Nueva Zelandia	19	9263	176	16	8563	137	15	9267	139	17	9529	162	18	10833	195
Otros	2	3000	6	2	3000	6	3	1000	3	2	2000	4	4	1000	4
URSS	4573	3238	14808	14808	3618	16030	4120	3715	15305	4414	2243	9900	3970	2141	8500

Fuente: ONU; FAO. Anuario de producción (varios años).  
 La Superficie cosechada corresponde a miles de hectáreas; el Rendimiento a Kg./ha; y Producción miles toneladas.  
 OCURRIERON TAMBIEN LAS ESTIMACIONES DE LA FAO A L PROCESO DE REDONDEO

CUADRO 27  
 RENDIMIENTO DE LOS CULTIVOS EN MEXICO Y LOS EEUU. SARH. EL MAIZ  
 (TON X HECT)

AÑO	MEXICO	EEUU	MUNDIAL
1988	1.63	5.31	3.14
1989	1.69	7.30	3.67
1990	1.99	7.44	3.63

Fuente: BANCO DE MEXICO .

CUADRO 28  
 EVOLUCION DE LA OFERTA 1981-1986 (MILES DE TONELADAS)  
 (La producción nacional representa en promedio el 86% de la oferta  
 y las importaciones el 14% restante)

AÑO	OFERTA TOTAL	PRODUCCION NAL.	%	IMPORTACIONES	%
1981	15 014.7	12 536.7	83.5	2 478	16.5
1982	14 942.2	14 697.2	98.4	245	1.6
1983	13 801.4	9 899.4	71.7	3 902	28.3
1984	15 831.9	13 318.9	84.1	2 513	15.9
1985	14 909.8	13 109.3	87.9	1 800.5	12.1
1986	15 435.6	13 919.2	90.2	1 516.4	9.8

Fuente INEGI .

OFERTA = Producción + Importaciones

ABASTO, DISTRIBUCION E IMPORTACIONES DE MAIZ PARA MEXICO 1960 - 1983

ANO	AREA (mil ha)	PRODUCCION	IMPORTACIONES Total	EXPORTACIONES	ENGORDA d'alimento	CONSUMO Total	IMPORTACIONES DE EEUU
1960	5 415	5 386	61	53	18	5 399	- -
1961	6 391	5 561	20	3	19	5 497	52
1962	6 400	5 450	450	-	19	5 700	42
1963	6 700	6 690	117	66	20	6 000	227
1964	7 200	7 500	20	1170	22	6 500	249
1965	7 500	8 000	14	1 105	24	7 010	29
1966	7 500	8 200	15	1 055	25	7 410	12
1967	7 500	8 000	25	921	26	7 520	11
1968	7 600	8 500	18	938	26	7 810	24
1969	7 250	6 500	780	61	25	7 300	15
1970	4 000	8 900	139	293	60	8 300	374
1971	8 000	9 100	37	469	325	9 092	165
1972	7 509	8 100	1 300	96	500	9 800	15
1973	7 900	9 000	1 200	-	450	9 980	433
1974	7 700	7 700	2 279	-	479	10 570	1 462
1975	7 900	9 300	1 450	4	410	10 980	1 426
1976	7 870	9 600	1 500	40	500	11 300	1 043
1977	7 920	9 700	1 690	-	500	11400	869
1978	8 000	10 200	630	-	300	12 700	1 658
1979	7 600	9 200	3 870	-	1 000	12 800	1 306
1980	8 100	10 000	4 000	-	1 600	13 500	2 756
1981	8 150	12 500	553	-	1 000	12 300	553
1982	6 000	7 000	4 300	-	1 800	12 200	4 300
1983	6 500	9 500	3 500	-	500		3 500

Fuente: USDA, Foreign Agricultural Service. Annual Feed and Grain Report. F.A.O.



anexo estadístico

CUADRO 30

COMPRAS DE MAIZ (CONASUPO), 1965-1983 (TONELADAS)

AÑO	NACIONAL	%	IMPORTACION	%	TOTAL	PRODUCCION NAL.	OFERTA%
1965	1860980	100.0	-	-	1860980	8936381	20.8
1966	1811846	100.0	-	-	1811846	9271485	19.5
1967	1911362	100.0	-	-	1911362	8603279	22.2
1968	1776897	100.0	-	-	1776897	9061823	19.6
1969	1463077	97.6	36463	2.4	1499540	8410894	17.4
1970	1194150	62.0	732356	38.0	1926506	8379384	13.4
1971	1535720	100.0	-	-	1535720	9785634	15.7
1972	1437557	88.3	190698	11.7	1628255	9222838	15.6
1973	804442	41.1	1154569	58.9	1959011	8609132	9.3
1974	779254	37.1	1318373	62.9	2097627	7847763	9.9
1975	344980	11.6	2625238	88.4	2970218	8448708	4.1
1976	968147	50.3	955127	49.7	1923274	8017294	12.1
1977	1430425	45.3	1727426	54.7	3157851	10137914	14.1
1978	1808754	55.2	1465180	44.8	3273934	10930077	16.5
1979	1952119	70.2	827158	29.8	2779277	8457899	23.1
1980	863210	21.4	3167262	78.6	4030472	12374400	7.0
1981	2914173	54.0	2478099	46.0	5392272	14765760	19.7
1982	3272140	93.5	2259250	6.5	3498065	10147167	32.2
1983	1007325	28.0	4128001	72.0	5736126	13952731	11.5

Fuente : CONASUPO ; ANUARIOS

CUADRO 31

VENTAS Y EXISTENCIAS DE MAIZ (CONASUPO), 1965-83 (TONELADAS)

AÑO	NACIONAL	%	EXPORTACION	%	TOTAL	C.N.A.	DEMANDA%	EXISTENCI.
1965	707022	33.4	1409325	66.6	2116347	7601225	9.3	555599
1966	672694	43.4	878823	56.6	1551517	8424122	8.0	699688
1967	822455	40.8	1191678	59.2	2014133	7354396	11.2	594024
1968	896596	49.7	907184	50.3	1803780	8170716	11.0	495989
1969	1066040	57.8	779168	42.2	1845208	7630273	14.0	201613
1970	1375256	100.0	-	-	1375256	9638581	14.3	667545
1971	1317479	83.7	256512	16.3	1573991	9529631	13.8	569388
1972	1500791	77.8	428596	22.2	1929387	9001155	16.7	342759
1973	1797444	98.9	19545	1.1	1816989	9722727	18.5	398585
1974	2158465	100.0	-	-	2158465	9128292	23.6	311975
1975	2635244	100.0	-	-	2635244	11103258	23.7	741986
1976	2173456	100.0	-	-	2173456	8926929	24.3	416780
1977	2785954	100.0	-	-	2785954	12122150	23.0	251788
1978	3191640	100.0	-	-	3191640	12346898	25.8	889473
1979	3166643	100.0	-	-	3166643	9202630	34.4	601632
1980	4114018	100.0	-	-	4114018	16561043	24.8	631000
1981	4047120	100.0	-	-	4047120	17719310	22.8	1951516
1982	4899423	100.0	-	-	4899423	10398746	47.1	813935
1983	4987690	100.0	-	-	4987690	18081532	27.6	1230053

Fuente : CONASUPO; ANUARIOS .Consumo Nacional Aproximado (C.N.A.)

SUPERFICIE ASESORADA CON ASISTENCIA TECNICA  
Total Nacional (hectáreas)

AÑO	MAIZ	TRIGO	FRIJOL
1973	574 410	156 397	113 188
1974	810 179	141 751	198 896
1975	1781 807	274 965	557 148
1976	1708 087	419 713	548 565
1977	2088 555	383 712	514 168

Fuente: Manual de estadísticas básicas. Pág. 63

CUADRO 32  
TOTAL NACIONAL DE ASISTENCIA AGRICOLA  
(número de técnicos agrícolas)

AÑO	# técnicos agrícolas
1973	1 040
1974	983
1975	1 166
1976	1 047
1977	1 048

Fuente: Manual de estadísticas básicas. Pág. 237

SANIDAD AGRICOLA  
(# de técnicos por cultivo)

AÑO	# TECNICOS (MAIZ)
1974	92
1975	93
1976	93
1977	120

Fuente: Manual de estadísticas B. Pág. 241

INFRAESTRUCTURA AGRICOLA REALIZADA (# de obras)

	Total Nacional 1927-1970	1970-1976
Infraestructura		
Laboratorio de investigación	57	217
Estaciones de registro: Climatológicas	2 045	1 108
Hidrológicas	947	632
Campos de experimentación	551	2 146
Presas de almacenamiento	816	142
Presas derivadoras	565	215
Pozos perforados	549	5 142
Pozos equipados	546	4 628
Obras de drenaje	39	57
Bordos (kms)	472	1 564
Drenes (kms)	2 946	7 502
Canales (kms)	4 430	2 911
Distritos de Riego	169	15
Unidades de riego desarrollo rural	2	4 643
Bodegas rurales	2	48

Fuente: Manual de estadísticas básicas. 1979. Pág. 231

CUADRO 33

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 34  
INDICE DE PRECIOS AGRICOLAS E INDICES GENERALES DE PRECIOS 1965-1975

ANO	INDICES DE PRECIOS DE AGRICULTURA	INDICES DE PRECIOS GRAL.
1960	100	100
1965	124.3	118.7
1966	123.8	123.4
1967	127.9	127
1968	129.3	130
1969	133.2	135.1
1970	140	141.2
1971	134.2	147.5
1972	156.4	155.7
1973	208.8	175
1974	164.9	217
1975	315	252.7

Fuente : Banco de México. Revista de Investigación Econ. #3 Pág. 138

CUADRO 35  
INVERSION PUBLICA TOTAL EN LA AGRICULTURA (millones de pesos)

ANOS	INVERSION PUBLICA TOTAL	INVERSION PUBLICA EN LA AGRICULTURA	PARTICIPACION RELATIVA DE LA AGRICULTURA EN LA INVERSION PUBLICA
1960	8376	577	6.9
1961	10372	943	9.1
1962	10823	813	7.5
1963	13821	1412	10.2
1964	17436	2167	12.4
1965	13047	1106	8.5
1966	15475	1255	8.1
1967	21057	2349	11.2
1968	23314	2131	9.1
1969	26339	2661	10.1
1970	30250	2628	12
1971	22559	2885	13.2
1972	34715	4447	12.8
1973	49838	6284	12.6
1974	64817	10191	15.7
1975	99023	16708	16.99
1976 *	106046	17595	16.6

RITMOS DE CRECIMIENTO ANUAL

1965/60	9.3	13.9
1970/65	18.3	27
1975/70	27	49

Fuente : Secretaria de la Presidencia. Revista de Investigación Econ. #3 Pág. 145

\* Al 30 de septiembre de 1976