

103

ZED



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**LA POLÍTICA ALIMENTARIA DEL ESTADO  
Y LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ EN MÉXICO EN LA  
DECADA DE LOS OCHENTAS  
(1980 - 1990)**

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
P R E S E N T A  
ELEUTERIO PÉREZ DUQUE**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 1995**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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

	Pág.
AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCION.....	5
<b>CAPITULO 1. MARCO DE REFERENCIA DE LA POLITICA ALIMENTARIA Y LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS EN MEXICO EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS.....</b>	<b>10</b>
1.1 Conceptualización de autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentaria.....	10
1.2 Subordinación de la agricultura al desarrollo industrial.....	14
1.3 Antecedentes y diagnóstico de la producción de granos básicos en México en el periodo de referencia.....	21
<b>CAPITULO 2. TENDENCIAS DE LA PRODUCCION DE MAIZ Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN MEXICO DURANTE 1980-1990.....</b>	<b>25</b>
2.1 Estancamiento y crisis del sector agropecuario.....	25
2.2 La producción de maíz como prioridad nacional.....	32
2.3 Algunas condicionantes en la producción de maíz en México en la década de los ochentas.....	36
2.4 Financiamiento a la producción de granos básicos.....	40
<b>CAPITULO 3. POLITICAS PARA ENFRENTAR LA PERDIDA DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS.....</b>	<b>47</b>
3.1 El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la autosuficiencia alimentaria.....	47

3.2 El Programa Nacional de Alimentación (Pronal) y la soberanía alimentaria.....	52
3.3 Política de precios de garantía para los granos básicos.....	60
3.4 Política de gasto público hacia la agricultura en el periodo de estudio.....	65
3.5 Política agrícola a principios de los años noventas.....	67
<b>CAPITULO 4. RESULTADOS DE LA POLITICA AGRICOLA Y LA PRODUCCION DE MAIZ EN MEXICO EN EL PERIODO 1980-1990.....</b>	<b>71</b>
4.1 Resultados de la política agrícola en la década de los ochentas.....	71
4.2 Alternativas frente a la crisis de producción de granos básicos.....	75
4.3 Proyecciones alimentarias al año 2000.....	85
5. COMENTARIOS FINALES.....	89
6. BIBLIOGRAFIA.....	102

## AGRADECIMIENTOS

- \* A mi Padre (In memoriam), por su gran ejemplo de honestidad y responsabilidad.
- \* A mi Madre, por su inagotable amor y confianza.
- \* A mis hijas, con todo mi amor y esperanza de que algún día alcancen el éxito en la vida.
- \* A mis hermanos, por su valioso apoyo ilimitado.
- \* A mi esposa, por todo su cariño y comprensión.
- \* Mi agradecimiento infinito y reconocimiento para los maestros de los cuales recibí un gran cúmulo de conocimientos.
- \* A todos mis compañeros de estudio y amigos cercanos, por su apoyo y amistad sincera.

## INTRODUCCION

El maíz está presente en la mesa de los mexicanos en todas las épocas del año, en todas las regiones del país y en formas tan diversas como amplias son las necesidades y costumbres de la población y, quizá, por encontrarlo tan integrado a nuestra vida cotidiana, no sea difícil apreciar la importancia social y económica que representa para el país. Además, es el cultivo más importante en la agricultura nacional y la mayoría de los campesinos que cuentan con una porción de tierra cultivable siembran este grano, aunque sea para su propio consumo.

La gran cantidad de agricultores, su dispersión en zonas de climas contrastantes, así como la cultura centenaria en el cultivo del grano, explican en buena medida la heterogeneidad, tanto de los sistemas de producción como de la competitividad y la eficiencia, no sólo de una región a otra, sino en el mismo campo productor. Además, a los pequeños agricultores se les ha dejado la responsabilidad de proporcionar los alimentos básicos, es decir, quienes producen los alimentos constituyen los grupos poblacionales donde se registran los mayores índices de desnutrición, hambre y marginación social.

En la década de los ochentas, el déficit de alimentos era sobre todo el de maíz y la crisis agrícola era básicamente de los campesinos productores del grano. Para los campesinos del país, la producción de alimentos básicos es parte fundamental de su existencia. Esta producción la han mantenido en los tiempos más difíciles, aun cuando pierden económicamente con su producción, debido a otras consideraciones relacionadas con la autosuficiencia, seguridad y autonomía alimentaria.

La vida del campesinado mexicano ha sido y es muy difícil. Ya se trate de ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, la mayoría ha carecido de recursos suficientes para solventar sus necesidades familiares. En general, las tierras que les pertenecen son las más pobres, de mala calidad, y se localizan en

regiones áridas o montañosas. La mayoría, asimismo, trabaja la tierra con medios propios: el azadón o el machete y, a veces, el arado tirado por bueyes, caballos o mulas.

En las regiones de agricultura pobre, los campesinos marchan largas horas para llegar a su milpa o parcela, en la cual cultivan maíz, frijol y calabaza, por mencionar algunos productos de los más comunes. Como la economía de subsistencia se basa, sobre todo, en el maíz, hay periodos del año en los cuales el campesino no tiene trabajo. Acude a la fabricación de artesanías, al comercio, a los servicios, o termina por convertirse en bracero.

A partir de 1965, la agricultura mexicana entró en una profunda crisis de producción de granos básicos. Desde entonces, las importaciones de esos granos han ido en ascenso, convirtiendo en déficit el superávit que se venía observando en el comercio exterior de productos agropecuarios hasta antes de ese año. La crisis que se presentó en 1980 motivó al Estado a reasignar recursos a los productos básicos de consumo humano durante un breve periodo (SAM), pero la doctrina de las "ventajas comparativas" se fortaleció más que nunca con la respuesta a la crisis global del sistema.

La dependencia alimentaria de México ha sido justificada, desde el punto de vista oficial, mediante la teoría de las "ventajas comparativas", según la cual era preferible exportar productos de alta densidad económica (como el algodón, jitomate, fresa, etc.) e importar, con divisas obtenidas, los granos faltantes para el abasto nacional (que según la misma teoría, podían comprarse más baratos en el mercado externo que en el interno). Sin embargo, esa teoría ignoraba que no existía en realidad una contraposición entre el dinamismo del sector exportador agropecuario y la autosuficiencia alimentaria, ya que los cultivos de exportación abarcaban superficies que, por sus dimensiones, no competían realmente con la producción de alimentos para el mercado interno.

Además, dicha doctrina perdía de vista, en primer lugar, los elevados costos del transporte y distribución para hacer llegar los granos importados al consumidor mexicano final; en segundo lugar, pasaba por alto la calidad de los granos importados, pues no siempre eran de calidad apta para consumo humano. Asimismo, esa doctrina no consideraba que los precios de los productos alimenticios importados no siempre eran más bajos que los internos. Pero, sobre todo, dicha teoría pasaba por alto los graves riesgos que para la soberanía nacional representaba la dependencia alimentaria.

Por lo antes descrito y por la gran importancia que representa la producción de granos básicos para la economía y la sociedad mexicana, existe la necesidad de continuar con el estudio de nuevas alternativas para incrementar su producción, y si es posible, recuperar la autosuficiencia en su producción. Con el presente trabajo se pretende profundizar en la problemática de la producción de maíz en la década de los ochentas y proponer alternativas para incrementar su producción y aliviar, de alguna manera, el rezago y la pobreza en que se encuentran millones de campesinos.

Por otra parte, es necesario identificar los factores que condicionaron o limitaron el incremento de la producción de maíz en los ochentas; conocer y profundizar en las políticas del Estado mexicano que se propusieron alcanzar la autosuficiencia alimentaria en dicho periodo, así como establecer puntos de referencia para evaluaciones futuras sobre la problemática del campo mexicano. Por lo anterior, se pretende determinar en qué medida influyeron el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), principalmente, en la producción de maíz, así como la política de precios de garantía y de financiamiento al mismo fin.

En el primer capítulo se señala el marco de referencia en el cual se desarrolló la problemática que enfrentó la producción de maíz en la década de los ochentas. Asimismo, se describen los

conceptos fundamentales de autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentaria, como ejes en los que giró la política alimentaria de los diversos gobiernos de la década, así como aspectos teóricos del proceso de subordinación de la agricultura al desarrollo industrial. Además, se incluyen algunos antecedentes de la política agrícola y alimentaria, y un diagnóstico de la situación prevaleciente a lo largo de los ochentas.

En el segundo capítulo se analizan las tendencias de la producción agrícola en general y de maíz en particular, destacando los diversos periodos de estancamiento y crisis del sector productor de granos básicos; además, se hace énfasis en la importancia que se le hubiera dado al sector agropecuario para que se incrementara la producción de maíz, y de ser posible, se pudiera lograr la autosuficiencia en su producción. Asimismo, se analizan los aspectos de la inversión pública y el financiamiento a la producción de granos básicos en la década de los ochentas.

En el capítulo tercero se abordan las políticas que el Estado empleó para enfrentar la pérdida de la autosuficiencia alimentaria en general y la producción de maíz en particular. En esta parte se destaca la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), como una de las políticas más completas para recuperar la autosuficiencia alimentaria, pero que no tuvo los resultados que se esperaban, debido a su corta duración y a factores de índole externa. Además, se señala la formulación del Programa Nacional de Alimentación (Pronal), con los objetivos prácticamente similares a los del SAM, con la diferencia de que este programa se inició en medio de una profunda crisis de austeridad. En este apartado también se describe brevemente la importancia que tuvo el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), el cual era complemento del Pronal en el sector rural. Al final de este apartado se menciona el papel que jugó la política de precios de garantía en apoyo a la producción de maíz, la cual, como se indica, favoreció a los productores capitalistas que destinaban su producción a la exportación; así

como la política agrícola desarrollada a principios de los noventas, la cual tuvo como eje al Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.

En el capítulo cuarto se presentan los resultados de la investigación realizada y se señalan algunas alternativas que se debieron haber puesto en marcha para encontrar una solución a la crisis de producción de granos básicos en la década de los ochentas, así como algunas proyecciones de la producción de maíz hacia el año 2000. Además, se elabora un apartado de comentarios finales y conclusiones generales sobre la política alimentaria relacionada con la producción de maíz, y se mencionan algunas sugerencias diferentes de política alimentaria y de desarrollo rural.

## **CAPITULO I. MARCO DE REFERENCIA DE LA POLITICA ALIMENTARIA Y LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS EN MEXICO EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS**

### **1.1 Conceptualización de autosuficiencia, soberanía y seguridad alimentaria**

La autosuficiencia alimentaria en la producción de granos básicos ha sido uno de los objetivos fundamentales de los últimos sexenios. Dicho concepto debe ser entendido como la capacidad nacional de controlar y regular los recursos internos para orientarlos hacia la satisfacción de las necesidades de las mayorías. La autosuficiencia alimentaria debe ser un programa que coincida con intereses populares en dos sentidos: orientar los recursos internos hacia la satisfacción de necesidades mayoritarias y pugnar por fortalecer las unidades económicas de los productores de granos básicos, que en México son en su mayor parte campesinos.

El logro de tal objetivo no puede ser resultado exclusivo de un programa gubernamental, por más recursos que ponga en acción. Volver a diseñar proyectos en las cúpulas oficiales y querer imponerlos sin contar con la anuencia y el apoyo de los productores, es repetir los errores del pasado. La autosuficiencia alimentaria sólo podrá lograrse mediante la lucha de los campesinos por retener el excedente económico que producen e invertirlo en mejorar técnicamente sus predios. En otras palabras, la movilización y la participación de los campesinos en la lucha por la producción es esencial para alcanzar esta meta.

Por su parte, la "soberanía alimentaria" es un concepto que tiene que ver con la autodeterminación de un país para elegir, de acuerdo con sus necesidades y recursos, a quién acudir y cuánto comprar de determinado producto para su consumo interno. Además, significa la libertad de un país para definir de manera autónoma

su desarrollo agropecuario. Su realización exige de la colaboración de los grupos sociales bien organizados y con actividades productivas articuladas entre sí.

Al respecto, al inicio de los ochentas existía la preocupación por abatir los elevados niveles de desnutrición existentes en grandes áreas del país, por lo cual la política hacia el campo se avocaría a lograr la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, para lograr lo anterior se requería, además de un mayor dinamismo de la producción, que los alimentos llegaran a los más necesitados, lo cual implicaba cambios de fondo en el modelo alimentario prevalesciente.

La justificación política del SAM a la autosuficiencia alimentaria se basó en el principio de seguridad alimentaria, o sea, se trataba de minimizar el riesgo que implicaba depender del aprovisionamiento externo de un producto básico como el maíz. Por su parte, la justificación económica tenía su origen en los elementos que explicaban la crisis en la producción de granos básicos: términos de intercambio desfavorables y ausencia de estímulos a la producción, ya que los subsidios de todo tipo fueron orientados principalmente hacia la agricultura comercial.

Alcanzar la autosuficiencia alimentaria era un objetivo que se encontraba aún lejano, pese al riesgo que significaba la dependencia externa, pues en México de mediados de los ochentas se carecía de un programa rector orientado a asegurar la producción de alimentos básicos.

La autodeterminación de los productores era la mejor vía para recuperar la autosuficiencia alimentaria nacional. Los problemas que restringían las decisiones del productor se encontraban en las relaciones entre éstos y el Estado, las cuales se caracterizaron en los últimos decenios por la desigualdad.

Un sistema alimentario es más vulnerable cuando factores internos o externos le impiden lograr ciertas metas, como la seguridad

alimentaria o la elevación de los niveles de nutrición. Una forma de medir el grado de vulnerabilidad es mediante el coeficiente de importaciones, que indica la proporción de la oferta disponible de alimentos que ha tenido que importarse. A mayor dependencia alimentaria, mayor vulnerabilidad nacional.

La seguridad alimentaria también puede ser entendida como la capacidad de una nación para satisfacer los objetivos de consumo de su población durante un periodo dado. La búsqueda de la seguridad alimentaria es, en definitiva, la búsqueda de un sistema alimentario nacional que: a) sea capaz de generar una oferta interna de alimentos cuyo volumen y composición permitan satisfacer no sólo la demanda efectiva, sino también las necesidades de los grupos sociales que no tendrían acceso al mercado por problemas de ingresos; b) cuente con mecanismos para neutralizar las fluctuaciones cíclicas en la producción y en los precios; c) logre reducir al mínimo la dependencia de la oferta externa de alimentos básicos; d) se pueda sostener en el largo plazo, mediante el uso racional que haga de los recursos naturales, y e) asegure el consumo básico de todos los sectores de la población.'

La definición de seguridad alimentaria en la política alimentaria mexicana ha ido adecuándose a los proyectos económicos predominantes. El SAM fijó claramente la meta de autosuficiencia alimentaria. La estrategia de lograrlo se basó en una visión sistemática en la que los requerimientos alimentarios de la población fueron el punto de partida para diseñar los objetivos del programa. Por su parte, en 1983 se instrumentó el Pronal, que se fijó como meta la soberanía alimentaria, concepto que se definió como la capacidad de la nación de mantener el control exclusivo sobre las decisiones que atañen a la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población.

El último Programa Nacional de Alimentación (Pronal), 1989-1994, formulado en agosto de 1990, definió a la seguridad alimentaria en términos muy generales: "La seguridad alimentaria como objetivo de la política en la materia, se obtiene a través de garantizar la suficiencia de alimentos con prioridad en los de carácter estratégico, como el maíz, la disponibilidad de los mismos con estabilidad en los precios y las posibilidades de acceso efectivo de la población a ellos, en particular, de los sectores de menores ingresos".<sup>1</sup>

Así como en su tiempo el SAM y el Pronal contaron con todo un aparato burocrático para su funcionamiento, el nuevo Pronal también contaría con un sistema de apoyo: La Comisión Nacional de Alimentación (Conal), instancia encargada de la coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones en la materia, y de concertación con los sectores social y privado, en el marco de la programación alimentaria. Al igual que los anteriores programas encaminados a solucionar los problemas de alimentación y nutrición, el último Pronal correría la misma suerte que sus antecesores, pues la situación de pobreza y olvido del campo mexicano no ha cambiado mucho desde hace ya aproximadamente 25 años.

Así, la seguridad alimentaria de la población mexicana había estado cada vez más interrelacionada con el acceso al mercado mundial. La política alimentaria había seguido dando prioridad a la oferta de alimentos baratos para la población urbana y había disminuido el gasto en subsidios a los alimentos, por lo cual el abasto de granos baratos provenientes del mercado norteamericano era la vía más eficiente en la lógica neoliberal.

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Alimentación, 1989-1994, agosto de 1990, pág. 13.

## 1.2 Subordinación de la agricultura al desarrollo industrial

Durante aproximadamente 25 años, la agricultura constituyó una base firme para el desarrollo económico de México, por su aportación a la producción global, al empleo, materias primas industriales, alimentos y, además, porque sus ventas externas constituían la principal fuente de divisas. En ese sentido, las corrientes del pensamiento económico que han surgido en torno al subdesarrollo de los países latinoamericanos se han ligado, de alguna forma, a las tesis que afirman que la agricultura fue el soporte o eje de acumulación de capital, sobre todo, en los cincuentas y sesentas.

Dichas tesis se apoyaban en la teoría desarrollada por John W. Mellor, quien consideraba que la expansión de los sectores no agrícolas requiere grandes cantidades de capital, debido a que la agricultura tiene a su disposición inicialmente la mayor parte de la población, ingreso y capital, y el capital adicional debe provenir en gran parte del sector agrícola. Así, la agricultura debe proporcionar aumentos importantes en la producción agrícola, pero debe también contribuir significativamente a satisfacer las necesidades de capital de otros sectores de la economía. La naturaleza de esta carga ejerce una influencia importante en la selección de los medios para desarrollar la agricultura al igual que el otro papel de la agricultura: proporcionar directamente el bienestar.'

De lo anterior, surgieron algunas tesis en América Latina que sostenían que el incremento de la producción agrícola en el desarrollo económico cumpliría con las siguientes funciones: 1) el índice de crecimiento de la producción de alimentos debería ser mayor al índice de incremento de la población; 2) el crecimiento de las exportaciones agropecuarias que generaran divisas para financiar las crecientes importaciones que requiere la industrialización; 3) el abastecimiento de fuerza de trabajo

---

<sup>1</sup> Mellor W., John, Economía del Desarrollo Agrícola, FCE, 1975, pág. 14.

barata a otros sectores en expansión; 4) la contribución neta de capital para posibilitar mayores niveles de inversión fija en otros sectores, y 5) la elevación de los ingresos agrícolas, a fin de ampliar el mercado para los productos de los demás sectores, estimulando con ello la expansión industrial.'

En los sesentas y setentas, la evolución económica de los países latinoamericanos demostró que la agricultura no había cumplido con las funciones antes señaladas, además de que en el suministro de la fuerza de trabajo no se contempló su insuficiente grado de calificación, lo que ha conformado uno de los problemas más agudos de los países subdesarrollados (marginación y sobreexplotación).

Asimismo, el hecho de que la agricultura sirviera como proveedor de insumos a la industria no se acompañó de un incremento paralelo del mercado de bienes de consumo, pues los ingresos de la población no evolucionaron de acuerdo con el crecimiento económico general, ya que los precios agrícolas crecieron menos que los precios industriales, produciéndose un intercambio desigual que llevó al producto interno de la agricultura a que creciera más lentamente que el valor de la producción del sector industrial. Lo anterior se sustenta en el cuadro siguiente, donde se nota una marcada disminución del valor de la producción del sector agropecuario con respecto al industrial, ya que este último permaneció con crecimientos por arriba del 2% de la tasa de crecimiento media anual, mientras que el primero se mantuvo con crecimientos por debajo de dicha tasa y con tendencia a la baja durante el periodo de 1950 a 1975, lapso en el cual la industria recibió toda clase de apoyos para su desarrollo, principalmente del sector agropecuario.

---

<sup>1</sup> Martín del Campo, Antonio. *Symposium: "Transformación agraria y nuevas opciones para el desarrollo"*. El Colegio de México, 1978, pág. 6.

Cuadro No. 1

**PRODUCTO INTERNO BRUTO\*/**  
(Tasa media de crecimiento)

Año	Sector agropecuario	Sector industrial
1950	2.11	2.02
1955	1.98	2.00
1960	1.71	2.08
1965	1.91	2.12
1970	1.70	2.21
1975	1.53	2.08

\*/ Precios constantes

Fuente: Elaboración propia, con cifras de las Estadísticas Históricas de México, Tomo I, INEGI, 1985, pág. 314.

Al esperar que el proceso de industrialización se revirtiera, la agricultura entró en una fase de lento crecimiento, casi estancamiento, generado por un largo proceso de descapitalización, si bien desigual, afectaba principalmente a la producción de granos básicos como el maíz, a costa del impulso de la ganadería, las frutas y hortalizas de exportación y algunos insumos industriales más rentables. En este marco, se generaron concepciones y tesis alternativas sobre los determinantes de la transformación de la agricultura en el proceso de crecimiento de los países subdesarrollados. Aquí se resaltan dos tesis, una principal y una secundaria:

1) El énfasis puesto en la industrialización, la cual se basó en la idea de que más tarde tendría la capacidad para devolver los beneficios a los otros sectores. La industrialización exigió la subordinación económica de la agricultura, transferencia de valor, de capital, deterioro de los términos de intercambio y pérdida de la atención por parte del Estado. Estos factores marcaron las condiciones que frenarían el desarrollo agrícola de México.

2) La nueva división internacional del trabajo determinó la modificación de patrones de cultivo, en los cuales los países subdesarrollados fueron transformados en productores de cultivos más rentables para los países industrializados.

Así, la tesis que sostiene que la agricultura se somete a la industrialización como determinante para su crecimiento, considera que la principal vinculación de ésta a la economía general ocurre vía su capacidad para producir bienes-salario baratos y precios diferenciados a la baja en la agricultura respecto a la industria, situación que permite un bajo costo de reproducción para la fuerza de trabajo en otros sectores de producción capitalista y, por tanto, permite elevados niveles de acumulación. Lo anterior se muestra en el cuadro siguiente, donde se nota una pérdida real de poder adquisitivo del salario, principalmente durante los ochentas.

Cuadro No. 2		
<b>EVOLUCION DE LOS SALARIOS MINIMOS 1970-1990</b>		
(Pesos diarios)		
<u>Variaciones %</u>		
Años	Nominal	Real */
1970	---	---
1972	18.3	12.7
1974	35.9	9.7
1976	29.3	11.7
1978	13.5	-3.4
1980	17.5	-7.0
1982	40.4	-9.6
1984	54.3	-6.7
1986	70.6	-8.4
1988	87.7	-12.4
1990	14.8	-9.4

\*/ Deflactado con el INPC.  
Fuente: DGPH-SHCP, con datos de la CNSM.

Por otro lado, la nueva división internacional del trabajo que ha implicado el traslado de los centros de producción de alimentos básicos a los países desarrollados, ha llevado a que la orientación principal de la agricultura se trastoque y pase a ser la de producción de bienes para la exportación.

Así, el viejo esquema, según el cual las naciones en desarrollo aportaban materias primas y alimentos a las más desarrolladas a cambio de manufacturas, fue alterado. En las dos últimas décadas los países desarrollados han aportado en forma creciente los faltantes alimentarios para aliviar las carencias alimentarias de los países subdesarrollados. En 1983, cinco países aportaban la mayor proporción de granos para exportación: Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia y Nueva Zelanda. El poder de negociación que otorga a ciertas naciones el poseer excedentes alimentarios se ha incrementado: en sus manos los alimentos se han convertido en un arma de carácter político.'

Las unidades campesinas resultaron "funcionales" al desarrollo capitalista en el campo, ya que abarataron la fuerza de trabajo para las explotaciones rurales, es decir, proporcionaron fuerza de trabajo que aceptaba salarios menores a los institucionales, y se contrataba únicamente durante los periodos de mayor requerimiento de jornaleros.

Otra articulación de la economía campesina al resto de la economía ocurre en el mercado de trabajo. Cuando la magnitud de los medios de producción y de la tierra que controla la unidad campesina es muy limitada, la fuerza de trabajo familiar es excedente y se hace necesario asignarla a actividades externas que generen ingresos complementarios para satisfacer las necesidades de la unidad familiar. Las condiciones objetivas de estas unidades facilitan o hacen posible la proletarización

---

<sup>4</sup> Programa Nacional de Alimentación, 2a. edición, noviembre de 1983, pág. 30.

parcial, "barata", estacional y "a domicilio" de algunos de sus miembros.

A medida que se ha extendido el desarrollo del capitalismo en la agricultura, las mejores (y un porcentaje cada vez mayor) tierras han dejado de dedicarse a la producción agrícola de granos básicos. La evolución de los cultivos forrajeros como el sorgo, por ejemplo, demostró que la estructura productiva agrícola se orientó a la producción de alimentos para la ganadería, actividad que dada la nueva división internacional del trabajo, y en particular, las condiciones que ofrecía el mercado estadounidense, puede señalarse como una de las causas fundamentales de la reducción de la producción de granos básicos para el consumo humano.

El desarrollo del capitalismo en el campo también significó la especialización de la agricultura por regiones. Este fenómeno, sin embargo, era también coherente con las tendencias de un nuevo esquema de división internacional del trabajo para la agricultura; pero el mismo no era suficiente para explicar el fenómeno de expansión de la ganadería, que no era reciente, sino que había sido continuo desde los treintas.<sup>1</sup> Para sustentar lo anterior, en 1930 existían alrededor de 10 millones 83 mil cabezas de ganado bovino; para 1950 ya eran más de 13 millones y medio de cabezas de ganado; en 1970 la cantidad de ganado ascendió a 22 millones 800 mil cabezas; para 1980 y 1990, la cifra ascendió a 22 millones 366 mil y 23 millones 170 mil cabezas de ganado, respectivamente.<sup>2</sup>

La forma como se subordinó el sector agropecuario al modelo de acumulación industrial determinó la concentración de recursos y lo que se ha llamado "desarrollo polarizado" de la agricultura mexicana.<sup>3</sup> Como se sabe entre los estudiosos del tema, el papel asignado a este sector en la industrialización fue aportar

---

<sup>1</sup> Martín del Campo, Antonio. "Transformación agraria...op. cit., pág. 22.

<sup>2</sup> Estadísticas Históricas de México, Tomo I. INEGI, 1985, pág. 412; y para 1980 y 1990, V Informe de Gobierno 1993, pág. 383.

<sup>3</sup> Montes de Oca R. y Rello, F. "Hacia un proyecto alimentario diferente"; Comercio Exterior, febrero de 1982, pág. 172.

divisas para el desarrollo industrial y producir alimentos y materias primas baratas que contribuyeran a la generación de excedentes industriales. Así, la demanda de alimentos básicos para consumo interno fue abastecida, en lo fundamental, por los productores campesinos de temporal.

La crisis de producción del campo continuó manifestándose en los setentas mediante la insuficiencia de la producción agrícola de granos básicos, principalmente de maíz, y en el deterioro del nivel de vida de los campesinos. En esa década, la baja en la producción de básicos, sobre todo maíz, constituyó un fenómeno estructural grave, cuyas repercusiones fueron de gran relevancia nacional. Dicha caída en la producción maicera contribuyó a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, dando lugar a crecientes y costosas importaciones del grano.

Así, dentro del marco de las necesidades de la economía nacional, la crisis del sector agrícola hizo que éste, en vez de seguir impulsando la industrialización se constituyera en una traba importante para la acumulación de capital.

La política económica hacia el campo, desarrollada en los ochentas provocó un estancamiento y disminución de la producción de maíz, lo cual trajo como resultado un mayor deterioro del nivel de vida para los productores campesinos.

Los planes y programas en materia alimentaria instrumentados por el Estado, no cumplieron con los propósitos fundamentales en los cuales se sustentaron. La realidad mostró que la autosuficiencia alimentaria tan perseguida, no tuvo los resultados que se esperaban, ya que se continuó importando grandes volúmenes de alimentos, principalmente maíz. Así, al finalizar los ochentas, se contemplaba un panorama poco alentador en el campo mexicano.

### **1.3 Antecedentes y diagnóstico de la producción de granos básicos en México en el periodo de referencia**

A partir de 1935 se inicia un proceso de desarrollo como resultado de la inversión pública en obras de fomento agropecuario y comunicaciones y del más amplio uso de la tierra que resultó de la reforma agraria. Al término de la gran depresión se inició una fase de aceleración del crecimiento económico. El crecimiento de la agricultura fue de 2.8% anual entre 1935 y 1945 y aumentó al 7.6% anual en 1946-1956, tasa superior a la del producto nacional total.<sup>9</sup>

Asimismo, de 1960 a 1970, el sector agropecuario creció en volumen 3.6% en promedio, mientras la economía en general aumentó 7%. Sin embargo, de 1965 a 1975, la agricultura se expande sólo a 1.0% anual en promedio, mientras la economía lo hace al 6.3%, dando por resultado que México se convirtiera por primera vez en importador neto de productos agrícolas.<sup>10</sup>

Aunado a lo anterior y debido al proceso de industrialización, la urbanización y el desarrollo del sector servicios, la agricultura mexicana fue ocupando un lugar secundario en la estructura productiva nacional y su desenvolvimiento fue subordinándose cada vez más a los requerimientos de la industria y de la ganadería, quedando en segundo plano la producción de los llamados productos básicos. Para los cincuentas, la producción de básicos fue cada vez menor dentro de la producción agrícola nacional. En los sesentas, época en que se origina la "crisis agrícola", la tendencia descrita anteriormente se acentúa, y a partir de 1970, la situación se agrava aún más.

De acuerdo con el estudio de los granos básicos destaca el cultivo del maíz, el que comprende los mayores volúmenes de producción y de superficie cosechada entre estos productos. La

---

<sup>9</sup> Tomado de Sofis, Leopoldo. "La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas". Ed. Siglo XXI, México, 1981; por Estadísticas Históricas de México, INEGI, 1985, pág. 343 y 344.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 344.

tendencia que se observa desde 1951 a 1980 es a incrementar los volúmenes cosechados de este grano, para decrecer en la década de los ochentas. Ese proceso puede explicarse por diversos factores, entre los que hay que señalar la disminución en la superficie cosechada, el desestímulo a los productores inducido mediante la congelación del precio de garantía durante diez años (1963-1972), para posteriormente registrar incrementos que que no lograron inducir a los productores a incrementar la superficie cosechada de ese producto.<sup>11</sup>

En apoyo a lo anterior, en 1965 la rentabilidad del maíz era de 1,110 pesos por hectárea cosechada y la del sorgo era de 1,501 pesos por hectárea; para 1975 la rentabilidad del sorgo casi triplicaba a la del maíz, al ubicarse en 2,351 y 6,091 pesos por hectárea cosechada<sup>12</sup>, respectivamente, lo cual explica, en parte, el proceso de desplazamiento de los productos básicos alimenticios por los forrajeros de mayor valor comercial. Considerando que el maíz se cultivaba en tierras predominantemente de temporal, otro ejemplo que ilustra lo antes señalado es el que se refiere al comportamiento de la superficie de riego y temporal, las cuales crecieron de 1950 a 1960 a una tasa media anual de 10.5% y 0.8%, en el mismo orden.<sup>13</sup>

En el fondo de ese comportamiento se expresaban diversas tendencias que propiciaban esa situación, entre otras, la profundización del proceso de concentración de la tierra, el cambio en el patrón de cultivos hacia aquéllos con mayores rendimientos para los empresarios agrícolas, y una demanda creciente de productos forrajeros y oleaginosas destinados a la ganadería y la industria.

En México, a principios de los ochentas, la tendencia al crecimiento de las importaciones se reforzó con la creencia de que las reservas petroleras resolverían las dificultades

---

<sup>11</sup> Aranda Iguerra, José. "Economía y Agricultura en México 1980-1990". (Antecedentes y Perspectivas). Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, pág. 60.

<sup>12</sup> Estadísticas Históricas... pág. 350 y 355.

<sup>13</sup> Ibid. pág. 348.

económicas. El estancamiento de la producción, aunque no fue homogéneo, perjudicó a los alimentos básicos, mientras que otros productos relacionados con los mercados urbanos solventes, y los mercados de exportación tuvieron fuertes tasas de crecimiento.

Por ejemplo, de 1975 a 1985, productos forrajeros como la cebada, alfalfa y el sorgo tuvieron crecimientos medios de la superficie cosechada de 31.5, 30.9 y 2.9%, respectivamente, mientras que las hortalizas lo hicieron al 4.1%. Entre las oleaginosas destacó el crecimiento de la superficie cosechada de soya, que tuvo una tasa de crecimiento de 3.8% media anual; de los productos industriales, el café creció 2.2% en el mismo periodo. Sin embargo, los principales granos básicos para la mayoría de la población, maíz y frijol, solamente crecieron en promedio 1.3 y 0.2%, respectivamente."

La década de los ochentas se caracterizó por una grave crisis económica, en la cual el fenómeno inflacionario jugó un papel relevante, que no solamente golpeó con severidad a la economía urbana, sino que deterioró con mayor intensidad el de por sí precario nivel de vida en el sector rural.

En los primeros años de esa década existían las posibilidades para proponer cambios, elevar el ingreso campesino mediante el apoyo a las zonas de temporal y la mejoría de los términos de intercambio. En particular, se propuso detener el crecimiento de la superficie cultivada de sorgo, en detrimento de la de maíz, elevar el monto de la superficie sembrada de este último y apoyarlo prioritariamente en materia de crédito, aseguramiento y asistencia técnica. Sin embargo, esos eran buenos propósitos. De 1983 a 1986 la superficie cultivada de sorgo y cebada por un lado, y oleaginosas por el otro, aumentó 20% y 9.6%, respectivamente, mientras tanto, la superficie de granos básicos disminuyó en 1.2 por ciento."

---

<sup>1</sup> Estadísticas Básicas 1960-1986 para la Planeación del Desarrollo Rural Integral. Tomo I, SARH, 1988, cuadro 2.1.6.

<sup>2</sup> Excelsior, 16 de marzo de 1989.

Esos hechos se vincularon al estancamiento general de la economía mexicana, la cual mantuvo tasas de crecimiento bajas e incluso negativas de -0.6% en 1982 y -4.2% en 1983.<sup>16</sup>

Los problemas de la agricultura mexicana se habían profundizado en los últimos años. Al término de 1988, el sector había cumplido casi 25 años de crisis económica prácticamente ininterrumpida. Ello se reflejó en un comportamiento errático de la producción y en el avance de la miseria de la población rural. En ese año, amplios sectores de la población mostraban signos de atraso, un intermediarismo excesivo y una gran cantidad de empresas familiares atomizadas y descapitalizadas. En el otro extremo estaba el dinámico y moderno sector empresarial, que difundía un modelo que producía insumos y cultivos de exportación, ajenos a las necesidades reales del país y a las posibilidades económicas de la mayoría de los mexicanos.

---

<sup>16</sup> INEGI, varios años.

## CAPITULO 2. TENDENCIAS DE LA PRODUCCION DE MAIZ Y AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN MEXICO DURANTE 1980-1990

### 2.1 Estancamiento y crisis del sector agropecuario

A partir de los años cincuentas y principalmente en los sesentas, se consideró como prioritario el desarrollo del sector industrial, lo cual trajo como consecuencia el debilitamiento del sector agropecuario. En aquellos años se pensaba que la falta de apoyo al sector agropecuario en favor de las manufacturas se vería compensado por la presencia de una industria fuerte y competitiva, capaz de ofrecer empleos a la población campesina que, por el descuido al sector, tuviera que abandonar sus actividades. Asimismo, ofrecería productos de buena calidad y a precios accesibles, lo cual mejoraría el bienestar de la mayoría de la población.

Existe consenso en señalar al año 1965 como el inicio del declive de la producción agrícola; también se coincide al identificar las causas que lo explican.<sup>11</sup> Así, a partir de 1966 la superficie cosechada decrece, los rendimientos físicos disminuyen su ritmo de crecimiento y el factor principal en el incremento del valor de la producción fue el cambio en el uso de la tierra, hacia cultivos económicamente más intensivos. Esa situación se tradujo en un deterioro acumulativo de la rentabilidad del maíz, en la disminución de la superficie cultivada y, finalmente, en un grave déficit en relación con la demanda interna.<sup>12</sup> Las estadísticas del cuadro siguiente indican un estancamiento de la producción agropecuaria total, ya que su participación en el PIB total pasó de 14.5% en 1964 a sólo 8.0% en 1982 (ver cuadro No. 3), lo cual significa que el principal factor de impulso de la agricultura durante las dos décadas anteriores a dicho año perdió su

<sup>11</sup> Suarez, Blanca. "Las semillas mejoradas y los cambios en el sector agropecuario en México". *Economía Mexicana* No. 1, CIDE, 1983, pág. 113.

Rodríguez Grgena, Gonzalo. "Campesinos, productores transicionales y empresarios en la crisis agrícola". *Misma publicación anterior*, pág. 119.

Calva, José Luis. "Crisis agrícola", *op. cit.*, pág. 138.

<sup>12</sup> Gómez Oliver, Luis. "Crisis agrícola, crisis de los campesinos". *Comercio Exterior*, junio de 1978, pág. 724-727.

capacidad productiva. El crecimiento de la productividad, que había desempeñado un papel importante en la época de auge, también se reduce y contribuye al estancamiento de la producción.

Cuadro No. 3

**PARTICIPACION AGROPECUARIA EN EL PIB TOTAL**

(Millones de pesos de 1960)

Años	PIB Total	PIB Agrícola */	% del PIB agrícola
1960	150 511	23 570	15.7
1962	163 691	24 881	15.2
1964	194 627	28 205	14.5
1966	220 039	29 572	13.4
1968	250 006	30 461	12.2
1970	281 888	32 006	11.4
1972	308 000	34 036	11.1
1974	354 304	36 266	10.2
1976	390 045	37 123	9.5
1978	436 759	42 557	9.7
1980	516 428	44 281	8.6
1982	555 949	44 673	8.0

\*/ No incluye silvicultura y pesca.

Fuente: El sector agropecuario en el desarrollo económico de México, Informe 1987, Tomo I, SARH-ONU-CEPAL, pág. 19.

Las causas principales de la situación de estancamiento se encuentran en la fuerte disminución de la inversión pública en el sector desde 1960, cuando ésta ascendió al 8% de la inversión total, mientras que para el sector industrial fue del 37.4%; para 1965 esa relación era de 8.6% y 44.3%, respectivamente.<sup>19</sup> La disminución de la inversión pública en el sector agropecuario se

<sup>19</sup> Estadísticas Históricas de México, Tomo II, INEGI, 1985, pág.606.

vio acompañada del descenso de la superficie cultivada, la cual sólo tuvo una tasa media de crecimiento del 0.6% de 1960 a 1970.<sup>21</sup>

Otra de las causas que muestran dicho estancamiento es la que se refiere al rezago permanente de los precios de garantía con relación al resto de los precios de la economía. Por ejemplo, el precio medio rural del maíz era de 564.5 pesos por tonelada en 1957; para 1960 ese precio había disminuido a 530 pesos; asimismo, en 1963 el precio del maíz obtuvo un incremento a 662.9 pesos por tonelada, sin embargo, para 1973, ese precio había caído hasta 516 pesos por tonelada, lo cual significaba una reducción del 22.2%, con relación a 1963.<sup>22</sup>

En esos años se efectuó una reorientación de la producción hacia productos más rentables, pero que demandaban mayores montos de inversión inalcanzables para grandes sectores de campesinos y la ineficaz acción de las dependencias del sector público encargadas de fomentar la producción en el sector.

Lo anterior se debió, en buena medida, al desplazamiento y sustitución de los granos básicos de los distritos de riego. Asimismo, el cultivo del maíz se cambió por el sorgo, girasol y soya en las áreas temporaleras de producción comercial, lo cual se debió a que sus mayores rendimientos y precios relativos los hacían más redituables. Así, entre 1965 y 1970 la tasa media anual de crecimiento en la superficie cultivada con maíz fue de 3.1%, mientras que para el sorgo lo fue de 18.4%. De 1970 a 1980 la superficie de maíz desciende a un ritmo mayor, mientras que la del sorgo crece a 3.8%.<sup>23</sup> Por lo tanto, el maíz fue desplazado de la agricultura comercial, y su ligero avance fue a costa de tierras marginales o nuevas en las que ha predominado la agricultura campesina de subsistencia.

---

<sup>21</sup> Estadísticas Básicas... cuadros 2.1.1 y 2.1.2.

<sup>22</sup> Ecomotecnia agrícola, col. V, No. 9, SARH, septiembre de 1981, pag. 49 y 50. Para el INPC, Informes del Banco de México.

<sup>23</sup> Tarrío García, María. "Desarrollo de cultivos forrajeros"; en Economía: 5 Teoría y Práctica, UAM, 1984, pág. 11.

Otro factor que influyó en el estancamiento de la producción de maíz ha sido la estructura tecnológica empleada en su producción. Esta era claramente distinta en las condiciones de riego y en las de temporal, ya que en las primeras el nivel tecnológico predominante correspondía al de un alto uso de insumos y servicios, con superficie sembrada tres veces mayor que la sembrada con bajo uso de insumos y servicios.

También el desestímulo de los precios afectó a las áreas temporales marginales. Al abarataarse el precio del maíz, para muchos campesinos se hizo más conveniente comprarlo que producirlo para su autoconsumo, por lo que aumentaron el tiempo dedicado al trabajo asalariado, emigrando por una temporada o incluso definitivamente.<sup>13</sup> Así, el rezago de los precios de los productos agrícolas funcionó como mecanismo de transferencia de excedente económico entre la agricultura y el resto de la economía.

Desde luego, la crisis en el sector agropecuario no se presentó de manera generalizada y uniforme, ya que existía un sector de productores que se había visto beneficiado con las obras de infraestructura en carreteras, presas, y la incorporación de tierras nuevas al riego, realizadas por el sector público.

En la segunda mitad del sexenio de JLP estuvo en operación el SAM y su gama de apoyos a la producción de básicos (incremento en el gasto público dirigido a la agricultura bajo la forma de infraestructura, crédito, subsidios a los insumos y al consumo, y compartir el riesgo por medio del seguro que debía ampliar su cobertura y su carácter garantizando mayores precios para la producción), con lo cual los rendimientos crecieron aún más. Al darse cuenta de los apoyos que otorgaba el Estado a los que se dedicaban a producir granos básicos, los empresarios agrícolas, tanto de temporal como de riego, decidieron incrementar la

---

<sup>13</sup> Sistema Alimentario Mexicano. Presidencia de la República, 1980, pág. 78.

producción del maíz, pues con los estímulos antes señalados era conveniente dedicarse a la producción de ese cultivo.

Así, al contar con grandes extensiones cultivables, estos grupos fueron capaces de hacer que los recursos del SAM los beneficiaran fundamentalmente a ellos, con lo que las condiciones de rentabilidad del maíz se elevaron considerablemente haciendo atractivo su cultivo. Sin embargo, al concluir ese sexenio también termina el SAM y los apoyos que se venían otorgando, comenzando un periodo de crisis para la agricultura que producía granos básicos, el cual se profundizaría en los años subsecuentes.

En la segunda parte de los ochentas, a pesar de la política antiinflacionaria, se continúa con un proceso que se caracterizaba por el otorgamiento de apoyos a la producción de sorgo sobre la de maíz, lo que era evidente por lo menos desde 1975. A precios reales, el sorgo obtuvo en 1989 un precio de garantía equivalente a 96% del fijado en 1981. Este porcentaje reveló su capacidad de recuperación." El maíz, por su parte, tuvo en 1989 un precio de garantía equivalente a sólo 66% del de 1981, lo cual mostró que el ajuste estabilizador lo afectó mucho más que al sorgo. Asimismo, la superficie cosechada de maíz mantuvo una tasa media de crecimiento de 0.8% a lo largo de los ochentas mientras que la del sorgo fue de 1.8% en el mismo periodo."

Por su productividad, mayor facilidad de cultivo, rendimiento y potencial de mecanización, el sorgo se convirtió en un favorito de los agricultores modernos: podían prescindir de mano de obra y facilitar el control del proceso productivo mientras que tenían segura una buena rentabilidad. Como se observa en el cuadro No. 4, mientras el rendimiento del maíz decrecía en 1.4% en 1982, en plena crisis de producción de básicos, el sorgo tenía rendimientos de 10.8%, lo cual demuestra la aceptación y apoyo que se le brindó en ese periodo.

---

<sup>24</sup> Solís, Rosales Ricardo, "Precios de garantía y política agraria", Comercio Exterior, octubre de 1990, pág. 934.

<sup>25</sup> V Informe de Gobierno 1993, pág. 371.

Cuadro No.4

**EVOLUCION DEL RENDIMIENTO DEL MAIZ Y EL SORGO**  
 (Kilogramos por hectárea)  
 (Tasa media de crecimiento)

<b>Años</b>	<b>Maíz</b>	<b>Sorgo</b>
1968	2.8	23.5
1970	0.5	5.0
1972	2.9	-8.4
1974	-3.8	14.2
1976	0.6	3.1
1978	14.3	-3.4
1980	10.1	0.7
1982	-1.4	10.8
1984	1.4	-8.5
1986	-0.03	2.6
1988	-5.4	0.7
1990	11.2	0.2

Fuente: Elaboración propia, con base en cifras del V Informe de Gobierno, CSG, 1993, pág. 372.

Aún más, en el lapso 1986-1988, en el cual la crisis agrícola arrecia con mayor celeridad, el sorgo se mantuvo con crecimientos positivos. Otro factor era el de los precios rurales del sorgo, que con frecuencia superaban los precios de garantía, dada la escasez que sentían los productores de aves y cerdos que lo utilizaban para el alimento balanceado de sus hatos.

Ante la oferta insuficiente de maíz en la segunda parte de los ochentas, México se vio en la necesidad de importar cantidades crecientes de ese producto. Así, en 1987 se importaron más de 3.6 millones de toneladas de maíz, en 1988 se importaron 3.3 millones

de toneladas, en 1989 fueron 3.7 millones, y en 1990 casi 4.2 millones de toneladas.”

La producción nacional de granos básicos, principalmente maíz y frijol, ha enfrentado una crisis histórica. El fracaso de los programas agrícolas ha obedecido a la insuficiencia de los recursos financieros; al uso preferencial de las áreas de riego para cultivos rentables (a finales de los ochentas el 75% de la producción de básicos se realizaba en áreas de temporal), y al evidente atraso tecnológico del país.”

Frente a la magra producción alimentaria, la población continuó creciendo de manera acelerada. En la década de los ochentas nacieron 10 millones de mexicanos, pero ni siquiera las crecientes importaciones pudieron satisfacer la demanda interna. La disponibilidad total de alimentos (producción más importaciones) en 1979 era de 35.5 millones de toneladas, en tanto que en 1989 fue de sólo 32 millones, con más mexicanos por alimentar.” Datos de la Federación Nacional de Productores de Maíz señalaban que durante el año agrícola de 1988 se llegó a uno de los niveles más bajos en producción del grano, no sólo a consecuencia de los múltiples siniestros que afectaron al cultivo, sino por la falta de los estímulos económicos para su siembra.

La situación se enmarcaba en una severa astringencia presupuestal para el sector, que durante el sexenio de MMH acusó una caída de 50% en términos reales, lo cual impidió atender las necesidades de financiamiento para la producción agrícola. Además, se inscribía en un deterioro sin precedentes de los precios de garantía para los productos agrícolas en ese periodo, de aproximadamente un 50 por ciento.”

---

<sup>22</sup> Salinas de Gortari, Carlos. V Informe de Gobierno, pág. 373.

<sup>23</sup> Medina Santos, Julieta. El Financiero, 20 de marzo de 1990.

<sup>24</sup> Medina Santos, Julieta. El Financiero, 12 de abril de 1989.

<sup>25</sup> Idem. El Financiero, 12 de abril de 1989.

Las importaciones de granos básicos han aumentado desde 1973, año que el país dejó de ser autosuficiente para convertirse en importador neto de alimentos. Para sustentar lo anterior, en 1972 se importaron 204.2 mil toneladas de maíz; sin embargo, para 1973 dicha cifra ascendió a 1 millón 145.2 mil toneladas y, para 1975, esa cantidad aumentó a 2 millones 660.8 mil toneladas del grano, lo que significó un crecimiento de poco más de 1200% en la importación de maíz en sólo tres años.<sup>10</sup>

Durante los ochentas, el petróleo se presentaba como la panacea del crecimiento; sin embargo, los hechos demostraron que fue un error que el desarrollo del país se sustentara en la exportación de un producto tan propenso a fenómenos externos como era el petróleo. Las compras externas de alimentos aumentaron considerablemente, pero no en la medida de los requerimientos nacionales, debido a las restricciones presupuestales que se implantaron con el objeto de "sanear las finanzas públicas".

## **2.2 La producción de maíz como prioridad nacional**

De acuerdo con información de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 18 países del mundo con 200 millones de habitantes, 12 en América Latina y 6 en África, consumían directamente el maíz como su principal alimento en 1988. En casi todos ellos, como en México, la dependencia del maíz era extrema y su aporte representaba hasta las dos terceras partes del total de los elementos nutritivos que consumían sus habitantes. De lo anterior, se puede decir que en ese año, aproximadamente la cuarta parte de la población mundial consumía maíz en forma directa, habitual y dependía de él en medida importante para su subsistencia. Por lo tanto, el maíz consumido directamente era uno de los pilares de la alimentación mundial."

---

<sup>10</sup> V Informe de Gobierno, 1993, pág. 373.

<sup>11</sup> Warman, Arturo. La historia de un bastardo: maíz y capitalismo. FCE, 1988, pág.36.

El maíz es y ha sido el alimento básico de la población mexicana. No es sólo el cultivo más importante de los campesinos mexicanos, sino el producto básico de la mayoría de las dietas rurales y urbanas. Durante muchos años, la precaria posición de los productores, al igual que la de los consumidores de bajos ingresos, ha constituido un argumento de peso en favor de la intervención estatal en el sistema de producción y abasto del maíz, y la importancia de este producto en la dieta de la población ha alentado también repetidos esfuerzos para promover la autosuficiencia nacional.

En 1988 el maíz era el soporte de la economía campesina: 85% de la superficie cultivada se encontraba en tierras de temporal, con un extenso universo de unidades productivas, en su gran mayoría minifundios, dispersas a lo largo del territorio nacional.<sup>12</sup> Del cultivo del maíz dependían más de 3 millones de campesinos y ocupaba el 53.1% de la superficie agrícola nacional en 1988, por lo que de su rendimiento y cosecha dependía la ingesta de dos tercios de calorías y proteínas de la mayor parte de la población mexicana. En dicho año, la producción de maíz representó 10 millones 600 mil toneladas, lo que significó un rendimiento promedio de 1.3 toneladas por hectárea cosechada, y uno de los índices más bajos, debido a que el grueso de la producción del grano estaba sujeta al temporal (7 millones 966 mil toneladas).<sup>13</sup>

No obstante que al maíz se destinaba el 40% de la superficie agrícola nacional en 1988, cada vez se registraban mayores rezagos para abastecer la demanda nacional, con un déficit de 5 millones de toneladas que debían adquirirse en el extranjero, en tanto que los productores soportaban difíciles condiciones de vida, por la falta de financiamientos oficiales y los bajos precios de garantía.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> García Sordo, Mario. El Financiero, 13 de abril de 1988, pág. 43.

<sup>13</sup> Idem. pág. 43.

<sup>14</sup> El Financiero, 12 de febrero de 1989.

Las grandes variaciones registradas en los rendimientos de las áreas de temporal en 1988 se profundizaban cuando se tomaba en cuenta la productividad de las tierras de riego. La extensión de éstas, consagrada al maíz, no era muy importante como proporción del total, pero sus rendimientos eran de dos a tres veces superiores a los promedios obtenidos en las tierras de temporal.

La producción de maíz cayó fuertemente en los ochentas, alcanzando su punto más bajo en 1988, con 10.6 millones de toneladas, 27% menos del volumen registrado en 1981, como resultado de la elevación de los costos, falta de apoyos financieros y rezago tecnológico, que hicieron poco atractivo su cultivo, motivando desempleo y caída del bienestar de muchos campesinos minifundistas, además de crecientes importaciones de maíz, las cuales llegaron a representar en 1989 hasta el 25% del consumo nacional."

Las bajas en la producción de maíz en 1988 y 1989 se debieron en mucho a la política de precios y la contracción de los subsidios a la producción general. En 1989 la superficie sembrada de maíz bajó 795 mil has. en relación con el promedio registrado en el lapso 1983-1987; la producción disminuyó más de 2.1 millones de toneladas. El crédito de Banrural para el cultivo dejó de cubrir en 1989 más de 1.2 millones de has. en relación con 1987; en 1990 la cobertura disminuyó 553 mil has."

La superficie cosechada en 1989 disminuyó 572 mil has. en relación con el promedio anual de los primeros cinco años de la crisis. Esta baja ocurrió principalmente en la superficie de temporal (556 mil has.) y en el ciclo primavera-verano (568.3 mil has. entre 1983-1987 y 1988). En los tres principales estados maiceros (Estado de México, Jalisco y Chiapas) la producción tendió a disminuir."

---

<sup>13</sup> "La reconversión de la agricultura mexicana: el caso del maíz". Informe de la evolución de la economía. Grupo Financiero ISVERLAT, abril de 1994, pág. 13.

<sup>14</sup> Appendix. Kirsten; "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto". Comercio Exterior, octubre de 1991, pág. 977 y 978.

<sup>15</sup> Ídem, pág. 978.

De acuerdo con información de la SARH, en 1990 existían 2.6 millones de productores de maíz, lo que representaba a la inmensa mayoría de productores del país. Sin embargo, de estos productores, 70%, 1.8 millones destinaban su producción al autoconsumo, siendo menos de 30% de su producción la que destinaban al mercado.<sup>12</sup>

Cabe señalar que en 1990, las compras de maíz al exterior sumaron 4 millones 102.8 mil toneladas, uno de los años en que más se ha importado maíz, superado sólo por 1980 y 1983, cuando se compraron en el exterior un poco más de 4 millones 187 mil toneladas y 4 millones 645 mil toneladas de maíz, respectivamente.<sup>13</sup>

El mantenimiento histórico de la producción del maíz, fundamentalmente de temporal, con resultados económicos no soportables para condiciones empresariales, se puede explicar por el amplio predominio de unidades de producción de tipo campesino, que no se guían en sus decisiones por la tasa de ganancia o los ingresos netos, sino por la falta de alternativas, las necesidades de autoconsumo de la familia y la obtención de un ingreso suplementario por medio del cultivo de la parcela recibida.

Cosechar mayores cantidades de maíz es un asunto complejo, donde intervienen no sólo la cualidad y calidad del suelo, modificada por el escaso o deficiente uso de fertilizantes, sino también la nula utilización de semillas mejoradas, el escaso combate a las plagas y malezas por medios químicos y hasta la densidad de la siembra. Por ello, las alternativas de solución deben considerar las especificidades de cada caso.

Por lo común, fuera de las principales zonas de agricultura comercial, el cultivo del maíz asociado con frijol, calabaza y otros productos agrícolas provechosos, se ha llevado a la

---

<sup>12</sup> Morales Ibarra, Marcel. *Excélsior*, 11 de noviembre de 1994, pág. 7-F

<sup>13</sup> V Informe de Gobierno, 1993, pág. 373.

práctica durante décadas en el contexto de una profunda crisis de subsistencia, y aunque producir maíz para el abasto propio sigue siendo la meta de la mayoría de las unidades domésticas, es cada vez menos probable que logren satisfacerse las necesidades mínimas de estas familias solamente con su propia producción.

Son múltiples las causas de la crisis del maíz en zonas campesinas, que antecede a la crisis económica general de los ochentas y condiciona de manera notable sus efectos: el crecimiento de la población en comunidades rurales donde se dispone de recursos relativamente fijos; la muy baja rentabilidad del cultivo del maíz en comparación con otras opciones agrícolas, y con el nivel de remuneración del trabajo; las restricciones de la disponibilidad de mano de obra familiar impuestas por la migración estacional y permanente de algunos miembros del núcleo familiar; la expansión de las zonas urbanas, los ranchos ganaderos y los cultivos forrajeros sobre grandes áreas dedicadas antes a producir maíz. En consecuencia, en muchas regiones de México se ha relegado el cultivo de este cereal a zonas inhóspitas y a una fracción cada vez menos importante de la superficie agrícola disponible."

### **2.3. Algunas condicionantes en la producción de maíz en México en la década de los ochentas**

Para reactivar la producción de maíz en la década de estudio se debieron haber considerado las características esenciales del cultivo de este grano: la diversidad. El maíz se producía en diferentes regiones, se adaptaba a diversos climas, se cultivaba con varias tecnologías, con diferentes motivaciones y destinos, así que para proponer una definición justa de los sistemas de producción del grano, había que tomar en cuenta esa diversidad.

---

<sup>4</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia. "La economía política del maíz en México". Comercio Exterior, octubre de 1991, pág. 967.

El sistema productivo más importante era el llamado "anual de secano", y se caracterizaba por presentar una sola cosecha al año. En este sistema se registraban muchas variantes técnicas, dada su amplia difusión geográfica. Así, por ejemplo, en la depresión central de Chiapas prevalecía el trabajo humano directo, que se intensificaba en las etapas de producción y recolección de la mazorca, donde intervenían de manera muy importante el productor y su familia.

Otro ejemplo lo constituía la región norte del Estado de México, donde el trabajo de preparación de tierras se realizaba con instrumentos mecánicos y con tracción animal para roturar el suelo, como sucedía en el norte de Guerrero, o se combinaba ésta con la tracción mecánica (arado jalado por tractor): se roturaba el terreno con tracción mecánica y se sembraba con tracción animal. El sistema "anual de secano" se utilizaba, de manera predominante, en los principales estados productores del grano: Estado de México, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Puebla.

El segundo sistema era el llamado "tradicional de zonas áridas", en el cual el terreno también se cultivaba una sola vez al año. Este sistema se usaba en zonas que contaban con poca lluvia y de manera inconstante, lo que provocaba grandes variaciones en los rendimientos de las cosechas de un año a otro. En este sistema se combinaban el trabajo humano directo apoyado por tracción animal. Aunque existían más, esos eran los sistemas más comunes en la producción de maíz de temporal en la década de estudio:

En los ochentas, más de la tercera parte de la tierra que se sembraba en México (35% de la superficie cultivable) se destinaba al maíz." Además, por su sorprendente capacidad de adaptación, importancia y arraigo dentro de la cultura mexicana, su cultivo representaba la principal fuente de trabajo y subsistencia de gran parte de los campesinos mexicanos (66% de la fuerza de

---

<sup>1</sup> Salcedo, Salomón. "Política agrícola y maíz en México". Comercio Exterior, abril de 1993, pág. 302.

trabajo, ocupada en los diez cultivos básicos, se dedicaban a este grano).<sup>42</sup>

Otra de las características de ese grano durante el periodo de estudio es que se cultivaba en todos los estados del país, siendo el ciclo más importante el de primavera-verano, en el que se obtenía aproximadamente el 90% de la producción del año agrícola. Destacaban el Estado de México y Jalisco, los que aportaban aproximadamente el 32% de la producción del ciclo primavera-verano.<sup>43</sup>

Por su parte, los ingresos provenientes del trabajo asalariado de algunos miembros de la familia eran una aportación indispensable para el fondo común, pues permitían cubrir algunos gastos necesarios de producción (la compra de la propia semilla para la siembra y los fertilizantes) y de alimentación, vestido, salud y vivienda. Sin esos ingresos era sencillamente imposible explicar la supervivencia de los productores de tierras de temporal de escasa e irregular precipitación pluvial.

A pesar de los riesgos inherentes a un proceso biológico que dependía de factores fuera del control del hombre, la presión demográfica que había transformado los predios en minifundios, las relaciones de fragilidad con que se enfrentaban a los diferentes mercados y la insuficiencia de sus predios para satisfacer las necesidades básicas, los campesinos mantenían sus vínculos con la tierra, y su producción básica seguía siendo el maíz.

El campesino ha buscado tanto la autosuficiencia en maíz como el almacenamiento, si pudiera, de una reserva importante para garantizar sus requerimientos de hasta dos años agrícolas completos. Sin embargo, la producción obtenida por la gran mayoría de las unidades campesinas era insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias. Por si eso fuera poco,

---

<sup>42</sup> Idem, pág. 302.

<sup>43</sup> Aranda L. J. "Economía y Agricultura...op. cit. pág. 61-62.

era muy frecuente que se vieran obligados, por diversas razones, a convertir en dinero parte de su producción. Estas ventas agravaban su condición de productores deficitarios y los obligaba más tarde a comprar maíz a precios muy superiores.

Es por ello que procuraban no vender su grano, porque el precio que recibían era con frecuencia inferior al de garantía. Además, la lejanía de los centros de acopio, las normas de calidad exigidas, las dificultades de transporte y, sobre todo, las pequeñas cantidades disponibles para la venta, los hacía dependientes de los compradores locales.

Cuando los planificadores del sector agrícola proponían incrementos en los precios de garantía del maíz sabían que los principales beneficiarios serían los productores que se orientaban al mercado, pues desde el punto de vista del abasto, su participación era significativa. Sin embargo, considerando las diferentes repercusiones entre los productores, el precio de garantía se debía acompañar de apoyos específicos por región y por tipo de productor. Cuando éstos existían y constituían realmente una respuesta a las necesidades de los productores, las presiones sobre los precios disminuían.

Esa disminución tenía ventajas indudables en lo que se refería al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Si el estímulo fundamental de la producción no podía descansar en el precio, era recomendable poner en práctica un programa concertado de estímulos mediante los insumos. Esto convenía al empresario agrícola, ya que las mejoras en su rentabilidad podían provenir de los ingresos o los costos. También para el campesino eran benéficos los apoyos a los insumos que le permitían incrementar su producción y las medidas que tendían a estabilizar el precio del maíz que en alguna época del año tenían que comprar.

Los estímulos posibles a la economía campesina incluyen cuestiones muy diversas: la investigación científica específica para las áreas de temporal (cuyo desarrollo ha sido muy pobre

frente a los adelantos para las zonas de riego); el acceso del campesino a los fertilizantes, así como al crédito y el seguro agrícola para cubrir al menos parte de sus necesidades (tal vez con modalidades distintas de las tradicionales); la ampliación y el mejoramiento de los sistemas de acopio de las instituciones estatales responsables de hacer que realmente se paguen los precios de garantía; la organización de otros sistemas de comercialización de estos productos para los diferentes usos industriales a que se destina; el uso de los ingresos fiscales por concepto de ganancias extraordinarias de los grandes productores, a fin de reducir la brecha productiva entre los productores de maíz y los productores empresariales.

De lo anterior se desprende que de no aumentarse la producción de maíz, en particular, la apertura con el exterior incidiría en un incremento indiscriminado de las importaciones, con efectos evidentes sobre el empleo, la autosuficiencia alimentaria y la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Devolver a las comunidades campesinas la capacidad de decisión se convertía a finales de los ochentas en una de las claves de la siguiente política agrícola, lo que significaba transformar de manera profunda las instituciones gubernamentales dedicadas al campo y establecer una nueva relación entre esas instituciones y las organizaciones campesinas.

#### **2.4 Financiamiento a la producción de granos básicos**

Dentro del complejo esquema de la estructura productiva agrícola, en los ochentas se advertía que la dinámica de crecimiento de los cultivos industriales superaba a la de los granos básicos y alcanzaba mayor relevancia la competencia por el uso del suelo y los recursos. Después de un moderado periodo de crecimiento de la actividad agrícola de 1983 a 1985, de 3.1% anual, en 1986 volvió a mostrar las bases endeblés sobre las que descansaba el

desarrollo de la agricultura mexicana desde la segunda mitad de los sesentas."

En 1985, el crédito para el maíz no cubría sino una proporción relativamente pequeña de la superficie sembrada (alrededor de un tercio). El monto de crédito por hectárea (en particular para las áreas de temporal) era sumamente reducido. De hecho, el crédito destinado a ese producto operaba más como paliativo a la pobreza que como estímulo a la producción para el mercado." Por lo anterior, es probable que los campesinos depauperados frente a la imposibilidad de adquirir en el mercado otros alimentos, pusieran más ahínco en garantizar su consumo de maíz, aun sembrando en las peores tierras. En periodos inflacionarios como el que se analiza, esta práctica se volvía más frecuente; asimismo, la búsqueda de actividades extra-parcela como fuente de ingreso monetario, se tornaba más apremiante.

El problema de la crisis en la agricultura durante 1986 y 1987 adquiere mayor profundidad, y cada vez un mayor porcentaje de granos básicos se debía comprar en el exterior, ante la incapacidad de producirlos internamente. En ese marco, pése a que la actividad agrícola había probado su capacidad de resistencia frente a los embates de la crisis, en mayor medida que otras ramas de la economía, su crecimiento a lo largo de la última década mostró un mayor agotamiento y dificultades para alcanzar un repunte estable.

En el corto plazo, las alternativas de solución del sector agrícola se presentaban difíciles, ya que existía la siguiente disyuntiva: por una parte, el camino fácil de seguir importando los granos básicos que no se producían, y por la otra, una transformación agrícola profunda que realmente permitiera alcanzar la soberanía alimentaria. De seguir adoptando una estrategia fincada en las importaciones de granos, las

---

"Culebro, Héctor. "Se agudiza la crisis". Excélsior, 1 de febrero de 1988.

"Escalante, Roberto. "El sector agropecuario en México, tendencias recientes y líneas de estrategia para su crecimiento": en La economía mexicana ante el cambio, pág. 194.

implicaciones a futuro constituirían un serio agravante para la seguridad alimentaria del país; los riesgos de una mayor dependencia en este renglón entrañaban, además de un mayor costo económico y social, poner en riesgo la propia soberanía nacional.

Por otra parte, los recursos financieros canalizados a las zonas temporaleras no eran comparables con la inversión pública existente en las áreas de riego del país, situación que no sólo representaba olvido, indiferencia e injusticia social con la gran mayoría de los productores rurales, sino que mantenía a esta estratégica actividad en condiciones mínimas de productividad. Como se indica en el cuadro No. 5, la inversión pública que el Estado dirigió al fomento de la agricultura siempre fue decreciente durante la década de los ochentas, ya que de representar el 18.1% del total en 1980, pasó a 6.0% en 1988, lo que coincide con los conceptos negativos antes señalados. En esas áreas de temporal se presentaban elevados índices de riesgo y siniestralidad, traducidos en impredecibles variaciones en la producción, en los ingresos de los productores y en las economías regionales.

Cuadro No. 5  
**INVERSION PUBLICA 1975-1988**  
(miles de millones de pesos)

AÑOS	TOTAL	AGROPECUARIA	% DEL TOTAL
1975	95.8	17.3	18.1
1980	486.2	91.0	18.7
1981	759.5	91.1	12.0
1982	1,016.0	106.3	10.5
1983	1,365.4	124.4	9.1
1984	2,262.4	229.7	10.2
1985	3,030.3	278.7	9.2
1986	4,869.4	390.5	8.0
1987	10,072.1	882.2	8.2
1988	19,072.6	1,146.9	6.0

Fuente: SARH, Estadísticas Básicas 1960-1986, México, 1988; Informes de Gobierno 1988 y 1989.

Hasta 1989, la agricultura vio incrementadas sus dificultades en materia de financiamiento. La disponibilidad de recursos que la producción agrícola exigía en condiciones altamente inflacionarias no había podido ser satisfecha por el Estado con la oportunidad y los volúmenes necesarios; más aún, la participación estatal en este renglón presentó una marcada contracción.

A medida que el proceso de descapitalización del campo continuaba al finalizar los ochentas, las instituciones de fomento agrícola reducían el financiamiento a la inversión productiva, convirtiéndose en mecanismos sumamente costosos de transferencias de recursos a productores de bajos ingresos con potencial productivo de subsistencia y en algunos casos, inclusive, a productores en el sector comercial. Los subsidios se canalizaban a través de tasas reales de interés negativas, de un esquema deficiente de las políticas de cobranza, de reestructuración de adeudos y de otorgamiento de créditos a deudores morosos.

Las principales fuentes de financiamiento del campo han estado tradicionalmente a cargo de Banrural, FIRA y diversos fideicomisos; la participación de cada uno de estos organismos se modificó y la estructura del financiamiento también cambió a lo largo de ese periodo. La participación de Banrural en el total de créditos otorgados de 1981 a 1986 disminuyó en términos reales en 55.1%, en tanto que la participación de FIRA creció notablemente, al pasar de 31.1% a 55.7% para este último año. Otros fideicomisos también disminuyeron su participación durante el periodo, de 13.8% a 4.5 por ciento.<sup>46</sup>

El aspecto que aquí cobra mayor relevancia es que con la baja en la participación de Banrural, también se contrae el subsidio a productores de subsistencia, para reorientarse fundamentalmente a productores medianos y altamente capitalizados, a fin de garantizar la recuperación de las carteras crediticias.

---

<sup>46</sup> Culebro, H. "Se agudiza... Excélsior, 1 de febrero de 1988.

Adicionalmente, en 1986 FIRA redujo su tipología de productores y desapareció la categoría intermedia, en la que se encontraban muchos productores de granos básicos, con lo que se afectaban alrededor de 20% de demandantes de crédito de ese organismo. Por otro lado, el incremento de las tasas de interés llegaba en algunos casos a ser mayor al costo porcentual promedio."

En ese periodo FIRA pasó a ser la institución de créditos más importante para el campo, sin embargo, el saldo de crédito refaccionario otorgado por ese organismo se redujo en 1986 en 61%, en términos reales. Asimismo, la cartera total de la banca comercial en el sector agropecuario disminuyó 57%." Es decir, se evidenciaba tanto una disminución en términos reales de los volúmenes de crédito, como una disminución de las posibilidades efectivas de tener acceso a él, para un número cada vez mayor de productores y, principalmente, de campesinos.

Como se aprecia en el cuadro No. 6, la participación del Estado en el financiamiento al campo disminuyó de 13.5% del total en 1980 a 4.1% en 1988, ya que a mediano plazo se pretendía realizar la desincorporación de algunas empresas estatales relacionadas con el fomento del campo, con el objeto de lograr, por una parte, una mayor apertura a la participación de la inversión privada y con ello de los mecanismos de mercado, y por la otra, el efecto contrastante de esa política en los productores menos capitalizados, acentuando así la desigualdad en el medio rural.

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> Ibidem.

Cuadro No.6

**FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO CONSOLIDADO A LAS ACTIVIDADES AGRICOLAS**

Años	% del PIB	% del financiamiento total
1980	22.5	13.5
1981	22.9	10.8
1982	19.1	6.3
1983	14.5	6.1
1984	16.5	7.1
1985	15.5	6.3
1986	11.2	4.0
1987	11.1	3.9
1988	12.3	4.1

Fuente: "Resumen Ejecutivo sobre el Financiamiento al Sector Agropecuario". Documento elaborado en la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP, con datos del Banco de México e INEGI, 1990, pág. 1.

La política agropecuaria se siguió orientando hacia el financiamiento de las actividades agrícolas más productivas y rentables. No era casualidad que los forrajes fueran los cultivos de mayor dinamismo en el periodo 1965-1980 y que experimentaran tasas de crecimiento tan altas en plena etapa de estancamiento en la producción de básicos. Lo que sucedió fue que las políticas seguidas por el Estado fomentaron la persistencia del patrón de cultivos desarrollado en los setentas: sacrificó la producción de granos básicos y priorizó insumos y forrajes.

En enero de 1990, el gobierno anunció que no se otorgarían subsidios de manera indiscriminada y que los recursos, el crédito y los aseguramientos serían canalizados básicamente hacia las unidades agrícolas que demostraran tener alta productividad, al tiempo que se marginaría de estos beneficios a quienes se encontraran en zonas de alta siniestralidad (campesinos temporaleros productores de maíz). Así, esos recursos serían, en lo fundamental, para productores de mayor potencial y capacidad

de respuesta productiva, como se había señalado. El Banrural disminuyó el número de sus habilitados y excluyó de sus políticas definitivamente a los productores que se encontraban en áreas de alto riesgo.

Además, los organismos financieros internacionales apoyaron fuertemente el desarrollo de la ganadería mexicana, como parte de un proyecto de división internacional de la producción agropecuaria, que concebía a México como importador de granos básicos y exportador de carne, frutas y hortalizas."

---

<sup>11</sup>Rehfo, Fernando. "La agricultura con pies de barro", Investigación económica, No. 176, abril-junio de 1986, UNAM, pág. 230.

### **CAPITULO 3. POLITICAS PARA ENFRENTAR LA PERDIDA DE LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS**

#### **3.1 El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la autosuficiencia alimentaria**

A finales de los años setentas, el gobierno del Presidente José López Portillo (JLP) manejó la idea de que era importante alcanzar la autosuficiencia alimentaria, a causa de la caída de las cosechas de 1979, hecho que dio la pauta para cambiar la política agrícola, la cual ya no dirigiría más recursos a los productos para exportación y cosechas de lujo, sino a los granos básicos que producían los campesinos, en su mayoría, en tierras de temporal. En dicho gobierno se estableció un mecanismo para distribuir los insumos necesarios que elevaran la productividad en las zonas de temporal, con el otorgamiento de créditos subsidiados.

En 1980, la entrada masiva de recursos al país debido al "boom petrolero", dio la suficiente libertad de movimiento para centrar su atención, no ya en la renovación de las condiciones de la acumulación de capital, sino en una mayor renovación de la legitimidad del sistema político.

En ese mismo periodo se reforzó notablemente la capacidad de financiamiento estatal con los ingresos generados por la exportación de petróleo. Por ejemplo, en 1980 se exportaba petróleo por 10 mil 441 millones de dólares; en el año siguiente dicho monto ascendió a 14 mil 573 millones de dólares y en 1982 a 16 mil 477 millones de dólares.<sup>4</sup> Así, fue posible extender los programas de apoyo tanto a los grandes y pequeños productores como a los consumidores, aumentando los subsidios correspondientes en un esfuerzo destacado por mejorar las

---

<sup>4</sup> Salinas de Gortari, Carlos. V Informe de Gobierno, 1993, pág. 344.

condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos y por hacer frente a la creciente dependencia nacional de maíz importado.

En ese marco de "abundancia", en marzo de 1980 el gobierno de JLP creó un programa llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Su objetivo fundamental era elevar los niveles de vida y nutricionales del pueblo mexicano, para lo cual era necesario estimular la producción de alimentos básicos. Como el país se encontraba inmerso en la bonanza petrolera, fue posible pagar a los campesinos elevados precios reales de garantía por sus productos. Efectivamente, durante los años 1980-1981 la producción aumentó y disminuyeron considerablemente las importaciones de granos.

Una de las mejores aportaciones del SAM fue concentrar la atención pública en el tema de la crisis agrícola mediante la exhibición del desastre. "La mitad de los mexicanos no tenía una dieta suficiente, y una quinta parte padecía grave desnutrición. El SAM detalló también los graves daños a la ecología, el deterioro del nivel de vida campesino, la desarticulación productiva, la ineficiencia y la falta de dinamismo del "sector moderno", la inadecuada orientación de la producción y del gasto en el campo y otras muchas consecuencias de la política adoptada en las décadas anteriores".<sup>11</sup>

El SAM se originó fundamentalmente por una "reforma desde arriba" (desde el escritorio), como consecuencia de las maniobras creativas de políticos reformistas cercanos al presidente. Los estudios sobre movilizaciones rurales ocurridas en el periodo de 1976-1982 dan poca evidencia de grandes presiones campesinas antes de la creación del SAM.<sup>12</sup>

Para poner en marcha el SAM se promulgó la muy controvertida Ley de Fomento Agropecuario (LFA), con el fin de agilizar la

---

<sup>11</sup> Esteva, Gustavo. "El desastre agrícola: adiós al México imaginario". Comercio Exterior, agosto de 1988, pág. 663.

<sup>12</sup> Fox, J. y Gordillo, G. "Perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicano". Investigación Económica, No. 190, FE-UNAM, octubre-diciembre de 1989, pág. 166.

movilización de los recursos al campo, donde el Estado promovió la colaboración entre agricultores modernos y campesinos con una actitud más tradicional. No obstante, el SAM era producto de una crisis, cuya verdadera magnitud tardó no sólo en hacerse explícita, sino también en ser reconocida como una consecuencia del "desarrollo estabilizador".

Bajo los auspicios del SAM se definió una canasta básica de productos alimenticios que en principio debería ser accesible a toda la población de bajos ingresos, a precios controlados que guardaban una relación preestablecida con los salarios mínimos vigentes. Para ciertos productos, incluido en primer lugar el maíz, este nivel se sostendría mediante un aumento de los subsidios al consumidor, y a la vez se apoyaría con mayor intensidad el programa de tiendas de Distribuidora Conasupo, S. A., por medio de las cuales los alimentos incluidos en la canasta básica podrían ponerse al alcance de los consumidores de menores ingresos, igual en la ciudad que en el campo."

La estrategia de producción del SAM se basó, fundamentalmente, en aumentos a los precios nominales de garantía y en los subsidios generalizados. Los grandes productores privados en el agro, y los latifundistas, con sus aliados conservadores en las agencias agrícolas nacionales y en los gobiernos estatales se vieron ampliamente beneficiados con tales políticas, ya que les resultó redituable producir granos básicos.

A causa de los orígenes verticalistas del SAM, la mayoría de las acciones para poner en práctica sus reformas, aparentemente radicales, la política alimentaria se encaminó a incrementar los recursos a la producción de granos básicos sin cambiar la balanza de poder en el campo. Los esfuerzos para el desarrollo rural del SAM y la Coplamar crearon, sin embargo, una pequeña pero significativa "apertura desde arriba" para los movimientos campesinos autónomos.

---

<sup>11</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia. "La economía política..." op. cit. págs. 961 y 962.

En el periodo del SAM (1980-1982) se dio un cambio hacia el suministro de más recursos a la agricultura, en general, y una tolerancia mayor para las iniciativas de productores autónomos en particular, lo que creó un ambiente propicio para la consolidación de las uniones de ejidos. Una encuesta nacional patrocinada por DICONSA mostró que para 1981, 237 uniones de ejidos funcionaban realmente, representando a más de 4 mil 700 ejidos y comunidades agrarias.<sup>4</sup>

El tiempo de que dispuso el SAM para ejecutar su programa de apoyo a los productores campesinos fue mínimo. Dos años después de haberse iniciado ese esfuerzo, un cambio brusco en la situación económica global del país eliminó la base financiera en que descansaba el programa y sobre la que se había estado construyendo la política redistributiva en materia alimentaria desde los setentas.

En 1982, los precios del petróleo se desplomaron en el mercado internacional, descendiendo a sólo un tercio de su valor de 1981, y precipitando con ello un desajuste grave tanto en el presupuesto nacional como en la balanza de pagos. Además, las tasas de interés bancarias sobre los préstamos que el gobierno mexicano había negociado en los mercados financieros internacionales durante el auge petrolero, casi se triplicaron en el transcurso de unos cuantos meses; y la posición financiera del gobierno, sometida ya a gran tensión, se vio minada aún más por la fuga de capitales.<sup>5</sup>

Con el SAM quedó entendido que lo que acontecía en el campo y en el país no siempre correspondía con la esencia de ese programa, ni hubo dificultad para confirmar que no todo lo que se decía se hacía o era posible de realizar, pues es muy difícil comprobar en qué medida fueron modificadas las estructuras económicas y las relaciones sociales que deterioraron al sector primario.

---

<sup>4</sup> Fox, J. y Gordillo, G., op. cit., pág. 166

<sup>5</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia., op. cit., pág. 960.

Cabe preguntarse quiénes usufructuaron en verdad los equipos del programa de tractorización, quiénes adquirieron fertilizantes en el mercado negro y quiénes recibieron las remuneraciones con los precios de garantía que propiciaba dicho programa. Una cosa sí es cierta, no fueron los campesinos pobres. El SAM quizá haya beneficiado más a terceros, que fueron pocos.

Las evaluaciones que se hicieron del SAM mostraron que un programa que no esté acompañado de cambios reales en el funcionamiento de los aparatos económicos del Estado, es insuficiente para iniciar una dinámica de cambio que conduzca a resultados distintos de los que se habían producido hasta el momento en que se creó dicho programa.

Hasta 1982, en la medida en que fue posible concertar préstamos en los mercados financieros internacionales o disponer de los altos ingresos que generaba la venta de petróleo, no había sido necesario tocar los fuertes intereses de los grandes agricultores, quienes recibían una gran parte de las subvenciones estatales a insumos y servicios para la producción agrícola, ni eliminar los privilegios de que gozaban los grandes comerciantes particulares de granos. No había sido preciso modificar el funcionamiento de las agencias gubernamentales de apoyo a la producción agrícola, ni sanear el sistema de subsidios al consumidor, dentro del cual se habían insertado diversos intereses privados ilícitos."

Por otra parte, el programa Conasupo-Coplamar para las tiendas de pueblos tuvo un gran impacto porque permitió la organización campesina, democrática y relativamente autónoma a nivel regional, por primera vez, en una minoría de áreas dependientes del programa. En el seno de este programa se creó una cadena nacional de miles de tiendas comunitarias que proporcionó alimentos subsidiados a la población mexicana de menores ingresos, alcanzando para 1986 un número mayor a 13 mil comunidades. La

---

"Ibid pag 961.

mayor parte del programa era operado por la Conasupo, segunda empresa paraestatal no financiera, después de Pemex, que se encargaba de comprar, procesar y distribuir alimentos básicos a gran escala."

El objetivo de esta empresa era presentarse como promotora de la "justicia social", y por consiguiente, legitimadora del gobierno. Sin embargo, esta categoría nunca fue suficientemente fuerte como para hacer que esa intención dominara la política alimentaria en la práctica. Existía un ambiente de discrepancias que señalaban que algunos grupos de presión se beneficiarían más de la regulación del mercado de granos que de los que representaba la empresa.

En México, la posición central del gobierno y de su agencia, la Conasupo, tenía una función clave que permitía separar de cierta manera, las características de la producción agrícola y la transformación que hacían las agroindustrias del producto. La Conasupo era un centro clave de decisión e influencia entre los productores y los usuarios de granos. En su papel de intermediario, había minimizado decisivamente las relaciones directas entre los agricultores y los industriales, ya que ésta los mantenía alejados al controlar el acopio de los granos y su distribución a la industria.

### **3.2 El Programa Nacional de Alimentación (Pronal) y la soberanía alimentaria**

Al inicio de su gobierno, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) lanzó lo que sería la base de su programa de política económica: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual contenía los 10 puntos que se ajustaban a las tesis que manejó durante su campaña electoral. Dichos puntos se referían a las condiciones y sugerencias descritas en

---

<sup>1</sup> Fox, I. "Los consejos comunitarios en México". Investigación Económica, No.191, enero-marzo de 1990, pág. 39.

la Carta de Intención, que en los meses siguientes tendría que suscribir dicho gobierno, con el Fondo Monetario Internacional.

Entre los principales puntos del PIRE destacaban los siguientes: a) disminución del crecimiento del gasto público; b) protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo; c) aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública; d) canalización de crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requería la mayoría de la población, por mencionar los que a este trabajo interesan. Nuestro análisis se enmarca dentro del punto b), que tiene que ver con la alimentación del pueblo mexicano.

En su campaña electoral, MMH consideró al SAM "como el primer planteamiento integral y sistemático que se tenía en el país para abordar en forma adecuada el problema de la autosuficiencia alimentaria, por lo que dijo, debemos seguir impulsándolo." Al día siguiente de su toma de posesión, de la Madrid acabó con el SAM.

Ya no era posible que el Estado transfiriera recursos al campo en las magnitudes en que lo había hecho anteriormente. A principios de ese gobierno, la autosuficiencia alimentaria, que siempre había sido un objetivo cuestionable, ya ni siquiera era viable. No lo era porque el Estado no contaba con los recursos necesarios para pagar los precios al productor que eran compatibles con ese objetivo; además, tenía que destinar una gran cantidad de recursos para cumplir sus compromisos con el exterior.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en octubre de 1983 nació el Programa Nacional de Alimentación

---

<sup>11</sup> Revista Consulta Popular. Alimento para el pueblo. IEPES-PRJ. México, 1982, pág. 6.

(Pronal). El objetivo del Pronal ya no era recuperar la autosuficiencia alimentaria nacional como lo propuso el SAM; ahora solamente se procuraba la "soberanía alimentaria" y alcanzar "condiciones aceptables" de alimentación y nutrición. Además, el Pronal se proponía fomentar la producción en zonas de temporal, aumentar la productividad y la eficiencia de la comercialización, elevar los niveles nutricionales de las familias de bajos ingresos en el sur y sureste del país, principalmente, con productos tales como maíz, trigo, frijol, arroz y azúcar, entre otros.

El Pronal constituía un esfuerzo de planeación alimentaria puesto en práctica por el Estado, en cuyo análisis se tenía como objetivo hacer un esbozo crítico de los rasgos más sobresalientes del programa, en la perspectiva de aportar nuevos elementos metodológicos, que permitieran avanzar en el proceso de discusión sobre la planificación alimentaria. De hecho, el Pronal fue una evaluación del problema alimentario en el país, en donde se hizo patente la falta de dinero. Así, la producción de alimentos se redujo y las importaciones volvieron a crecer. Por ejemplo, en 1982 se importaron 252 mil 784 toneladas de maíz y para 1983 esta cifra ascendió a 4 millones 632 mil 448 toneladas."

En la presentación del Pronal, el Presidente de la Madrid definió a la "soberanía alimentaria" del siguiente modo: "bajo el concepto de soberanía alimentaria, la Nación salvaguarda y se reserva en exclusiva las decisiones relacionadas con la satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de la población"."

En el propio Pronal se reconoció que ya antes de la crisis "el 40% de la población no obtenía ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos alimenticios básicos" ya que en 1979, "19 millones de personas presentaban graves déficits en su consumo de calorías y proteínas"; y que "de dos millones de niños que nacen

---

<sup>11</sup> Consumo Nacional Aparente de maíz. Estadísticas básicas 1960-1986: SARH, Tomo I, Cuadro 2.1.17, octubre 1988.

<sup>12</sup> Calva, José Luis. Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988. Ed. Fontamara, México, 1988, pág. 124.

anualmente en el país, 100 mil mueren durante los primeros años de vida, por factores relacionados con la mala nutrición, y 1 millón sobreviven con defectos físicos o mentales, debido a insuficiencias alimentarias". Con todo y el dramatismo de estos reconocimientos, la situación nutricional de la población mexicana es todavía más patética."

Los funcionarios públicos que tenían que ver con el problema del campo, aunque reconocían el tamaño de la crisis, trataban de hacer quedar bien al gobierno ante la opinión pública en un sinnúmero de ocasiones. El coordinador de la Comisión Nacional de Alimentación, Sergio Reyes Osorio, exponía en abril de 1987... "dentro del marco de orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Alimentación representa la estrategia de nuestro gobierno para superar desigualdades alimentarias y evitar que se deteriore la alimentación de un pueblo que enfrenta la crisis económica más profunda de su historia contemporánea"."

Asimismo, el funcionario acotaba, ... "desde hace muchos años, el país ha buscado lograr una producción interna de alimentos suficiente para abastecer a su población. El Pronal planteó como objetivo central priorizar la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, así como de carne de ave, leche, huevo y pescado; todos ellos, necesarios en la dieta de las grandes masas populares. Esto, en términos generales, se ha logrado. Nuestra política agrícola, se ha desarrollado dentro de un estricto marco de prioridades por los alimentos básicos, hasta la asignación de un crédito que, aún dentro de la austeridad, se mantiene en aumento. Se ha contado fundamentalmente, con el esfuerzo y solidaridad de los productores agrícolas del país"."

En la misma reunión, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, expuso.. "el Programa

---

<sup>100</sup> Ibid. pág. 54.

<sup>101</sup> VII Reunión de la Comisión Nacional de Alimentación. Los Pinos, 30 de abril de 1987, pág. 11.

<sup>102</sup> Ibid., pág. 12.

Nacional de Alimentación, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, ha constituido un esfuerzo ordenado y sistemático para abordar la complejidad del problema alimentario. Gracias al Pronal y al esfuerzo de todos los sectores para llevarlo a cabo, en estos cuatro años de trabajo se ha logrado incrementar la producción agropecuaria y pesquera, disminuido la importación de alimentos, apoyado el consumo de la población de bajos recursos y se ha establecido -a través de la Conasupo- una red de distribución de alimentos para las zonas campesinas y urbanas marginadas. El gobierno va a seguir apoyando a quien más lo necesite".<sup>4</sup>

Sin embargo, la producción de maíz fué de 11 millones 607 mil toneladas en 1987, -0.1% inferior a la registrada en el año anterior (11 millones 721 mil toneladas).<sup>5</sup> Con tales resultados, no existían motivos para hablar de una reactivación de la producción agropecuaria, pues comparada con la producción de 1986, no se podía decir que "las metas se habían cumplido". Esos comentarios eran muy usuales en el medio oficial, cuando en un año determinado se lograba una cosecha aceptable de algún producto agrícola se decía: "se logró la autosuficiencia en la producción de tal grano" o "cosecha record de ese producto"; aunque al año siguiente se estuviera importando.

Continuando con las políticas del PND de MMH, el 19 de mayo de 1985 se aprobó un nuevo proyecto: el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), el cual se proponía objetivos a mediano plazo, según lo señalaba la política sectorial del PND, y en el que ese gobierno asumía el compromiso de alcanzar la autosuficiencia en la producción de maíz. Los objetivos generales eran los mismos de siempre: proporcionar bienestar social, producción, empleo y organización, como fueron los del SAM, COPLAMAR, COPIDER, etc.

---

<sup>4</sup> Ibid., pág. 17.

<sup>5</sup> Salinas de Gortari, Carlos... op. cit., pág. 369.

El Pronadri era parte importante de la política económica de MMH, el cual establecía el concepto de desarrollo rural integral como la articulación necesaria de las políticas agrarias, de producción agrícola y de bienestar social, respaldadas con una asignación adecuada del gasto público. Dicho programa sería el instrumento a través del cual las dependencias federales, gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado se coordinarían para llevarlo a la práctica. Esta coordinación intersectorial se llevaría a cabo mediante el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, mecanismo que especificaría las responsabilidades concretas de los participantes, la prioridad de las acciones y los tiempos en que habrían de ejecutarse, estableciéndose un proceso que articulara y diera congruencia a las diversas actividades que se efectuaran en el agro.

De ese modo, la estrategia general para dar operatividad, definición de procedimientos y actividades dirigidas al desarrollo del campo, promovería la determinación y cumplimiento de compromisos intersectoriales en los ámbitos de las responsabilidades de las dependencias. Con el objeto de realizar lo anterior, se planteaba el desarrollo de un proceso de planeación participativa que se fundamentara en la organización social de productores y campesinos, para que con pleno respeto a sus diversas formas de asociación e integración, fueran directamente ellos quienes definieran las necesidades que requerían atención prioritaria.

La instrumentación del programa se efectuó en dos ámbitos:

- Central, el cual se fundaba en políticas y compromisos de coordinación intersectorial, y la participación de las organizaciones campesinas mayoritarias en la planeación del desarrollo rural.
  
- Estatal, consideraba la ejecución del programa en el contexto de los Convenios Unicos de Desarrollo y los COPLADES, apoyándose

en los procesos de descentralización y desconcentración, en la participación de las comunidades rurales y de los productores organizados para la realización de las acciones dirigidas a la promoción del desarrollo económico y social.”

Sin embargo, al inicio de 1988, se comentaba que el Pronadri no había cumplido con su objetivo central de lograr un crecimiento anual del 10% en la inversión y la infraestructura para el campo, por lo que quedaba pendiente su respuesta. Se agregaba que en ese año no iba a haber expansión en la producción agropecuaria, pues la austeridad presupuestal imponía condiciones muy difíciles. El comentario oficial señalaba en diversos foros, que la culpa de la baja productividad en el campo se debía a las inclemencias del buen o mal tiempo, y no se aceptaba que dicha problemática se debiera a la falta de apoyo y fomento del sector agropecuario.”

La expresión operativa del Pronal fue el Pronadri, el cual enfrentó también dificultades para su realización. Sus líneas de aplicación resultaron ambiguas y no lograron llevar suficientemente lejos algunos de sus mejores propósitos, como la descentralización y el tratamiento diferencial de los productores. De acuerdo con la retracción presupuestal característica de esos años, la acción pública perdió influencia en el medio rural.

Las causas económico-políticas de la crisis agrícola del sexenio de MMH, se pueden conjuntar en cuatro grupos: la caída de la demanda interna de alimentos; la baja rentabilidad de la producción de granos básicos; la disminución en la rentabilidad de las inversiones agrícolas, y la baja acumulación de capital en las áreas rurales, especialmente en aquellos estratos campesinos que producían, primordialmente, con mano de obra familiar, y la política económica desarrollada durante ese gobierno.

---

” Pronadri, instrumentación y puesta en marcha, Subsecretaría de Planeación, SARH, abril de 1985, pág.6.

” El Financiero, 6 de enero de 1988.

Una referencia importante de este periodo lo conforma el libro de Jose Luis Calva, en el que realiza un análisis detallado de la política económica de MMH." Calva señala que al desencadenarse la nueva crisis agrícola a partir de 1982, la dependencia alimentaria se profundizó, a tal grado que en el periodo 1983-1987 la importación anual media de granos básicos (maíz, soya, sorgo y otros) alcanzó 6.9 millones de toneladas, que representaba más del 20% del consumo interno, no obstante el severo deterioro de los niveles alimentarios de la población mexicana durante ese periodo.<sup>57</sup>

En el periodo señalado hubo un abrupto desplome del consumo per cápita de alimentos, superior al desplome de la producción interna, porque mientras en 1980-1981, México tenía una balanza comercial agropecuaria deficitaria, en 1987, debido a la política de generar a toda costa mercancías exportables para pagar los servicios de la deuda externa, el país presentaba una balanza comercial superavitaria.

Calva resalta que las autoridades jamás han atribuido una recesión agrícola a su propia política económica equivocada, pues invariablemente culpan "al cielo": siempre hablan de adversidades climáticas y en especial la escasez de lluvias, como las culpables de la crisis agrícola; sin embargo, en los años de 1980 a 1988 el país no padeció sequías severas, y el régimen de lluvias se mantuvo entre regular y bueno.<sup>58</sup>

Los campesinos han visto fracasar una y otra vez los planes de nuevos cultivos y pagar con su propia miseria, los errores técnicos cometidos por las instituciones. Saben también que el maíz asegura su supervivencia y les permite defenderse, así sea con enormes dificultades, de los caprichos de un mercado que siempre les resulta adverso. Sea o no técnicamente conveniente el cambio a otros cultivos, el hecho es que las condiciones socio-

---

<sup>57</sup> Calva, José Luis., op. cit.

<sup>58</sup> *Ibidem.*, pág. 14.

<sup>59</sup> *Ibidem.*, pág. 18.

económicas de la producción determinan que la sustitución del maíz se convierta en un riesgo inaceptable para los campesinos.

### **3.3 Política de precios de garantía para los granos básicos**

En sus inicios, el objetivo de los precios de garantía era de índole muy diversa. El fomento de la producción constituía, por supuesto, el primero de ellos. Sin embargo, el apoyo a los productores tenía que ponerse en la balanza del lado opuesto a los intereses de los consumidores, que reclamaban los precios más bajos posibles para los productos de origen agropecuario. Un segundo objetivo era asegurar un ingreso mínimo para los productores rurales. Se buscaba que la familia campesina equiparara su situación a la de los trabajadores, cuyos ingresos dependían de la dinámica del salario mínimo. Por último, los precios de garantía no debían ser un factor que generara inflación en la economía.

Como instrumento de la estrategia agrícola, la política de precios de garantía debía enmarcarse como parte de un conjunto de medidas que, unidas, sirvieran para alcanzar los objetivos buscados. Por ejemplo, los subsidios a la producción eran un complemento indispensable de la política de precios, ya que podían compensar los efectos de una baja de éstos o amortiguar parte de las diferencias estructurales entre los productores.

En diversos periodos, la política económica en México ha establecido una estructura de precios que ha buscado favorecer al proceso de industrialización. A menudo, esta política se ha traducido en simples relaciones de intercambio entre bienes comerciables y bienes que no lo eran, desfavorables para los productores primarios, así como en relaciones de precios entre zonas urbanas y rurales, perjudicando a los últimos. El resultado de ese proceso ha significado un sesgo en contra del sector agrícola, el cual ha tenido un impacto desfavorable en el

dinamismo de la producción y, en consecuencia, un deterioro en los niveles de vida de esa población.

Asimismo, la política de precios de garantía apoyó a las grandes empresas al ofrecerles precios remunerativos por su producción. A veces, éstos se calculaban a partir de los hipotéticos costos de los productores "marginales" o campesinos, que parecían más altos que los de los empresarios por su pequeña escala, lo que se traducía en ganancias más elevadas para los grandes productores.

Ese sistema de cálculo a partir de los "marginales", a quienes se quería proteger y ayudar producía resultados paradójicos, si no irónicos, en dos sentidos: los costos que se suponían al "marginal" eran inexistentes, ya que estos productores invertían sobre todo su trabajo, por lo que no recibían un salario, y conservaban parte de su cosecha de maíz y frijol para su propio consumo; así, sólo disponían de un pequeño excedente comercializable, tan pequeño que resultaba incosteable venderlo a las dependencias oficiales por lo complejo del procedimiento, razón por la cual se entregaba a los intermediarios o acaparadores.

Los precios oficiales de los granos básicos -el principal componente de la canasta básica de consumo de los trabajadores- permanecieron sin cambio de 1963 a 1973. En el mismo lapso, el índice general de precios subió, aunque el precio oficial del maíz en términos reales disminuyó 33 por ciento."

El congelamiento de los precios de los granos básicos durante la época conocida como "desarrollo estabilizador", es otra ilustración de cómo las políticas definidas en las urbes pueden tener consecuencias sustanciales sobre la agricultura y los campesinos.

Un estudio afirmó en 1982, que una caída de más de 70% en el precio de garantía del maíz, respecto al salario, no podría

---

Rello, Fernando. "La agricultura con pies de barro". Investigación Económica, No. 176, abril-junio de 1986, pág. 232.

quedar sin respuesta. Los agricultores capitalistas que producían maíz en el noroeste y en el Bajío, sustituyeron el maíz por el sorgo en zonas bien localizadas." Así, de 1979 a 1980, la superficie cultivada con maíz creció 7.9%; sin embargo, la del sorgo creció casi al doble, 14.8% en el mismo lapso." En todo el resto del país, la disminución de la superficie cosechada con maíz no se compensó con un aumento de la superficie destinada a ningún otro cultivo, sino que representó disminuciones de la superficie nacional cosechada, en términos absolutos.

En la fijación de los precios de garantía no ha existido concertación, pues si bien las autoridades escuchan las demandas de las organizaciones, no las atienden, señaló el Secretario de Organización de la CNC, y apuntó que en esa Central existía una gran inconformidad por la forma y los incrementos que se otorgaban a los productos agrícolas. Las autoridades del sector daban preferencia a los precios finales al consumidor, perjudicando a los productores campesinos, lo cual desalentaba la producción y el abasto."

La política de precios de garantía en las tres últimas décadas fue muy inconsistente. Lo anterior se ha reflejado en la gran inestabilidad de los precios reales y el sesgo antiagrícola que ha ocasionado su caída sistemática. Los campesinos productores de granos básicos siempre han luchado por obtener mejores precios para sus productos y romper su dependencia de los intermediarios caciquiles que se quedaban con sus cosechas.

La presión ejercida en los periodos de escasez para que se autorizaran nuevos incrementos en los precios de garantía, subsidiados por el gobierno, ha procedido de los grandes productores comerciales, más que de los campesinos. Los productores maiceros, los más pobres, apenas producían en su parcela el mínimo de maíz para la subsistencia familiar, por

---

<sup>1</sup> Citado por Fernando Rello en: "La agricultura... op. cit., pág. 233.

<sup>2</sup> Salinas de Gortari, C... op. cit., pág. 371.

<sup>3</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia. "La economía... op. cit., pág. 962.

tanto, eran compradores netos de maíz, los cuales se veían obligados a pagar más cuando aumentaba el precio.

Estos campesinos vendían pequeñas cantidades para sufragar necesidades inmediatas a precios inferiores al de garantía, aunque luego tuvieran que recomprarlo a precios superiores a los oficiales cuando habían agotado sus reservas. Ellos tampoco se beneficiaban por un aumento en el precio de garantía. En cambio, las empresas agrícolas colocaban grandes excedentes en el mercado, y eran las que absorbían buena parte del subsidio gubernamental otorgado a los precios de garantía.

Hasta 1987, la disminución del subsidio al consumidor de maíz no fue acompañada por una política de reducción de precios al productor de granos que transfiriera una parte del costo del ajuste hacia el agricultor. El precio de garantía se quedó cada vez más a la zaga del aumento del costo de producción que enfrentaban los agricultores. A la vez, los consumidores de maíz resintieron los efectos de los recortes en los subsidios al precio del maíz en grano y a las tortillas; los productores fueron seriamente afectados por la reducción de los subsidios a los insumos agrícolas y al crédito y por las restricciones de los servicios de apoyo a la actividad agrícola que impuso el programa de austeridad.”

Ante la necesidad nacional de aumentar la producción de maíz, se siguió insistiendo en incrementar los precios de garantía, que no necesariamente beneficiaban a los campesinos que se dedicaban a este cultivo. Como ya se señaló en el apartado 2.1 de este trabajo, la disminución real que presentaban los precios de productos básicos era un fenómeno que se venía presentando desde 1953, año en que comenzaron a fijarse, los cuales han sido insuficientes para fomentar la capitalización del agro. Los precios oficiales bajos obligaban al sometimiento de los productos agrícolas básicos a las reglas del juego de la oferta y

---

”Ibid., pág. 962.

la demanda y, en la mayoría de los casos, la intervención de la Conasupo se limitó al almacenamiento de granos, mientras los productores encontraban el mejor postor a sus cosechas.

De este modo, la obsolescencia de los precios fijados oficialmente obligó a los productores de básicos a recurrir al mercado libre para obtener un poco más de ingresos por sus cosechas, aun cuando los pagos de los acaparadores tampoco permitían recuperar la inversión que se realizaba. El nivel de los precios de garantía desalentaba a los productores ligados con estos cultivos, pues el sistema se había convertido en un instrumento más de control inflacionario.

Con base en los precios de garantía oficialmente reconocidos por la Conasupo y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, los precios de garantía se encontraban muy por debajo del nivel real que prevalecían en 1980. De esa manera, en enero de 1989, los ingresos para los productores de maíz se habían reducido 16.7%, ya que el precio del grano pasó en términos reales de 2 980.6 pesos por tonelada en 1980 a 2 151.6 pesos por tonelada en 1989.<sup>9</sup>

Los precios de garantía desempeñaron un papel distinto al propósito original según los distintos tipos de agricultores, también el beneficio que estos grupos podían obtener de la gama de subsidios oficiales a la producción de maíz variaba cuantitativamente y cualitativamente en contextos sociales muy heterogéneos.

En el caso del crédito público, el subsidio consistía en fijar una tasa de interés preferencial, inferior a la prevaleciente en el mercado nacional, y para los bienes y servicios subsidiados, que proveían las agencias gubernamentales, se establecieron precios al comprador o usuario que no cubrían el costo de producción y comercialización, absorbiendo el Estado la pérdida consiguiente dentro del presupuesto público. Los agricultores comerciales más tecnificados utilizaron una proporción mayor de

---

<sup>9</sup> Medina Santos, Julieta. El Financiero, 8 de marzo de 1989, pág. 45.

estos bienes y servicios que sus contrapartes ubicados al borde de la subsistencia, y por tanto fueron los primeros en beneficiarse considerablemente."

La política de precios de garantía que se llevó a cabo en el periodo 1983-1988, y de acuerdo con el programa antinflacionario del gobierno, no recuperó los niveles reales de 1980.

### **3.4 Política de gasto público hacia la agricultura en el periodo de estudio**

El gasto público debe jugar un papel preponderante en la evolución de la economía y en el desarrollo del país. Para ello, el gasto público debe adecuarse a las posibilidades de absorción de la economía, sin provocar distorsiones y estimulando actividades prioritarias.

Sin embargo, la proporción del gasto programable destinado al sector de desarrollo rural fue en 1980 (año de creación del SAM) del 12%; al de desarrollo regional del 5.4% y al de pesca de 1.1%. Así, más del 18% del gasto programable fue destinado en ese año al mejoramiento de las condiciones productivas de las actividades agropecuarias y de los productores que en ellas se encontraban. En cambio, para 1987 los recursos destinados al sector de desarrollo rural se redujeron en, prácticamente, la mitad (6.3%), manteniéndose la proporción del gasto respecto al gasto programable total, del sector de desarrollo regional y del correspondiente al desarrollo pesquero."

Al finalizar la década de los ochentas era evidente que la política de gasto público había brindado poco o nulo apoyo al desarrollo de las actividades agropecuarias. Pese a los planteamientos de la política económica del sexenio de MMH de revertir la tendencia de descapitalización del campo, las

---

<sup>1</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia. "La economía política...op. cit., pág. 957.

<sup>2</sup> Calzada, Fernando. La Jornada, 21 de noviembre de 1988, pág. 33.

transferencias de recursos hacia el sector no mostraron un comportamiento diferente a los mecanismos tradicionales de descuido a los productores rurales.

Pese a todo, el comportamiento de la producción en el sector agropecuario mantuvo un crecimiento importante, que lo es todavía más si se considera que ni la política de precios de garantía ni la de gasto público se aplicaron precisamente en apoyo de una mejoría, desde el punto de vista productivo y para el bienestar de los productores campesinos.

La reducción de la inflación, objetivo central del Pacto de Solidaridad Económica, tuvo un alto costo social en el sector campesino, al impedir que los precios de garantía fueran remunerativos para esos productores. Es claro que los precios de garantía no pudieron satisfacer las expectativas económicas de todos los productores, en virtud de que los costos de producción aumentaban conforme se reducía la productividad por hectárea, y no se podían fijar precios regionales, como era lo más recomendable.

En 1988, primer año de ajuste heterodoxo, el grupo de productores de maíz que operó con pérdidas pasó de 43% del total en 1987 a 65% en 1988, y a la vez, los que tuvieron utilidades de más de 40% sobre sus costos se redujeron de 37 a 20% de un ciclo a otro. La agudización de la crisis entre los productores de maíz afectó la producción, que ya había empezado a caer durante el año anterior al Pacto de Solidaridad Económica, bajo el embate de la inflación, y siguió caracterizándose por su depresión a lo largo del periodo 1987-1989. En consecuencia, el volumen de importaciones de maíz aumentó en forma considerable."

Al finalizar los ochentas, la política de precios de garantía estaba sujeta a decisiones macroeconómicas, de control inflacionario y de mejoría de la balanza de pagos del país, completamente ajenas a los problemas que padecía el sector

---

<sup>1</sup> Hewitt de Alcántara, Cynthia: "La economía... op. cit., pag. 963.

agropecuario. Así, la desindustrialización, el brote inflacionario, la caída del ahorro y la inversión, las elevadas tasas de interés y la brusca devaluación del tipo de cambio, hicieron pasar a segundo término el receso que vivía el campo mexicano, lo cual se observó en la severa contracción del gasto público y el descenso de los precios agropecuarios, en términos reales.

### **3.5 Política agrícola a principios de los años noventas**

A principios de 1990, tras subrayar que el agro mexicano atravesaba por un momento difícil, el Presidente Carlos Salinas de Gortari (CSG) sostuvo que no era posible aspirar a vivir mejor si el campo seguía como estaba: rezagado, descapitalizado y con preocupantes atrasos reales, por lo que apuntó que su gobierno trabajaría sin descanso para impulsar al campo mexicano. Asimismo, destacó que su gobierno aumentaría considerablemente la inversión en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), para eliminar la pobreza extrema que aquejaba a muchos compatriotas, a campesinos, a grupos desprotegidos de las colonias populares de la ciudad y a comunidades indígenas aún aisladas. "Esperamos que esos recursos no se conviertan en objetivos políticos y en trámites burocráticos, y les lleguen a los que en verdad los necesitan".

En ese marco, desde mayo de 1989 el gobierno mexicano venía delineando lo que sería el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, cuyo objetivo fundamental era "aumentar la producción y la productividad del campo, llevando justicia a las familias de los productores. Lo anterior garantizaría el abasto nacional y permitiría al país alcanzar la soberanía alimentaria". De sus objetivos generales destacaban tres: a) asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un programa de apertura comercial, logrando un superávit en el intercambio en ese renglón

---

<sup>10</sup> La Jornada, 8 de enero de 1990, pág. 8.

de la actividad; b) alentar el potencial exportador, y c) impulsar el desarrollo de planes propicios para la inversión, tanto nacional como extranjera."

Cabe señalar que desde la crisis del sistema financiero en 1982, cuando se hizo patente la falta de recursos, el gobierno mexicano ha tratado a toda costa de obtener recursos, vía el fomento de las exportaciones, y el tratar de convencer a la sociedad de las bondades de una apertura general de la economía, cuando la mayoría de la opinión pública ha reconocido las desventajas tan abismales que existen entre la economía nacional y los países con los que se pretende tal apertura. En particular, el sector agropecuario sería uno de los más desprotegidos en este proceso, pues se le ha continuado explotando, aún sin haber recibido ningún apoyo significativo.

En complemento al anterior programa, el anuncio de 10 acciones concretas para atender las necesidades de los diversos sectores del agro mexicano dado a conocer en febrero de 1990, contenían las acciones y medidas de certidumbre en la tenencia de la tierra, de fortalecimiento de la concertación y de las organizaciones campesinas y de estímulo a la producción de granos básicos. Ello con la mira de que en un futuro inmediato se pudieran realizar algunas adecuaciones a la legislación agraria que permitieran la inversión nacional y extranjera en el campo mexicano.

Por otra parte, en un intento por llegar a niveles de los países desarrollados, México ha seguido los lineamientos impuestos por organismos internacionales, con el objeto de obtener créditos para fomentar al deprimido sector agrícola. En 1990 se recomendó al gobierno de CSG liberalizar la agricultura y que ésta elaborara productos de valor comercial, en vez de cultivos alimentarios. Y todavía más, se le pidió que "...si la agricultura ha de contribuir a elevar la tasa de crecimiento de

---

\* Programa Nacional de Modernización del Campo 1989-1994. Publicado en Comercio Exterior, octubre de 1990, pág. 992.

la economía mexicana, es esencial que se disminuyan aún más los subsidios dirigidos a los fertilizantes, los combustibles, el crédito, el agua, las semillas y el seguro agrícola, que a lo largo de los años han estimulado el uso dispendioso de tales recursos, al igual que los cultivos de bajo valor, en vez de la agricultura de alto valor comercial".<sup>2</sup>

En esta perspectiva, y como condición para su apoyo financiero, en dicho año, el Banco Mundial (BM) propuso a México una serie de lineamientos de política, cuyos ejes fundamentales eran: a) aproximación de los precios de los productos agrícolas a los internacionales; b) desmantelamiento de empresas paraestatales; c) reducción gradual y drástica de los subsidios a los insumos; d) anulación del control de los precios de los productos del agro que paga al consumidor, así como de los controles a las importaciones y a las exportaciones, en el marco de una nueva apertura arancelaria; e) aumento sustancial de las actividades estatales en infraestructura agrícola básica; f) reducción del papel del Estado en la comercialización, el almacenamiento y el procesamiento rurales; g) reorientación a largo plazo del sistema de investigación y extensión, y h) reparación de políticas de incremento de la productividad de las de alivio de la pobreza y desarrollo rural.<sup>3</sup>

Las sugerencias del BM pronto se convirtieron en acciones espectaculares del gobierno que, de manera inmediata, puso en marcha su plan de reformas ante la sorpresa de muchos. Se inició el proceso de reestructuración y privatización de varias empresas; se reorientaron las funciones de Conasupo y de la política de precios mantenida desde 1953, y se pusieron en venta los ingenios azucareros que aún estaban en manos oficiales.

Poco tiempo después, ante el beneplácito de los organismos empresariales, se anunciaban los ejes fundamentales de la reorganización de la Conasupo: desaparición de los precios de

---

<sup>2</sup> Robles, Rosano y Moguel, Julio. "Agricultura y proyecto neoliberal". Revista El Condado, No. 34, marzo-abril de 1990. UAM, pag. 8.

<sup>3</sup> Idem, pág. 10.

garantía, a excepción del maíz y el frijol; dismantelamiento del sistema de tiendas urbanas y disminución de la actividad de la empresa en los procesos de comercialización y acopio. Dicha propuesta provocó el descontento no sólo de las organizaciones campesinas independientes y de los partidos de oposición, sino incluso de legisladores priístas y, en un primer momento, de la misma CNC.

Como parte de esa lógica de privatización de empresas paraestatales, también se informó del programa de reestructuración del Inmecafé, consistente en la transferencia al sector social de todas las fases de la cadena de producción y comercialización del grano y, conjuntamente con ello, se planteó privatizar o canalizar a dicho sector 36 empresas paraestatales del sector agropecuario, así como la reconversión institucional de Banrural, Anagsa, Fira y Fertimex.”

La confianza que generó el discurso oficial a principios de 1990 se fue desvaneciendo en la medida que se fueron presentando las líneas de cambio de la nueva política, al grado de que la mayoría de las organizaciones que participaban en el Congreso Agrario Permanente, a excepción de la CNC y la CCI, se negaron a firmar el Pacto para la Reactivación del Campo, por considerar que sus términos eran poco claros y negativos para los pequeños productores.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, pág. 11.

## **CAPITULO 4. RESULTADOS DE LA POLITICA AGRICOLA PARA INCREMENTAR LA PRODUCCION DE MAIZ EN MEXICO EN EL PERIODO 1980-1990**

### **4.1 Resultados de la política agrícola en la década de los ochentas**

La agricultura ha desempeñado un papel determinante en la etapa reciente del capitalismo en México. Sin embargo, factores como la crisis del petróleo y el "crack" del sistema financiero a principios de los ochentas influyeron en forma negativa el incipiente desarrollo que venía presentando la agricultura a finales de la década anterior. Lo señalado fue consecuencia de contradicciones y de las modalidades de la política económica gubernamental, que pretendió fincar el desarrollo en un solo producto exportable (el petróleo), endeudándose para solventar los demás gastos y compromisos contraídos, principalmente con el exterior.

El desarrollo del capitalismo agrario no corrió a la par con la innovación de los instrumentos estatales del desarrollo; por el contrario, éstos se quedaron pasmados y atrapados en la demagogia, la ineficiencia, la manipulación y la corrupción. Así, cada vez la capacidad de respuesta productiva era menor a los incrementos de los estímulos que canalizaba el Estado al campo. Pero esa desactivación productiva fue provocada por una serie de torpezas, intencionadas o no, en la definición de las políticas de fomento. Entre éstas destaca la referente a los precios de los productos, que pretendieron beneficiar, bajo esquemas "campesinistas" de lo más retrógrado, a todos los productores, que definían los precios con base en las condiciones más atrasadas e ineficientes de producción.

La resultante de esta tradición política fue que, en la mayoría de los casos, los productores con las condiciones más rezagadas e ineficientes de producción, fundamentalmente eran productores de

autoconsumo, y eran consumidores netos de productos agrícolas que tenían que adquirir en el mercado; es decir, en tanto productores la política de precios ni les beneficiaba ni les perjudicaba; sin embargo, en tanto consumidores, resultaban seriamente afectados. Otro de los resultados fue que los productores con mayores y mejores condiciones productivas, es decir, las unidades empresariales resultaron ampliamente beneficiadas con la tendencia a mantener la política de precios, junto con los otros estímulos estatales, ya que les permitió obtener amplios márgenes de utilidades extraordinarias, sin necesidad de recurrir a mayor inversión ni a innovaciones que incrementaran la productividad.

Una vez que el país entró en la etapa de crisis económica en 1982, o más bien, cuando ni el petróleo ni la deuda externa pudieron aparentar la crisis, y los organismos financieros internacionales impusieron sus condiciones restrictivas, los instrumentos estatales del desarrollo rural y las políticas de fomento se alteraron. La contracción del Estado, que se tradujo en reducción de subsidios y apoyos a la producción, y la apertura comercial, que disminuyó el proteccionismo, fueron algunas de las características que adquirió el sector agropecuario.

A lo largo de los ochentas un buen número de productores desaparecieron o fueron desplazados del mercado para confinarse en una producción marginal, fundamentalmente de autoconsumo. Por otro lado, un reducido grupo con la capacidad suficiente de recursos respondió con mayor inversión y mejoras en infraestructura, además de hacerse de mayores recursos, catalizando el proceso de concentración de bienes productivos.

Durante el gobierno de José López Portillo, la política económica hacia el sector agropecuario se distinguió por intentar revertir el sesgo anti-agrícola que había prevalecido durante el llamado "desarrollo estabilizador". Los intentos por renovar el dinamismo de la agricultura a fin de satisfacer la demanda interna y recuperar la autosuficiencia alimentaria, así como las tendencias históricas de la balanza agropecuaria, se expresaron en

importantes inversiones en infraestructura, aumentos sustantivos de crédito y subsidios e intentos para promover la organización de los productores. Esta política pro-agrícola alcanzó su máxima expresión con el SAM.

Se sabe que los resultados del SAM no fueron los previstos, no sólo por lo que se refiere a la recuperación de la autosuficiencia alimentaria y del ritmo de crecimiento del sector, sino por que los beneficiarios de la estrategia pro-agrícola no fueron aquellos a quienes estaba supuestamente dirigida. Así, los productores campesinos no recibieron los apoyos suficientes para incrementar su participación en la oferta de productos básicos. Tampoco fue capaz esta política de retenerlos en sus actividades, pues se originó abandono de sus unidades productivas ante la necesidad de complementar su ingreso con tareas extra-parcela.

Los verdaderos beneficiarios de la inversión, los créditos y los subsidios fueron los productores ubicados en las áreas irrigadas, mismos que orientaban su producción hacia los mercados de exportación o estrechos mercados internos. Por lo tanto, esta política económica no cumplió los objetivos para los que fue diseñada, ya que no resolvió los problemas estructurales del campo mexicano, entre los que destacaban una productividad reducida y bajos niveles de vida de la mayoría de los productores campesinos.

Por otra parte, la formulación del Pronal de MMH se convirtió en uno más de los programas del Estado que han quedado en el papel, con propósitos prácticamente similares a los del SAM, con la gran diferencia de que en ese sexenio la mayoría de los recursos que se obtenían por concepto de exportaciones se dirigían a pagar intereses de la deuda externa, principalmente. Aunado a lo anterior, las actividades económicas desarrolladas a lo largo de ese sexenio tuvieron que sortear toda clase de dificultades para soportar los embates de una inflación incesante, con la cual se luchó durante casi toda la década de los ochentas.

Con respecto a la política de precios de garantía, a principios de 1983 se comienza a dar una liberalización de la agricultura y se continúa el fomento de los cultivos que proporcionaban altas ganancias. Además, se definió una política de precios de concertación para los productos agrícolas, la cual rompía definitivamente con la tradición inaugurada en 1953, cuando se establecieron los precios de garantía para los granos básicos.

Esa política fue rápidamente objetada por representantes de productores maiceros, cebaderos y sojeros, quienes señalaron que dados los altos costos de producción en el país, aun cuando estuvieran más altos los precios internacionales, no permitían recuperar la inversión. Esa nueva modalidad de los precios de concertación colocaba a la mayoría de los productores en condiciones de negociación desfavorables con relación a los industriales o al capital comercial.

La política de precios agrícolas cumplió con sus objetivos y propició un cambio en los precios relativos en favor de los forrajeros y las frutas. Asimismo, favoreció el precio del sorgo con respecto al del maíz.

La política económica que caracterizó a la década de los ochentas centró su atención en la llamada "reconversión industrial", la cual estuvo orientada a dirigir sus productos a la exportación. Las decisiones tomadas por los gobiernos de JLP y MMH respecto al sector agropecuario parecían apuntar en la misma dirección que las políticas relativas a la industria: la búsqueda de la modernización y eficiencia en la producción para alcanzar competitividad a nivel mundial.

El modelo de desarrollo seguido en los ochentas, basado en la industrialización incompleta y dependiente, y en la descapitalización de la agricultura, desembocó en el fracaso y la impotencia. El deterioro en la producción agrícola y el abandono de la autosuficiencia alimentaria cumplieron sus objetivos: campesinos convertidos en una nueva fuerza de trabajo asalariada

"barata" para los emporios agrícolas e industriales, y la importación creciente de granos básicos.

El que la política agroalimentaria no se haya preocupado por la población rural es bastante comprensible. Los campesinos mexicanos han cultivado siempre los productos básicos, maíz y frijol, y aunque cambiaran a cultivos comerciales, la práctica de la milpa para el suministro de los requerimientos de autoconsumo tendría que mantenerse en muchas regiones del país."

La situación descrita pone de manifiesto la falta de claridad y congruencia de las políticas agrícolas que no han tomado en consideración las distintas estructuras de la agricultura mexicana y sus diferentes maneras de reaccionar ante los estímulos que suponen la aplicación de políticas y el uso de los instrumentos de que dispone el Estado.

#### **4.2 Alternativas frente a la crisis de producción de granos básicos**

El modelo de desarrollo rural seguido en la mayoría de los países en desarrollo, se ha basado en el incremento de los rendimientos y en la producción, lo que dio lugar a un excedente para el mercado, y consecuentemente, a mayores ingresos para la adquisición de bienes y servicios para los productores de subsistencia. Sin embargo, diversas limitaciones estructurales impidieron el éxito de ese modelo en la agricultura de subsistencia entre las cuales sobresalen la estructura agraria, las relaciones desiguales de intercambio y la escasez de medios de producción.

Por otro lado, aunque la obtención de excedentes de productos básicos, por parte de los campesinos, estaba enfocada a alcanzar la tan buscada autosuficiencia alimentaria del país, ella se

---

\* Appendix. Kirsten, "Los productores campesinos", Alternativas para el campo mexicano, Tomo I, PUAL-UNAM, Ed. Fontamara, pág. 196 y 197.

pretendía lograr a costa del propio desarrollo de esos productores. Así, en realidad, resultaba un engaño y una injusticia que fueran esos productores quienes debían alcanzar dicha autosuficiencia, más aún, cuando a los productores empresariales se les permitió y apoyó para que sus cultivos fueran más remunerativos para el mercado y/o exportación.

El modelo de desarrollo del país, aplicado en la década de los ochentas condujo a una fuerte crisis económica y, como consecuencia, a la "quiebra" de la producción agropecuaria, generándose una gran descapitalización, abandono y una mayor desigualdad, opresión y pobreza. Frente a este panorama, en los primeros dos años de su gobierno, CSG implantó programas como el Programa Nacional de Concertación Agraria, Pronasol, los 10 puntos para la reactivación y la justicia en el campo, y otros más, todos ellos insuficientes para modificar la deteriorada situación del campo mexicano.

Esto llevó a plantear un cambio en el modelo de desarrollo rural seguido en la década de estudio, en el sentido de que éste no se podía pretender alcanzar exclusivamente con base en la producción, sino en la solución de los problemas de raíz y la satisfacción de las necesidades comunitarias más elementales. Dentro de este concepto de desarrollo, la producción, sin desconocer su importancia, debía verse como parte de la problemática global de la agricultura de subsistencia, y contribuir así al desarrollo rural. Sin embargo, para que esto pudiera darse en el sistema económico dominante, los productores necesitaban adquirir poder social y político, y la única manera de lograrlo era a través de su organización independiente.

Un concepto diferente de desarrollo rural es el que parte de la identificación de las limitaciones estructurales, que en la década de los ochentas enfrentó la agricultura campesina, entre las cuales se pueden mencionar a la estructura agraria, las relaciones desiguales de intercambio y la escasez de medios de producción, por señalar algunas de las más importantes. Un

verdadero desarrollo rural debería, necesariamente, basarse en la superación de estas limitantes. Sin duda, este planteamiento trascendía el ámbito rural, en la medida que implicaba transformaciones que afectaban al conjunto del sistema social y, por tanto, dependía de decisiones políticas.

Dentro de este concepto, el desarrollo rural estaría dado por: a) el grado al cual los grupos y comunidades rurales son capaces de definir sus objetivos, manejar sus propios recursos y determinar la naturaleza de sus relaciones con el resto de la sociedad para alcanzarlos, y b) el nivel de vida de los distintos grupos de la población rural en términos de la satisfacción de sus necesidades elementales.

Para ello se hubiera requerido, además del acceso a la tierra, capital y tecnología, una legislación adecuada, la organización de los factores de la producción, la educación formal y no formal de los productores, y su participación en la planeación y ejecución de las soluciones. En otros términos, lo anterior debe entenderse en el sentido de que dentro del sistema económico dominante, los campesinos necesitarían adquirir poder económico y consistencia política, para superar las estructuras de poder que los ha mantenido subordinados e impedido su mejoramiento social.

Por otro lado, el modelo de desarrollo rural que se siguió en los ochentas partía del supuesto de que el aumento de los rendimientos de la producción agrícola, obtenidos con base en las tecnologías modernas, a través del incremento de las ventas de excedentes al mercado y del aumento de los ingresos de los productores daría lugar al desarrollo rural, e implícitamente de que existiera o no la coincidencia entre los objetivos económicos del Estado y los objetivos de los productores de subsistencia.

Para que pudiera haber una nueva estrategia en el terreno alimentario, tal vez el más importante cambio en el esquema general de desarrollo sería que éste tuviera que orientarse a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población.

En el periodo de análisis, se debía destacar la convicción de que para reactivar al sector agropecuario y recuperar la autosuficiencia alimentaria era necesario reasignarle una mayor proporción del gasto público que facilitara: la creación de la infraestructura requerida en el campo, el desarrollo de tecnologías apropiadas y adaptables a las condiciones socioeconómicas y climatológicas del país; la capacitación adecuada a las mujeres y hombres de las áreas rurales; el apoyo crediticio a los campesinos a tasas preferenciales, pues durante muchos años se hicieron cargo de la producción de maíz.

Asimismo, si el objetivo era incrementar la productividad agropecuaria, eso no sólo podía lograr mediante la utilización de tecnologías más modernas, sino también reestructurando la política de precios de garantía regional, de tal manera que se hiciera atractiva y rentable la actividad al productor campesino en determinadas áreas geográficas.

Además, la política agropecuaria debió considerar la necesidad de un balance equilibrado entre los precios que recibían los productores y los que pagaban los consumidores. Esto era sumamente relevante si se toma en cuenta que los consumidores, en promedio, asignaban un alto porcentaje de su gasto total a la compra de alimentos: poco más del 40% en 1990 y, que dada la contracción que se dio en el poder adquisitivo de los trabajadores en los últimos años, cualquier oscilación que se presentara en los precios de los alimentos causaría una fuerte presión en el consumo.<sup>86</sup>

La política que se menciona debía recalcar la necesidad de poner un mayor énfasis en un desarrollo rural que conllevara a incrementar el nivel de vida de la gente del campo y a reducir la brecha que existía entre los ingresos y oportunidades de la población urbana y rural. Desde luego, contando con todos los elementos de juicio para definir qué producir, qué estimular y a

---

<sup>86</sup> Salcedo Baca, Dizarda. *El Financiero*. 18 de octubre de 1990, pág. 39.

quién beneficiar, sin perder de vista que dados los compromisos que enfrentaba el país con el exterior en lo relativo a las negociaciones de la deuda externa, cada vez era más difícil el uso de los subsidios como mecanismo de estímulo a la producción y al consumo.

Sin embargo, si los recursos que se emplearon en la importación de maíz en los ochentas se hubieran dedicado al fomento de su producción es muy probable que al finalizar esa década se hubiera llegado a niveles de vida más dignos para el campesinado mexicano. Por ejemplo, de 1980 a 1990 el valor de las importaciones de maíz ascendieron en promedio a aproximadamente 370 millones de dólares anuales, siendo 1983 el año en que se pagó el mayor precio por importaciones del grano (634 millones de dólares).<sup>11</sup>

La organización de los campesinos, así como las reformas institucionales y legales, en función de la producción de alimentos básicos, eran elementos esenciales en la política de reactivación productiva. Crear organizaciones y hacerlas interlocutoras frente al sector público hubieran generado certidumbre a los programas y liberar capacidades creativas de la población beneficiada.

El diseño y la aplicación de políticas diferenciadas, de acuerdo con las instancias y condiciones de acceso de los distintos grupos sociales que conformaban la población objetivo no podían ser definitivos. Medidas y políticas se debían revisar permanentemente, a fin de evaluarlas en función del logro de los objetivos perseguidos y de corregir defectos y desviaciones.

Toda estrategia económica que busque elevar la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables de la población, así como recuperar la atosuficiencia alientaria, debe otorgar un papel relevante al sector agrícola y a la manera en que su funcionamiento se vea influido por el marco de la política

---

<sup>11</sup> V Informe de Gobierno, 1993, pág. 367.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

macroeconómica. Existe consenso en que la evolución satisfactoria del sector agrícola ha sido un elemento básico, tanto del desarrollo sostenido y armónico de las economías como del equilibrio social. En particular, la transformación de la agricultura campesina constituye una pieza clave en la eliminación de la marginalidad, en la solución de los problemas crónicos del empleo y en la modernización global de las sociedades rurales.

La protección a la industria por parte del Estado ha traído como resultado una relación de precios internos que deterioró el poder adquisitivo de los productos agrícolas, en términos de bienes industriales, disminuyendo así los ingresos reales del productor rural, con lo cual se desalentaron la inversión y la producción en la agricultura, se penalizó la generación de empleos y se prolongó la pobreza en el campo. Por consiguiente, uno de los objetivos más importantes hubiera sido impulsar el desarrollo del subsector campesino, por ser esencial no sólo para combatir la pobreza rural sino, además, porque el incremento relativo de sus ingresos se hubiera traducido en un aumento de la demanda agregada de otros sectores de la economía.

Aún en situaciones de escasez de recursos financieros, tal como sucedió en los ochentas, la política de gasto público debía implicar una combinación de subsidios y de inversión pública. Hacer una selección de prioridades para las inversiones públicas, por sus efectos sobre la oferta alimentaria, la política de empleo y mejora de los sistemas de comercialización y distribución de alimentos. Por otro lado, cabe afirmar que la política de subsidios, tanto al consumo como a la producción se hubiera diseñado en forma diferenciada, en función de las particularidades de cada región y la población objetivo.

Ejemplo de lo anterior lo constituyó la cobertura efectiva de la población objetivo que tuvo la Conasupo-Coplamar, esencialmente en el tercio más bajo en la distribución rural del ingreso, que estaba en parte determinada por la distribución geográfica de su

cadena distributiva. Conasupo-Coplamar constituyó su cadena principalmente en las áreas deficitarias en maíz de las zonas centro y sur del país."

Para transformar los esquemas tradicionales de intervención del Estado en el agro en ese momento, se debió de exigir como condición una mayor capacidad de negociación social por parte de los campesinos y el fortalecimiento de sus organizaciones productivas. Todo el aparato estatal debió cesar de ponerse al servicio de sí mismo y de los grupos rurales privilegiados, para impulsar el desarrollo de una agricultura campesina autogestionada.

Otras medidas importantes hubieran sido: impulsar efectivamente la agricultura de temporal y poner un alto a la ganaderización. El criterio tenía que ser el menor número de tierra para los animales. Así, para avanzar hacia un modelo de consumo más racional y adecuado a las necesidades mayoritarias se requería: fortalecer la producción de alimentos básicos con instrumentos de fomento y reactivar las redes distribuidoras que terminaran al máximo con el intermediarismo, como en su momento lo fueron los productos "Alianza" de las tiendas rurales Conasupo-Coplamar; regular y controlar a las empresas trasnacionales, a la vez que se hubiera impulsado la integración agroindustrial de las organizaciones campesinas (hoy bloqueada por el modelo alimentario trasnacional); regular la publicidad en radio y televisión de productos "chatarra" para combatir el consumo elitista y superfluo. Finalmente, un modelo alimentario alternativo tiene que basarse en la organización de los consumidores y en una nueva conciencia alimentaria.

En cada comunidad debe existir la preocupación por conocer y entender los mecanismos que influyen en su situación; identificar y establecer los verdaderos problemas que obstaculizan su desenvolvimiento. El concepto de desarrollo rural debe asociarse

---

" Fox, Jonathan. "Los consejos comunitarios de abasto en México"; en Investigación Económica No. 191, enero-marzo de 1990, pág. 47.

con la capacidad de un grupo social para producir y acumular volúmenes de alimentos a ritmos tales, que les permita satisfacer las necesidades de todos sus miembros, a pesar de que puedan existir diferencias en la distribución interna de los beneficios.

No obstante penalidades y sacrificios, los campesinos han seguido suministrando a la sociedad granos baratos, porque su vida gira en torno a la producción, consumo y venta de esos granos. Es justo y necesario apoyarlos en una empresa que tiene tanta importancia nacional y social. En cambio, los agricultores capitalistas han desarrollado intereses cada vez más ligados al mercado externo y a la agroindustria transnacional y nacional, que no tienen mucho que ver con las necesidades de consumo de las mayorías. Aun así, han acaparado la tierra, el agua, la inversión y el crédito público, entre otros.

Elevar la producción de alimentos implica incrementar la inversión y el financiamiento públicos en el agro, canalizando una parte sustancial de esos recursos a las zonas de temporal. Se debe tener en cuenta que los países industrializados que han controlado el comercio internacional de alimentos han subsidiado, mediante diversos mecanismos, a sus agricultores. Por ejemplo, los subsidios que se otorgaban a los productores de maíz en E.U. era de hasta de 48% en 1992.<sup>49</sup> Asimismo, mientras el gobierno estadounidense entregó subsidios directos a los productores agrícolas por casi 40 mil millones de dólares anuales en 1992, y el de Canadá por aproximadamente 8 mil millones de dólares, el gobierno de México destinó tan sólo 494 millones de dólares en el mismo año.<sup>50</sup>

Una estrategia de desarrollo rural tiene que plantearse la creación y fomento de los ejidos, las comunidades y los minifundios, para que se transformen en verdaderas empresas productivas, es decir, en unidades fuertes y versátiles económicamente, con capacidad de autorregulación y concertación

---

<sup>49</sup> Rojas, Rosa. La Jornada, 23 de enero de 1992.

<sup>50</sup> Enciso, Angélica. La Jornada, 9 de mayo de 1992, pág. 1 y 28.

de alianzas. Se difiere de las acciones encaminadas a la destrucción del ejido, de su pulverización, ya que la mayoría de ellos son productores y consumidores netos de maíz, que de alguna u otra manera, a veces no creíble, han mantenido la producción del grano, aun en épocas muy difíciles.

La construcción de dichas empresas es un proceso que depende de tres tipos de condiciones: el fortalecimiento de las unidades campesinas como organizaciones económico-sociales en sentido estricto, el control de las organizaciones campesinas sobre su propio proceso productivo interno y el grado de dominio de las organizaciones campesinas sobre actividades que van más allá de la agrícola y que tienen una gran importancia en la creación y distribución del excedente económico. En particular, el control campesino de la comercialización y de algunas actividades agroindustriales, son requisitos para el desarrollo de sus empresas productivas, ya que es la única forma como podrían aumentar su poder de crear más excedente económico y apropiarse de él.

Es más fácil lograr la autosuficiencia alimentaria a partir de la acción de organizaciones campesinas directamente interesadas en aumentar la producción, que basándose en el funcionamiento de programas burocráticos y en las decisiones de funcionarios incapaces. Esto no significa rechazar la intervención del Estado en el agro, al contrario, significa hacer que las instituciones sirvan a las necesidades de los campesinos organizados y a las del país mismo.

Sin embargo, a principios de la década de los noventa se reformaron y derogaron algunas fracciones del Artículo 27 Constitucional, con el propósito de "capitalizar el campo y hacer al ejido más productivo y competitivo". Sin profundizar en el análisis de ese concepto, por estar fuera de contexto del periodo de estudio, sólo se hace un breve comentario al respecto, por considerar que gran parte de la producción de maíz se realiza en tierras ejidales.

Con la realización de dichas reformas a finales de 1991, se iniciaba un proceso de privatización de la tierra, ya que se le otorgaba la posesión y libertad al ejidatario para hacer con su tierra lo que mejor conviniera. Sin embargo, debido a la carencia de fuentes de financiamiento, y sin otros medios para hacer producir la tierra, terminará por fraccionar y vender su único patrimonio, lo que traerá como consecuencia que el campesinado termine por convertirse en proletariado rural, con toda la secuela de fenómenos que ello implicaría.

La causa fundamental de la crisis agrícola agudizada a lo largo de los ochentas no residía en la estructura jurídica del ejido ni en las formas de tenencia de la tierra, sino en la aguda descapitalización del campo, resultado de la política neoliberal instrumentada en esa década, que redujo sustancialmente la inversión pública hacia el sector agropecuario y abrió las fronteras a productos agrícolas de otros países.

Con las medidas antes señaladas se privilegiaba la alianza del Estado con el capital y se iniciaba un proceso de privatización de las tierras ejidales a partir de la penetración de capital extranjero vía las sociedades mercantiles. Se trataba de un proceso de desmantelamiento del sector campesino cuyo fin era convertirlos en jornaleros agrícolas.

Así como a principios de los ochentas, las medidas para reformar la tenencia de la tierra fueron recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los problemas del campo se han sustentado en una inversión pública insuficiente, la baja en los precios de garantía, las altas tasas de interés, la falta de acceso directo al mercado, el acaparamiento de tierras, la falta de seguros agrícolas de cobertura total y, en fin, en el corporativismo y burocratismo de las instituciones.

#### 4.3 Proyecciones alimentarias al año 2000

Distintas proyecciones se han hecho sobre las demandas que para el año 2000 se requerirán a fin de alimentar a aproximadamente 103 millones de mexicanos. En su momento, y a la luz de los éxitos productivos del SAM, las expectativas de obtener magníficos resultados para el año 2000 no eran tan pesimistas. A sólo unos cuantos años de finalizar el presente siglo, se ve mucho más lejana la posibilidad de lograrlo, y no será por falta de potencial productivo sino por falta de políticas de fomento apropiadas en la producción y el desarrollo rural.<sup>41</sup>

Cuadro No. 7

#### PREVISIONES DE PRODUCCION DE MAIZ AL AÑO 2000

Años	Superficie sembrada */ (Miles de Has)	Superficie cosechada (Miles de Has)	Producción (Miles de Ton)
1981	8 589	8 150	14 768
1982	8 589	5 704	10 147
1983	8 636	7 421	13 061
1984	8 024	6 972	12 912
1985	8 309	7 571	14 037
1988	8 410	7 342	13 861
1990	8 478	7 401	14 143
1995	8 650	7 551	14 883
2000	8 825	7 704	15 863

\*/ Se estimó que la superficie sembrada crecerá al 0.4% anual.

Fuente: DGPES-Subsecretaría de Planeación, SARH, PRONADRI-SIEPA, octubre de 1985, pág. 148.

<sup>41</sup> Carabias, Julia, Ideas, Excelsior, 27 de enero de 1989, pág. 1, sección A.

Las proyecciones realizadas en el cuadro No. 7 mostraban que en el marco del Pronadri, esas previsiones parecían bastante conservadoras en 1985, ya que se proyectaba una disminución en la producción de maíz de apenas 1.2% para 1988, cuando los resultados reales para ese año mostraron una disminución de 24.8%, con relación a 1985, lo cual demostró que lo que el Estado se proponía estaba muy alejado de la realidad.

El reto a que se enfrenta el campo mexicano, es que no sólo tiene que producir cada vez más, sino para más personas -lo cual eleva mucho la carga (se estima que en el año 2000 habrá 2.3 habitantes urbanos por uno rural)- y cada vez en peores condiciones socioeconómicas y ambientales: los campesinos pobres son cada vez más pobres y sus tierras están cada vez más deterioradas.”

Resulta urgente la aplicación de políticas que aumenten la producción de maíz, además de elevarla, garantizar que sea sostenida, y no hacer alarde por los buenos resultados de un año agrícola cuando al siguiente empieza a disminuir de nuevo la producción. Existen métodos de investigación que pueden perfeccionarse y adaptarse según sea necesario; falta el elemento más crítico para el éxito: el apoyo que permita a los investigadores ayudar al sector que produce maíz a enfrentar los retos del momento, del año 2000 y más adelante.

---

“Ibid., pág. 1, sección A.

## Cuadro No. 8

**PROYECCIONES DE LA PRODUCCION DE MAIZ AL AÑO 2000**

(Miles de toneladas)

Años	Riego	Temporal	Total
1990	3 308	11 327	14 635
1991	4 273	9 979	14 252
1992	5 401	11 528	16 929
1993	5 593	12 716	18 309
1994	5 861	13 021	18 882
1995	6 143	13 334	19 477
1996	6 437	13 654	20 091
1997	6 746	13 981	20 727
1998	7 070	14 317	21 387
1999	7 409	14 660	22 069
2000	7 765	15 012	22 777

Nota: para la proyección se empleó la fórmula de la tasa de crecimiento media anual:  $[(\text{año final}/\text{año inicial})^{1/n} - 1](100)$ .

Fuente: Elaboración propia, con cifras del V Informe de Gobierno hasta 1993.

Se ha hablado mucho de políticas de inversión pública que apoyen a las zonas agrícolas pobres, pero sus resultados no se han visto hasta ahora. Ello, indudablemente transitará por los aparatos estatales, porque fuerzas espontáneas del mercado o la sola voluntad de agentes sociales aislados no van a resolver los problemas. Para ese tránsito, las instancias estatales necesitarán reformarse con una activa participación de los productores, de tal manera que sus mecanismos de operación no refuercen sus grupos de poder caciquil ni sus formas de dominación, sino que sean mecanismos de poder de los productores en proceso de construcción de sus organizaciones autónomas. Pero aun esa consolidación del sector social requiere de un apoyo estatal decidido.

En México, una estrategia para el crecimiento del sector agropecuario debe pretender atenuar la desigualdad social y económica que conlleva la estructura actual. No se puede aspirar a un país verdaderamente moderno, con una industria capaz de competir con sus productos en los mercados internacionales, si no somos capaces de alimentar a los propios habitantes del país. Ninguna nación es capaz de mantener un crecimiento sostenido, mientras gran parte del campo esté sometido a una situación de atraso productivo y marginación. Una economía nacional sólo puede sustentarse en la base de una agricultura fundada en la distribución de los beneficios del crecimiento y no sumergida en el conflicto de un desarrollo excluyente.

No se debe olvidar que en los próximos años la situación mundial (precios internacionales, políticas agrícolas de Estados Unidos y Canadá) no permanecerán estáticas, como tampoco lo harán las condiciones internas de la demanda de maíz y el desarrollo tecnológico de su producción. La política gubernamental desempeñará un papel fundamental sobre estos últimos, en la evolución de la competitividad de la producción interna de maíz, el ingreso de los productores y la eficiencia de la actividad maicera.

Es evidente que sólo con rendimientos más altos en la producción de maíz se podrá satisfacer la creciente demanda. Sin embargo, en las circunstancias antes señaladas se confirma la necesidad de elevar la productividad en esa rama, la cual exige un mayor interés por parte del Estado y de la sociedad en general.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Desde los años cuarentas y más específicamente durante los cincuentas, la agricultura mexicana desempeñó un papel preponderante en cuanto promotor del naciente sector industrial, pues le suministró las materias primas requeridas, así como las divisas necesarias para su desenvolvimiento. Durante ese periodo, la agricultura se desarrolló de manera satisfactoria, ya que había recibido gran impulso con la reforma agraria cardenista y la utilización de maquinaria e insumos en algunas regiones del país.

Por su parte, la producción de maíz se realizaba sin mayores problemas, pues existía menos población en las ciudades y el campesinado mayoritario era autosuficiente, y aún tenía excedentes para el mercado. En ese tiempo existía autosuficiencia en su producción, y hasta se exportaba.

A mitad de los sesentas, el desarrollo que venía observando el sector agrícola se rompe, y comienza su decadencia, de la cual no ha podido recuperarse. En el periodo 1977-1979, se descubren grandes reservas petroleras y se genera una demanda externa creciente de hidrocarburos. Una vez iniciado el auge petrolero, el gobierno consideró que era preciso reorientar los programas agropecuarios para impulsar la vieja propuesta de la autosuficiencia alimentaria, con base en la reactivación de las áreas de temporal y de la "organización superior de los productores".

La década de los ochentas se caracterizó por una fuerte crisis financiera, elevada deuda externa e incesante inflación, la cual dejó una profunda huella en la sociedad mexicana. Para algunos fue "la década perdida", para otros fue un periodo de ajuste estructural de la economía. Sin embargo, los que más la

resintieron fueron los trabajadores asalariados urbanos, y con más severidad, el campesinado rural.

En el transcurso de los sexenios 1977-1982 y 1983-1988, la agricultura pasó a segundo término dentro de la estrategia de desarrollo nacional. El modelo de desarrollo seguido por el Estado mexicano lo condujo a moldear a la agricultura y hacerla funcional a los intereses y desarrollo capitalista del país.

Con el propósito de atenuar el grave rezago que se venía presentando en la agricultura, así como en los niveles de alimentación, en marzo de 1980, se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), como bandera de lucha del gobierno contra el fenómeno de la insuficiencia alimentaria y como una forma de mejorar los niveles de vida del sector rural, principalmente.

Además, el SAM, una de las estrategias más innovadoras de "desarrollo rural", la primera de la posguerra que reconoció el papel de los campesinos y el significado de la autosuficiencia, no pudo cambiar la política seguida hasta 1980, porque se plasmó con el estilo característico del momento: dar todo a todos, posponiendo el pago de la factura." Los éxitos del SAM en aspectos productivos, económicos y sociales no lograron evitar su extinción. Sus herederos, el Pronal y el Pronadri, consiguieron mejoras en la formulación a costa de la eficacia: algunas de sus mejores sugerencias no lograron salir del papel en que se habían escrito; otras fueron constantemente contradichas en la práctica institucional.

Los avances en materia de producción alimentaria observados durante el sexenio de JLP fueron compatibles con la marginación campesina de la producción. Por lo menos en 10 distritos de temporal no se observaron los beneficios prometidos por el SAM, lo que indicaba que "no existió una relación directa y mecánica

---

<sup>13</sup> Esteva, Gustavo. "El desastre agrícola: adiós al México imaginario". Comercio Exterior, agosto de 1988, pág. 663.

entre la autosuficiencia alimentaria y la elevación del nivel de vida de las grandes masas de la población".<sup>94</sup>

Para apoyar lo anterior, a principios de los ochentas, con la instrumentación del SAM, el Estado comenzó a inyectar masivamente recursos al campo a través del crédito, la producción y comercialización de insumos y posteriormente financiando la investigación agronómica. Además, el Estado asumió un papel decisivo en la comercialización agrícola interna, tanto por la vía de los precios de garantía al productor y los precios controlados en la venta, respaldada por una política de importaciones y exportaciones, como por medio de la intervención directa en la intermediación y eventualmente en la transformación del producto a través de la Conasupo.

En ese periodo, el crecimiento económico continuó apoyándose principalmente en la demanda externa de petróleo, por lo que fue posible continuar con el ritmo de importaciones requeridas. Al final del periodo del Presidente José López Portillo se dio un fuerte impulso a la producción de granos alimenticios con la creación del SAM, cuya herramienta principal fue el aumento de los precios de garantía, así como el otorgamiento de subsidios para la adquisición de maquinaria y equipo, pero que arrojaron resultados muy limitados. Tal propósito no se cumplió cabalmente, ya que el programa se interrumpió cuando los precios de los hidrocarburos declinaron y cuando se produjo el cambio de gobierno y de sus planes.

La estrategia del SAM fue también una aproximación a la autosuficiencia alimentaria, extremadamente coyuntural, puesto que dependía del monto del gasto público y de su orientación. En efecto, los incrementos en la producción agrícola coincidieron con incrementos del gasto público; en el periodo considerado, resaltó el gran incremento en la producción de maíz sobre todo de los años 1980 y 1981, junto a un importante aumento en la tasa de

---

<sup>94</sup> Caballero, Emilio y Zermeno, Felipe. "La agricultura en el sexenio de JLP": UAM, 1984, pág. 113.

crecimiento anual del gasto público ejercido por la SARH, que en esos años fue de 135.2 y 14%, respectivamente; pero en 1982, cuando dicha tasa cae al -16.5% se produce una disminución en la producción de 2 millones de toneladas de maíz."

Los importantes montos e incrementos del gasto público de ese periodo dirigidos a la agricultura no significaron incrementos en el esfuerzo productivo con participación directa estatal en el área social, sino que se orientaron al estímulo de la inversión privada hacia ciertos cultivos, modificando las condiciones de rentabilidad en el agro, lo cual hizo depender el proyecto de autosuficiencia alimentaria no sólo del monto del gasto público, sino también de las decisiones privadas independientes y sujetas a la planificación de los empresarios capitalistas del campo.

Sin embargo, el SAM no cumplió con los objetivos que el gobierno se había fijado, como eran: recuperar la autosuficiencia en granos básicos y elevar los niveles de vida y nutricionales del pueblo mexicano. Los niveles de producción y de mejoras económicas duraron muy poco tiempo, pues ese programa sólo fue hecho para obtener beneficios en el corto plazo, esto es, en lo que restaba del sexenio. Cabe mencionar que apoyándose en los buenos precios y amplio mercado que el petróleo tenía en esos momentos, el gobierno disponía de suficientes recursos que le permitían hacer las inversiones convenientes en el sector agropecuario.

Por otra parte, en 1983 el nuevo gobierno formuló el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que incluía programas sectoriales de manera conjunta. En ese mismo año se creó el Programa Nacional de Alimentación (Pronal) con los objetivos prácticamente similares a los del SAM, con la salvedad de que ya no se pretendió la autosuficiencia, sino solamente la soberanía alimentaria, pues la falta de recursos internos y los compromisos de la deuda externa ya no permitieron alcanzar tal objetivo. Así,

---

<sup>54</sup> Ibid., pág. 114.

los principales programas alimentarios de la década de los ochentas (SAM y Pronal) cuyos objetivos primordiales eran lograr la autosuficiencia alimentaria de productos básicos en zonas de temporal no tuvieron los resultados esperados, debido a contradicciones de la política económica, así como por fenómenos negativos de orden internacional.

Por su parte, en mayo de 1989 el nuevo gobierno lanza lo que sería el Programa Nacional de Modernización del Campo, con objetivos similares a los programas agropecuarios de los dos gobiernos anteriores, con la diferencia de que en este último se haría énfasis en "asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un programa de apertura comercial" y alentar el potencial exportador, tendencia del modelo neoliberal del gobierno que se venía observando desde 1982.

En ese marco de "modernización", en agosto de 1990 el nuevo gobierno creó el Programa Nacional de Alimentación (Pronal) 1989-1994, con el objetivo general de asegurar el abasto de alimentos a la población en condiciones adecuadas de calidad y precio, sobre todo en beneficio de los grupos de más bajos ingresos. Asimismo, dicho programa establece los objetivos específicos de apoyar la soberanía alimentaria nacional y garantizar la seguridad alimentaria a la población, en términos de suficiencia, disponibilidad y acceso."

Al igual que el Pronal de Miguel de la Madrid, el Pronal de Carlos Salinas de Gortari (CSG) pretendió garantizar también la soberanía alimentaria, pero con la diferencia de que ahora solamente se perseguiría la "seguridad alimentaria", vigorizando la estructura productiva interna, sin demérito de promover a partir de una mejor inserción de México en el mundo, el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas que favorecieran a los intereses fundamentales de la nación.

---

" Programa Nacional de Alimentación, 1989-1994, agosto de 1990, pág. 13.

Por lo anterior, es de reconocer que durante los ochentas existía una profunda crisis en la agricultura mexicana. Sin embargo, dicha crisis no golpeaba por igual a todos los que habitaban en el medio rural, sino que los que la resintieron con mayor severidad fueron los campesinos productores de granos básicos, sobre todo maíz. Asimismo, los planes y programas llevados a cabo para recuperar la autosuficiencia alimentaria no lograron los objetivos que se habían propuesto, a pesar de los esfuerzos realizados por los diversos gobiernos en el lapso referido; el sector rural permaneció sin cambios relevantes.

La crisis que se agudiza a partir de 1982 no era sólo la manifestación del alza inflacionaria de los precios de los alimentos, aunada a la deficiencia en los abastecimientos, sobre todo de granos, sino que se centraba en la desigualdad creciente producida por la política del Estado que pretendía lograr "el desarrollo rural integral".

Al finalizar los ochentas, el modelo neoliberal seguido desde 1982 pretendía tomar nuevos bríos, cuando en mayo de 1989 se publica el Programa Nacional de Modernización del Campo, con objetivos prácticamente similares a los del Pronal de un sexenio antes, con la diferencia de que en este programa se hacía énfasis en fomentar la apertura comercial con el exterior, así como promover la inversión nacional y extranjera en el campo y alentar el potencial exportador de la agricultura.

Por su parte, las políticas de precios de garantía y financiamiento para la producción de maíz no lograron motivar su producción en las áreas campesinas, sino que fueron aprovechadas por aquellos empresarios que contaban con grandes extensiones de terrenos, donde los rendimientos eran altos, se empleaba maquinaria y contaban con financiamiento oportuno, por considerárseles como sujetos de crédito.

El modelo económico seguido durante los ochentas en el medio rural sólo condujo a una mayor desigualdad; privilegiar a ciertos

cultivos y marginar a otros (maíz sobre todo), y llevó a agravar aún más la situación económica y social.

Si bien es cierto que la tesis postulada por numerosos autores en el sentido de que el sector agropecuario en su conjunto fue base importante del financiamiento de la economía en general, y del proceso de industrialización en particular, no menos cierto es que la economía campesina fue la que resintió más las consecuencias de ese proceso. En cambio, la agricultura de tipo capitalista contó con toda una gama de apoyos e incentivos que el Estado proporcionó para su desenvolvimiento.

Una conclusión se desprende de los párrafos anteriores: no es posible tratar igual a los desiguales. Si existe acuerdo en que los móviles, necesidades, problemas, etc., son diferentes debido a las particularidades que reviste su relación con el todo nacional y a que las comunidades no son homogéneas entre sí, resulta un grave error aplicar las mismas soluciones a todos.

La difícil situación que enfrentaron un gran número de comunidades rurales durante los ochentas, ocasionó en la mayoría de ellas un franco proceso de deterioro, y muchas desaparecieron o se desintegraron como tales. En esas condiciones, en las que las necesidades sociales eran muy elevadas, plantear como meta la autosuficiencia nacional en la producción de maíz resultaba un elemento estratégico y fundamental de la política del Estado hacia el campo. Pero, realmente carecería de sentido aspirar a lograr esta meta dentro de las mismas reglas del juego del "modelo neoliberal".

La descapitalización del sector agrícola obedeció en buena medida a los bajos niveles de la inversión pública y el financiamiento bancario, así como al deterioro de los precios relativos de los productos primarios. El abatimiento de la producción agropecuaria y su incapacidad para satisfacer la demanda nacional profundizaban la pérdida de la autosuficiencia alimentaria del país.

Por otra parte, es importante señalar que la dinámica de la crisis agrícola no fue generalizada en los ochentas, por lo menos durante los primeros años. Distintos grupos de cultivos como las oleaginosas, los forrajes, las hortalizas, los frutales y otros cultivos industrializables mostraron un comportamiento económico positivo, debido a los avances de los procesos de ganaderización, agroindustrialización y transnacionalización del agro mexicano.

La mayor pérdida de dinamismo de las actividades agrícolas radicó en el estancamiento de la superficie cosechada, que se mantuvo en alrededor de 20 millones de hectáreas en dicha década. La que más disminuyó fue la superficie de temporal, sobre todo la destinada al cultivo de granos básicos. Dadas las relaciones entre agricultura de temporal, cultivos básicos y productores tradicionales, puede decirse que la crisis agrícola afectó fundamentalmente a los campesinos pobres y sus cultivos históricos.

El estancamiento de la producción primaria, principalmente después de 1982, se manifestó en la profundización de la miseria rural y en los crecientes volúmenes de alimentos que se tenían que importar, debido a la mayor demanda. En 1980 se importaron más de 5 millones de toneladas de granos básicos; de 1983 a 1987, un promedio de 6.8 millones, y en 1988, más de 7 millones de toneladas.<sup>57</sup>

En términos generales, los avances atribuibles al SAM no cambiaron la situación: el Pronal (1982) y el Pronadri (1985) reiteraron el diagnóstico y agregaron algunos tintes sombríos. Tanto los documentos oficiales como los estudios académicos independientes han seguido mostrando desde entonces el mismo panorama dramático, aunque los primeros intenten a veces disimularlo en el recuento de avances siempre insuficientes y a menudo contraproductivos que no logran revertir la situación.

---

<sup>57</sup> Romero Polanco, Emilio. "La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo". Comercio Exterior, septiembre de 1990, pág. 863.

En la década de los ochentas, y principalmente a partir de 1983, México se encontraba bajo la política neoliberal impuesta por el FMI, organismo que condicionó el otorgamiento de créditos, a fin de que el gobierno mexicano realizara una serie de modificaciones en su política económica. Entre las medidas impuestas se encontraba la apertura comercial, la cual estaba golpeando a importantes ramas de la industria nacional. Sin embargo, el gobierno mexicano presentaba las cosas como si la apertura comercial fuera un clamor de los mexicanos, como una decisión de política económica adoptada por las mayorías.

Ya lo había advertido el economista René Villarreal, desde antes de que se iniciara el derrumbe del proteccionismo industrial: "el modelo monetarista, de economía abierta es simplemente un modelo de estabilización sin desarrollo, que eventualmente, puede reducir la inflación a costa no sólo del estancamiento económico y mayor desempleo, sino del desmantelamiento de la planta industrial, y de un deterioro del sistema económico, transformando la inversión productiva en especulativa".<sup>41</sup>

La "estrategia de cambio estructural" era, por así decirlo, el nudo que ataba los hilos de la política económica que provocaron la nueva crisis agrícola, la crisis alimentaria con su agravamiento de la desnutrición y en suma, la crisis general de la economía. El objetivo primordial de esta estrategia fue generar excedentes exportables para pagar el servicio de la deuda externa. La consecuente necesidad de hacer competitiva la industria nacional resultaba un medio necesario para la consecución de aquel fin. Pero esta competitividad no era cosa fácil, por la insuficiencia de capitales para el cambio tecnológico. Entonces, el único instrumento real que el Estado otorgó a los empresarios para lograr esta competitividad fue el abaratamiento de la mano de obra.

---

<sup>41</sup> Citado por José Luis Calva, en "Crisis agrícola y alimentaria... op. cit., pág. 113.

El sexenio que concluyó en 1988 dejó en el campo una herencia poco alentadora. Las condiciones de vida que sus habitantes presentaban eran de miseria, con grados de desnutrición similares a los de 1936 y con un marcado resurgimiento de las llamadas enfermedades de la pobreza, tales como la ceguera infantil. Además, el deterioro en el ámbito de la producción era evidente, lo mismo que la pérdida de cuantiosa infraestructura rural, como consecuencia de los constantes recortes presupuestales.

La pérdida de la autosuficiencia alimentaria, el desempleo, la desnutrición, los grandes fenómenos migratorios, eran tan sólo algunos aspectos del problema estructural que enfrentaba el México rural de los ochentas. El hecho de que la tasa de crecimiento demográfico hubiera superado a la de producción de alimentos en los últimos 18 años (hasta 1989), significaba que la disponibilidad de estos últimos por habitante había disminuido y se situaba a niveles equivalentes a los de 1970.

La estrategia de desarrollo "modernizador" de la agricultura mexicana en esa época transformó significativamente la estructura de los cultivos: los básicos fueron desplazados por los forrajeros y comerciales, relacionados con la exportación o el consumo urbano de altos ingresos. Asimismo, la estructura de los productores se había polarizado: una gran masa de campesinos, los cuales tenían la responsabilidad de la suficiencia alimentaria estaban marginados, mientras que las mejores tierras, los insumos productivos y el capital se concentraban en una minoría de productores organizados empresarialmente.

En el enorme potencial de recursos disponibles para recuperar el dinamismo agrícola, resultaba evidente que la agricultura podía volver a desempeñar eficazmente las funciones especiales que una economía sana y dinámica esperaba de su sector agropecuario, como lo hizo en los sesentas. Es indudable, asimismo, que no podrá suministrar ya en el futuro la mitad o más de las mercancías exportables, como lo hizo durante el llamado "milagro agrícola" y aun en los siete años posteriores.

En 1989, México enfrentaba una profunda crisis en la actividad agropecuaria, ya que la autosuficiencia alimentaria se había perdido en casi todos los productos, por lo que se realizarían importaciones de grandes volúmenes, tanto de productos agrícolas básicos como de pecuarios. Por lo anterior, era urgente la atención prioritaria al campo, pues consolidar la autosuficiencia alimentaria sólo podría determinarse en tanto se lograra una serie de ciclos productivos en forma consecutiva.

Se comentaba que la inversión agropecuaria en 1989 era insuficiente, y se anunciaba la posibilidad de que la iniciativa privada nacional participara en esa área, además de que el capital extranjero coinvirtiera en el campo con nacionales. Si las razones de esta decadencia eran la falta de inversión y el descenso de los precios de garantía, el camino era revertir esas tendencias. Pero la experiencia histórica indica que aumentos en los precios de los productos no siempre generan mayores índices de rentabilidad para todos los productores; tal vez esto solo haya resultado benéfico para los de mejores y mayores tierras.

La descapitalización del campo en la última década fue muy significativa, por lo que México estaba cada vez más lejos de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. El estancamiento productivo en el sector agropecuario continuaba agudizándose, al tiempo que crecía la dependencia alimentaria del exterior. Cifras oficiales revelaban que en 1989 la producción del campo había retrocedido 3.1% y las expectativas para 1990 no eran nada favorables, situación que se complicó con una tendencia alcista en las importaciones de alimentos.”

Al finalizar la década de los ochentas, un nuevo trato económico debía concertarse en el sector agropecuario. La industria y las ciudades se fundaron a partir de los excedentes generados en el campo. Ahora se tenía que fomentar que esa rentabilidad se revirtiera hacia los productores rurales; que los excedentes se

---

<sup>100</sup> Vázquez, Saúl. El Financiero, 24 de mayo de 1990, pág. 32.

conservaran y reprodujeran para atender los rezagos y carencias que se habían acumulado en el campo, para mitigar y corregir las desigualdades entre regiones y productores rurales.

No se trataba sólo de un acto de justicia que era impostergable, sino de una condición general para recuperar la autosuficiencia alimentaria y el crecimiento sostenido del país, corrigiendo sus deformaciones estructurales. La inversión social en el desarrollo rural era económicamente rentable bajo cualquier parámetro, pero era más que eso, era un requisito de viabilidad para el desarrollo nacional.

Durante el periodo de estudio, y concretamente desde 1982, cuando se hizo patente la falta de liquidez de la economía mexicana, la política hacia el sector agropecuario estuvo enmarcada dentro del modelo neoliberal. En esa política se han materializado las "recomendaciones" del Banco Mundial y las líneas de acción macroeconómicas definidas por el gabinete financiero (control y disminución de la inflación, hasta equipararla con los países con los que más se comercia; y finanzas públicas equilibradas y bajos salarios).

En ese sentido, la política agropecuaria mostraba dos aspectos: por un lado se firmaban convenios de concertación con los sectores productivos (PSE), y por el otro, se "modernizaba" el campo, privatizándolo en forma drástica; desaparecían los precios de garantía de la mayoría de los productos agrícolas y se congelaban los de maíz y frijol; se abrieron casi indiscriminadamente las fronteras y disminuyeron los aranceles a los productos agrícolas; se redujo el acceso al crédito bancario y se mantuvieron elevadas las tasas de interés; el Estado se retiraba del mercado regulador de precios y del acopio de productos básicos; etc.

La disminución de la intervención estatal en el sector formaba parte del proyecto neoliberal en el que se han sacrificado los niveles de vida del pueblo a cambio de un hipotético incremento

en la productividad y eficiencia. Si bien una menor participación del Estado en ciertas actividades del sector pudiera resultar benéfico para los productores, esto no significaba que en todos los casos resultara así. El Estado tiene responsabilidades sociales que cumplir (mecanismos compensatorios, actividades reguladoras, subsidios, estímulos, gasto social) y debe hacerles frente con eficiencia y sin paternalismo.

El abandono de estas funciones, en un contexto caracterizado por una profunda desigualdad de la concentración de la riqueza y de los recursos en el campo, provocará que quien ocupe los espacios "vacíos" sea la iniciativa privada; por lo tanto, este camino conduce más que al fortalecimiento del campesinado a la privatización del medio rural. Pero, además, seguirá profundizándose la pauperización del campesinado temporalero, y el conjunto de las organizaciones de productores tendrá que competir comercial y financieramente en condiciones de mayor desventaja, obedeciendo al modelo neoliberal imperante, el cual no se ha preocupado por recuperar la autosuficiencia alimentaria del país.

## 6. BIBLIOGRAFIA

"América Latina: opciones para eliminar la pobreza". CEPAL, PREALC, UNICEF. *Comercio Exterior*, Vol. 38, No. 2, febrero de 1987, pp. 139-145.

Appendini, K. "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto". *Comercio Exterior*, Vol. 41, No.10, octubre de 1991.

Aranda Izguerra, J. *Economía y Agricultura en México 1980-1990, (Antecedentes y Perspectivas)*. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. 1990.

Barkin, D. y Suárez, B. *El fin de la autosuficiencia alimentaria*; Centro de Ecodesarrollo-Ed. Nueva Imágen, México, 1982.

Barkin, D. y De Walt, B. "La crisis alimentaria mexicana y el sorgo". *Problemas del Desarrollo*. Cuarto Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, Vol. XVI, febrero-abril, 1985, No. 61, UNAM.

*Boletín mensual de información básica del sector agropecuario y forestal*. SARH, Abril 1991.

Caballero, E. y Zermeño, F. "La agricultura en el sexenio de JLP". *Economía: Teoría y Política* No. 5, UAM, 1984.

Calva, J. L. *Crisis agrícola y alimentaria en Mexico 1982-1988*. Ed. Fontamara, México, 1988.

*Estadísticas Básicas 1960-1986, para la Planeación del Desarrollo Rural Integral*, Tomo I, SARH, octubre 1988.

"*Estadísticas Históricas de México*"; Tomos I y II, INEGI, 1985.

Esteva, G. "El desastre agrícola: adiós al México imaginario". *Comercio Exterior*, Vol.38, No.8, agosto 1988.

Fox, J. "La participación popular y el acceso a la alimentación: Los consejos comunitarios de abasto en México, 1979-1986". *Investigación Económica*, No. 191, enero-marzo, 1990, UNAM.

Fox, J. y Gordillo, G. "Entre el Estado y el mercado: Perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicano". *Investigación Económica*, No. 190, octubre-diciembre, 1989, UNAM.

García Acosta, V. *Los señores del maíz*. Ed. Panagea, México, 1990.

Gómez Oliver, L. "Crisis agrícola, crisis de los campesinos". *Comercio Exterior*, Vol. 28, No. 6, junio de 1978.

Gordillo, G. "El núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México". *Investigación Económica*, No. 47, enero-marzo, 1979. UNAM.

Gordillo, G. "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global. Hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo". *Comercio Exterior*, Vol. 40, No.9, septiembre 1990.

Hernández Xolocotzi, E. "La agricultura tradicional en México". *Comercio Exterior*, Vol.38, No.8, agosto 1988.

Hewitt de Alcántara, C. "La economía política del maíz en México". *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 10, octubre 1991.

*Las empresas transnacionales en la agroindustria mexicana*. CEPAL, mayo de 1981.

Martín del Campo, A. "Transformación agraria y nuevas opciones para el desarrollo". Ponencia presentada en el Coloquio sobre Economía Mexicana, efectuado en el Colegio de México, del 26 al 30 de marzo de 1978.

Mellor, J. *Economía del desarrollo agrícola*. Ed. FCE, México, 1975.

*México: seguridad alimentaria y desarrollo. Algunas proposiciones sobre el marco macroeconómico*. (subproyecto 1), CEPAL, enero 1988.

Montañez, C. "Los condicionantes de la política agropecuaria" *Comercio Exterior*, Vol.38, No.8, agosto 1988.

Montañez, C. y Aburto, H. *Maíz, política institucinal y crisis agrícola*; CIDER-Ed. Nueva Imagen 1982.

Mújica Vélez, R. "Las zonas de riego: acumulación y marginalidad". *Comercio Exterior*, Vol. 29, No. 4, abril 1979.

Pérez Espejo, R. "De la ganaderización de la agricultura a la desganaderización actual, retos y perspectivas". *Momento Económico*, IIE, UNAM, Junio 1988.

*Primer planteamiento de metas de producción, comercialización y consumo del Sistema Alimentario Mexicano*; Presidencia de la República, México 1980.

*Programa Nacional de Alimentación 1983-1988*; Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México 1983.

*Programa Nacional de Alimentación 1989-1994*; Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México 1990.

*Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral*; Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México 1985.

Rama, R. "El papel de las empresas transnacionales en la agricultura mexicana". *Comercio Exterior*, Vol. 34, No. 11, noviembre 1984.

Rello, F. "La agricultura con pies de barro". *Investigación Económica*, Vol. XLV, No. 176, abril-junio 1986, UNAM.

Rello, F. "La crisis agroalimentaria". *Problemas del Desarrollo*; Cuarto Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, Vol. XVI, febrero-abril 1985, No. 61, UNAM.

*Revista Consulta Popular. Alimentos para el pueblo*. IEPES-PRI, noviembre 1981.

Robles, R. y Moguel, J. "Agricultura y proyecto neoliberal". *Revista El Cotidiano*, No. 34, marzo-abril, 1990, UAM.

Romero Polanco, E. "La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo". *Comercio Exterior*, Vol. 40, No. 9, septiembre 1990.

Salcedo, S. "Política agrícola y maíz en México"; *Comercio Exterior*, Vol. 43, No.4, abril 1993.

Salinas de Gortari, C. V *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1993.

Solis Rosales, R. "Precios de garantía y política agraria". *Comercio Exterior*, octubre de 1990.

Sosa, J. L. "Dependencia alimentaria en México". *Revista El Cotidiano*, No. 34, marzo-abril, 1990, UAM.

Volke, V. y Sepúlveda, I. *Agricultura de Subsistencia y Desarrollo Rural*. Ed. Trillas, México 1987.

Warman, A. "Desarrollo capitalista o campesino en el campo mexicano". *Comercio Exterior*, Vol. 29, No. 4, abril, 1979.

Warman, A. *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*. Ed. FCE, México, 1988.