



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

## FACULTAD DE ECONOMÍA

EL PAPEL ESTRATÉGICO DEL MAÍZ. UN RETO PARA  
EL ESTADO MEXICANO

### TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

## LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

MARÍA ISABEL LÓPEZ ESQUIVEL

DIRECTOR DE TESIS: LIN. SERGIO JAVIER MERAZ  
MARTINEZ



MÉXICO, DF. ABRIL DE 2008.



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.

## ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo I. Marco Teórico Conceptual.....	3
I.1. Teorías sobre la función del Estado.....	3
I.2. El papel del Estado en México.....	6
Capítulo II. Intervención del Estado Mexicano en el Sector Agrícola. Marco Legal Normativo.....	14
II.1. Antecedente histórico.....	14
II.2. Fundamento constitucional.....	15
II.3. Mecanismos institucionales.....	18
Capítulo III. Políticas de Regulación, Fomento y Distribución en el Sector Agrícola.....	21
III.1. Políticas públicas. Panorama general.....	21
III.2. Programas de fomento.....	24
III.3. Programas de abasto social de alimentos.....	29
Capítulo IV. El Maíz como Producto Básico Alimenticio.....	33
IV.1. Situación del mercado interno.....	33
Importancia económica del maíz.....	33
Producción nacional de maíz.....	35
Superficie cultivada, cosechada y siniestrada.....	37
Rendimientos de la producción.....	39
Tecnología.....	42
Consumo.....	43
Importaciones y exportaciones.....	45
Precios.....	47
Comercialización.....	52
IV.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	54
Capítulo V. Retos y perspectivas del maíz mexicano.....	57
V.1. El maíz en el contexto mundial.....	59
Principales países productores.....	59
Principales países consumidores.....	60
Principales países exportadores e importadores.....	61
Participación de México en el contexto internacional.....	63
Precios internacionales y subsidios.....	63
V.2. El maíz en las negociaciones del TLCAN.....	66
V-3. Problemas y perspectivas del maíz en México.....	70
Política agrícola.....	71
Retos y perspectivas.....	78
Conclusión.....	81
Bibliografía.....	83

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi más inmenso agradecimiento a mis padres Jovita y José (q.e.p.d.) por todo el apoyo, confianza y empeño que pusieron en mi formación, y de quienes aprendí que la lucha, persistencia y superación, son base para el desarrollo y evolución no nada más en lo profesional sino en la vida.

A mi amigo, mi compañero y esposo David, por su amorosa alianza en los proyectos que nos unen.

A mi querido hijo José David, fuente de mi motivación para ser cada día mejor.

A mi hermana Teresita, con quien he compartido los retos, triunfos y desaciertos de mi vida, y que con su apoyo incondicional y sus consejos los he podido enfrentar, gozar y asimilar junto a ella.

A mis hermanos Elvira, Raúl, Josefina, y Javier, quienes han representado un digno ejemplo a seguir tanto en lo profesional como en la vida, por lo cual me siento enormemente orgullosa.

A mi Coordinador de Proyecto el Lic. Sergio Javier Meraz Martínez, quien me transmitió la confianza para enfrentar este reto, además de brindarme su paciencia ante las ausencias obligadas por los compromisos laborales, por su entusiasmo durante el desarrollo del proyecto, por su disponibilidad, conocimiento transmitido y valiosas aportaciones para el enriquecimiento del mi trabajo.

A mis Sinodales, los Licenciados: Eduardo Pascual Moncayo, Jorge Cedillo Ortega, Fausto Estrada Rodríguez y José Antonio Romero Sánchez, quienes con todo su profesionalismo, institucionalidad y calidad humana me brindaron su voto de confianza.

A mis profesores, a quienes les agradezco el conocimiento y las exigencias con las que me formaron.

Desde luego, agradezco a mi alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México, por el privilegio de ser parte de sus egresados, motivo por el cual me siento gratamente orgullosa.

Finalmente a todos aquellos amigos y compañeros que de alguna manera contribuyeron al feliz término del presente proyecto de titulación.

## EL PAPEL ESTRATÉGICO DEL MAÍZ. UN RETO PARA EL ESTADO MEXICANO

### INTRODUCCIÓN

Recientemente nuestro país padeció otro impacto del proceso de globalización de la economía y la formación de bloques regionales de integración económica en uno de los mercados más sensibles en la economía del país, “el mercado del maíz”, originado por la combinación de diversos factores que causaron inestabilidad en dicho mercado y que culminó con el encarecimiento de la tortilla.

Esta circunstancia derivó en infinidad de declaraciones y análisis por parte de los diversos actores económicos, políticos y sociales del país, quienes llegaron a un punto coincidente “la vulnerabilidad de nuestra economía” ante los embates del mercado en un producto básico para la alimentación del pueblo mexicano.

La apertura comercial inicia con una abrupta modificación de la tradicional política de protección instrumentada durante el periodo de sustitución de importaciones con la adhesión de México al GATT en 1986; continúa con la eliminación de los precios de garantía a partir de 1989, hasta la cancelación de la intervención estatal en la comercialización de cosechas en 1998, y se profundiza con la operación del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 1994 y otros más, que consideran una completa eliminación de todo tipo de barreras comerciales.<sup>1</sup>

En este contexto, llaman especialmente la atención los crecientes volúmenes de maíz que se importan al país, lo cual resulta irónico, porque no obstante que nuestro país es prácticamente autosuficiente en la producción de maíz para consumo humano, con la entrada en vigor del TLCAN, se ha dado paso a la apertura del mercado agrícola, originando con ello volúmenes de importación

---

<sup>1</sup> Flores Verduzco, Juan José (2003): *Integración económica al TLCAN y participación estatal en el sistema de innovación tecnológica en granos y oleaginosas en México*. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. Ed. Plaza y Valdez Editores. Pp. 11

de grano cada vez mayores para abastecer principalmente a la industria fabricante de alimentos balanceados y de aceites comestibles.

Bajo esta perspectiva, el objetivo del presente proyecto es analizar la importancia y las expectativas de producción del maíz mexicano; pero sobre todo, se pretende plasmar el papel que ha jugado el Estado en el fomento y desarrollo de este importante grano, cuáles son los programas actuales de apoyo al campo y, de acuerdo a la situación actual, cuáles son los retos y perspectivas.

El proyecto se integra en cinco capítulos. En el primero, se exponen los elementos teóricos sobre el papel del Estado. En el segundo se describe el marco legal y normativo de la intervención del Estado en México en lo general y en el sector agrícola en lo particular.

El tercer capítulo presenta la política del gobierno en materia agrícola describiendo cuáles han sido los programas, mecanismos e instrumentos específicos de fomento, regulación y distribución en el sector agrícola durante el periodo en estudio.

El cuarto capítulo, analiza los principales factores y circunstancias que permiten ubicar la importancia del maíz en el ámbito del sector agropecuario nacional. Se presenta la evolución de los principales indicadores durante el periodo 1980-2006, como son producción, superficie cosechada, rendimientos, consumo, exportación e importación, resaltando la estructura productiva.

En el capítulo quinto, se presenta la importancia del maíz a nivel mundial y su perspectiva en el mercado nacional, pero sobre todo, nos interesa determinar los nuevos retos que tendrá que afrontar el Estado, en el marco de la liberación comercial total en el año 2008.

Finalmente se presenta a manera de conclusión un resumen de los comentarios finales de cada capítulo donde la idea principal es la propuesta de reorientar la participación del Estado en la política agrícola.

## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En este capítulo se expone el marco teórico de referencia del que parte el presente proyecto en relación con la función del Estado en el mundo capitalista, necesario para ubicar y comprender el papel que ha jugado el Estado Mexicano en la actividad económica.

Para lograrlo, se describen los principales elementos de juicio de diferentes corrientes y teorías sobre el Estado que permitan plantear su orientación, evolución y funcionamiento tanto en lo económico como en lo social.

Bajo esta premisa, se presenta el desarrollo de la función pública en la etapa post-revolucionaria y su vinculación con la actividad económica en el sector agrícola.

#### ***1.1. Teorías Sobre la Función del Estado.***

La relación que existe entre la función estatal y la economía es una de las cuestiones sobre las que más se ha investigado y sobre la que se han generado grandes controversias.

Desde los grandes teóricos del Estado, entre ellos especialmente Aristóteles y Hobbes, con sus doctrinas sobre el fin del Estado,<sup>2</sup> se han desarrollado teorías e interpretaciones sobre la acción del Estado y sus efectos en la economía y la sociedad, mismos que evalúan el aseguramiento de la eficacia y eficiencia a través de hechos relacionados con el crecimiento económico y mejoramiento en la distribución del ingreso.

En el siglo XVIII (1776), Adam Smith, considerado el fundador de la economía moderna, en su obra *La Riqueza de las Naciones*, intentó demostrar que la sociedad no necesita la intervención del

---

<sup>2</sup> Heller Herman: *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 9na. Edición. pp. 141



Estado, sino que la competencia por sí sola era la mejor forma de servir los intereses de la sociedad<sup>3</sup>. Sin embargo, las fallas del mercado generadas en las economías occidentales pusieron de manifiesto que la competencia y el ánimo de lucro de las empresas no satisface ciertas necesidades sociales básicas, pero además evidenciaron que existen muchos problemas que el mercado no resolvía adecuadamente y que se manifestaban en crisis económicas.

A raíz de la larga crisis del capitalismo entre 1914 y 1945, que culminó con los sucesos del octubre negro de 1929 y los acontecimientos posteriores en Estados Unidos, donde el desplome de la economía provocó que grandes capitales privados se perdieran y que un gran número de personas se quedaran sin empleo, exigió algunos cambios en la relación entre el Estado y la economía.<sup>4</sup>

Estos fenómenos marcaron el comienzo de una nueva fase del Estado en las sociedades capitalistas, caracterizada por su cada vez más intensa interpenetración con la economía.

Herman Heller en su obra "Teoría del Estado" señala: "...existe general acuerdo en que la legalidad propia de lo económico, aparece representada en su forma más pura por la economía capitalista. Por tal razón, podemos ya limitar nuestro tema a la cuestión de las relaciones entre el Estado y la economía capitalista, y ello lo podemos hacer con mayor fundamento cuanto que la función del Estado aparece por primera vez de un modo claro, con la sociedad económica capitalista".<sup>5</sup>

Los analistas del Estado moderno han concluido que si bien el mercantilismo le dio un fuerte impulso al desenvolvimiento del capital, la expansión del capitalismo hacia todas las regiones del globo ha sido llevada a cabo por el Estado. Claro está que ese papel del Estado ha variado en el tiempo y que ha sido diferente en las distintas formaciones sociales incorporadas o sometidas sucesivamente al sistema capitalista.

---

<sup>3</sup> Stiglitz Joseph E.: *La Economía del Sector Público*. pp. 17

<sup>4</sup> Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos: *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. Ed. SXXI, 4ª Edición, 1982. pp.11

<sup>5</sup> Heller, ob.cit., pp. 230

A raíz de que la economía de libre mercado no satisface ciertas necesidades sociales básicas y ante manifestaciones como la gran depresión, los gobiernos no solo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que además se vieron obligados a crear una cantidad grande de nuevos aparatos y a institucionalizar su funcionamiento por la vía jurídica, para lo cual aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas, tanto de la producción como del bienestar social.<sup>6</sup>

A medida que la sociedad capitalista avanzaba, el Estado tuvo que ampliar su campo de acción hacia aquellos mercados que resultaban poco atractivos a las empresas privadas por lo que su participación era nula o casi nula, pero que, paradójicamente, resultaban necesarios para su propio desarrollo, tal es el caso de las obras de comunicaciones y transportes que requieren de grandes inversiones difícilmente recuperables en el corto y mediano plazo.

Existen también los llamados bienes públicos, clasificados de esta manera por ser suministrados solo por el Estado debido a que el mercado no los suministra, ó bien no en la cantidad suficiente. Estos bienes tienen la característica de tener un gran impacto en el bienestar social, como los son las prestaciones sanitarias públicas.

La necesidad de equilibrar, regular y fomentar al mercado por parte del Estado, es una actividad resultado del propio desarrollo capitalista y que en las últimas décadas desencadenó el crecimiento del Sector Público; pero también quedó en evidencia que el Estado debe asumir la búsqueda del interés social, en virtud de la presencia de grandes distorsiones en el mercado.

La presencia de empresas monopólicas son un ejemplo de distorsión en el mercado, ya que existe una pérdida de bienestar derivada de la restricción monopolista de la producción o comercialización, razón suficiente para justificar la intervención del Sector Público ya sea

---

<sup>6</sup> Stiglitz Joseph E., Ob. Cit.. pp. 13

regulándolo mediante sus instancias legales, o bien equilibrándolo con una participación directa en la producción o comercialización.

De igual forma, cuando los mercados suministran inadecuadamente un producto o servicio se dice que existe distorsión en el mercado. Joseph E. Stiglitz lo clasifica como mercados incompletos.<sup>7</sup>

El seguro agrícola es un claro ejemplo de este tipo de mercado ya que raras veces existen sistemas de seguro agrícola que cubran a productores campesinos de bajo potencial que están generalmente en tierras muy vulnerables a los efectos de la variación climática.

Hoy en día, las manifestaciones más graves de las fallas en el mercado de las economías capitalistas son el desempleo, la inflación, los bajos niveles de crecimiento de la producción y la inflación, situación que se refleja en niveles bajos de bienestar social.

## ***1.2. El Papel del Estado en México.***

Entre 1920 y 1940 el marco jurídico que resultó con el triunfo del movimiento revolucionario reconoció el papel que tenía el Estado en la promoción de ciertas actividades económicas para el desarrollo nacional.

Las razones de la participación estatal en la economía no obedecían solamente a un problema de soberanía nacional sobre ciertos recursos naturales y actividades económicas, sino también a que, dada la atomización y escasez de las actividades productivas, era necesario que el Estado iniciara la etapa de reconstrucción y articulación de la economía, así como al objetivo de mitigar las diferencias sociales y prestar servicios que las fuerzas del mercado por sí solas no podían desarrollar.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Stiglitz, ob.cit., pp. 80

<sup>8</sup> Jacques Rogozinski: *La Privatización de Empresas Paraestatales*. Ed. FCE. pp. 26, 27]

Las primeras acciones de la intervención estatal consistieron en la creación de una infraestructura institucional que sirviera de base para los proyectos que requería el desarrollo del país en el futuro. Fue así como se crearon instituciones que regularon el sistema financiero (SHCP) y otras que promovieron directamente sectores económicos de interés nacional.<sup>9</sup>

La contienda social se intensificó continuamente a lo largo de la década de los años 30s, debido a la profundización de la desigualdad entre los actores económicos, por lo que el Estado Mexicano tuvo que darle mayor orientación social a la acción pública.<sup>10</sup>

Los factores externos, revistieron un papel importante, tanto en el rol de las organizaciones sociales como en la orientación económica. A partir de 1933 se produjeron cambios profundos en la estructura del Estado, se crearon instituciones cuyo propósito era contrarrestar los efectos de la depresión económica, como el Consejo Nacional de Economía y la Secretaría de la Economía Nacional.<sup>11</sup>

En el último tercio de la década de los 30s, durante el Cardenismo, el Estado tuvo la gran tarea de concentrar esfuerzos para enfrentar las secuelas y rezagos que había dejado la profunda depresión económica que sacudió al mundo. Era necesario fortalecer todas las áreas económicas, especialmente al campo, la industria y el comercio. En este periodo el sector paraestatal se convirtió en el pilar del desarrollo económico: se impulsó la Reforma Agraria y se crearon y nacionalizaron empresas estratégicas.<sup>12</sup>

En el ámbito social, con el inicio de las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial, el conflicto social se revirtió bruscamente, perdieron fuerza, en particular las organizaciones campesinas al abandonar paulatinamente el primer plano del escenario político que habían logrado retener desde

---

<sup>9</sup> Rogozinski, ob. Cit., pp. 26, 27.

<sup>10</sup> Esteva Gustavo (1982): *La Economía Política de la Empresa Pública en México*. Revista Coyuntura. UNAM, abril-junio de 1982. pp. 8

<sup>11</sup> Rogozinski, ob. Cit., pp. 27.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 28

el estallido de la Revolución, se retrajeron también las luchas obreras en el plano político y concentraron su esfuerzo en algunos grandes sindicatos y confederaciones.<sup>13</sup>

En el ámbito económico, las condiciones generadas por la Segunda Guerra Mundial ampliaron las oportunidades de iniciar en México el desarrollo industrial. La economía nacional tenía que insertarse a una dinámica de mayor competencia aprovechando que los mercados internacionales atravesaban por situaciones poco estables. En este contexto los esfuerzos se centraron en expandir el sector industrial, la sustitución de importaciones ocupó un papel preponderante, por lo que el ahorro generado por la reducción de nuestras compras al exterior permitió canalizar esos recursos a otras áreas del sistema económico.<sup>14</sup>

Los avances en el proceso de industrialización modificaron las condiciones de vida en la ciudad, lo cual impulsó al Estado para que proporcionara mayor número de servicios públicos, fue así como en este periodo se canalizaron grandes inversiones en el sector comunicaciones y transportes. Es importante recordar que las inversiones en este tipo de actividad eran cuantiosas, de escasa rentabilidad y de periodos de maduración muy prolongados, por lo cual no existían grupos privados que estuvieran dispuestos a invertir en éstos rubros.

A mediados de la década de los 50s la mayor parte de la inversión pública era realizada por los organismos y empresas del Estado, y la expansión de la economía se presentó con aumentos significativos en los precios.

La década de los 60s se distingue por el gran impulso que se le dio al sector agropecuario y al abastecimiento de productos básicos, aunque el sector industrial se convirtió definitivamente en el eje dinámico de nuestra economía. En esta etapa identificada como del “Desarrollo Estabilizador” fue posible mantener una tasa de crecimiento en precios en un nivel inferior al 3%.

---

<sup>13</sup> Esteva Gustavo (1982). Ob. Cit. pp. 8

<sup>14</sup> Jacques Rogozinski. Ob. Cit., pp. 29

Para los analistas, el decenio de la estabilidad presentó nuevos avances en el proceso de acumulación. Los crecientes recursos captados por el Estado a través del sistema fiscal (procedentes fundamentalmente de los trabajadores), del ahorro interno y del endeudamiento, le permitieron aplicar una política de estímulos a la inversión y a la prestación de servicios sociales, con lo cual redujo el riesgo a las empresas privadas y protegió la tasa de ganancias. Los empresarios tenían incentivos a la inversión, precios bajos en materias primas e insumos, y mano de obra barata.

Sin embargo, el decenio de la estabilidad, condujo al gobierno a restringir las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pobres, las erogaciones destinadas al mejoramiento social no se incrementaron en la magnitud requerida. Esto generó que la contienda social se volviera profunda, son los años de las guerrillas, de las revueltas campesinas, de los grupos urbanos clandestinos y que tienen su punto álgido en 1968.<sup>15</sup> Distintos autores, consideran que durante este periodo hubo crecimiento pero no hubo desarrollo.

Durante la década de los 70s, el gobierno mantiene una política muy activa e incurrió en enormes déficits. La estrategia en esta etapa se le denominó “Desarrollo Compartido” porque se emprendieron políticas económicas con objetivos sociales. Gran parte del gasto público en esta etapa se destinó a la satisfacción de necesidades sociales como educación, seguridad social, etc., y se decidió crear fideicomisos de fomento a la producción y se enfatizó el apoyo financiero al sector agrícola.<sup>16</sup>

Durante esta etapa, aumentó la presencia del Estado en la producción de un amplio número de bienes y servicios. Este acelerado crecimiento se debió a la creación de empresas y organismos, pero principalmente, por la absorción de empresas del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. Para 1979 el Sector Industrial Paraestatal contaba con más de mil empresas

---

<sup>15</sup> Esteva Gustavo, ob. Cit., pp.11

<sup>16</sup> García Alba Pascual: Serra Puche Jaime, *Causas y Efectos de la Crisis Económica en México*. Jornadas 104, El Colegio de México. 1984. pp. 36

ubicadas en una diversidad importante de ramas económicas, de las cuáles alrededor de 350 fueron incorporadas en condiciones financieras y productivas desfavorables.

A pesar del alto costo financiero que esta estrategia representó para el gobierno, fue mantenida con el fin de evitar que la desaparición de las empresas privadas en quiebra provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.

A principios de la década de los 80s existían severos desequilibrios de orden económico que derivaron en los de carácter social, los problemas de pobreza y desigualdad social se acentuaron, quedó en evidencia que el Estado no podía asumir todos los aspectos económicos y surgieron las corrientes que abanderaban a la empresa privada como la unidad económica que podía y debía llevar a cabo eficazmente parte de esta tarea.<sup>17</sup>

A partir de la segunda mitad de los 80s, a raíz de la crisis financiera, inicia una etapa de venta de las entidades paraestatales que culmina en la década de los 90s, dejando solamente a las empresas estratégicas que son las que el Estado tiene una participación exclusiva y se refieren a los sectores que están relacionados con los recursos no renovables, con servicios públicos o con infraestructura, y las prioritarias, representadas por aquellas que otorgan un amplio beneficio social, como son los servicios de salud, vivienda, educación, y las actividades de regulación y abasto de productos básicos.<sup>18</sup>

Con el programa de privatizaciones, el Estado pretende dejar su papel proteccionista y expansionista, y comenzar su modernización para ajustarse a las nuevas necesidades del mundo neoliberal capitalista.

Globalización, apertura de mercados, liberalismo económico, fueron los conceptos a los que se enfrentó el Estado Mexicano durante esta década.

---

<sup>17</sup> Rogozinski, ob. Cit., pp. 31

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 31

En el primer quinquenio del nuevo milenio, en la economía mexicana se manifiestan los resultados de las medidas adoptados por el Estado en la era de la globalización económica como estrategia del neoliberalismo: las bajas tasas de crecimiento económico, altas tasas de desempleo, polarización en la distribución del ingreso, crecimiento de pobreza extrema, sistema de pensiones en crisis, sistema financiero en manos externas, presencia de mercados monopólicos en la producción y distribución de bienes y servicios básicos, vulnerabilidad interna creciente ante las perturbaciones en mercados externos, abandono del campo vs. la incorporación de la población en las ciudades, etc.

Las orientaciones que el Estado Mexicano diera a su intervención, pone de manifiesto que ha sido y es base de sustentación del desarrollo de la empresa privada, pero también de rescatar orientaciones sociales o nacionalistas en su afán de impedir que se acentúe la desigualdad social, y que su intensidad y magnitud dependieron y dependerán de los intereses económicos y políticos de las clases dominantes en el poder.

Asimismo, pone de manifiesto que evidentemente en una economía mixta como México existirá el problema de las fallas del mercado que impulsan a los gobiernos a intervenir, y que existen además fallas sistemáticas en el Estado que hace que su participación se califique de ineficiente, pero, que finalmente se encuentran determinadas por la misma naturaleza del Estado en un sistema capitalista.

De acuerdo a la clasificación que presenta Stiglitz, las fallas del mercado que el Estado Mexicano trató de compensar a través de su intervención, ya sea por los lineamientos de política económica o bien por medio de una presencia directa como prestador de bienes y servicios, se ajustan a las seis enumeradas en su texto:<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Stiglitz, ob.cit., pp. 74



- ✓ Cubrió las áreas que la empresa privada no estaba dispuesta a invertir ó porque el suministro era inadecuado, ya sea por la magnitud de la inversión, por el riesgo del mercado, ó porque los beneficios se consolidan a largo plazo, es lo que el autor llama **“Bienes Públicos Puros”**, el gobierno asumió por entero los costos y ejecución de las obras de infraestructura.
- ✓ Mediante las **“Externalidades”**, es decir los beneficios sociales o de algunos sectores económicos que obtienen por el impacto de una actividad ya sea productiva o de servicio, o bien a través de los lineamientos de su política económica, el gobiernos reguló la actividad económica. De acuerdo a los analistas, la expansión económica registrada hasta la década de los 70s, se sustentó en que el Estado Mexicano redujo los riegos y aseguró las tasas de ganancia básicamente para el sector industrial al mantener una política de precios bajos tanto en materias primas provenientes del campo y mano de obra, como de los bienes y servicios proporcionados por el sector público, los energéticos son un ejemplo.
- ✓ La presencia del Estado en lo que denominan **“Mercados Incompletos”**, se vio reflejada en las políticas de estímulos fiscales, subsidios, tasas preferenciales en el financiamiento, así como ofreciendo insumos baratos solo producidos por el Sector Público, acciones que vinieron a completar el marco que favoreció la expansión económica en la etapa del “desarrollo estabilizador”.
- ✓ **El desempleo, la inflación y los desequilibrios sociales y económicos** fueron otros factores que estuvieron presentes en la etapa descrita y que determinó la intervención del Estado con sus políticas de regulación en precios en sectores clave, así como de fomento a la planta productiva.
- ✓ La manifestación de **prácticas especulativas y acciones monopólicas**, sobre todo en el mercado de los productos alimenticios justificó la presencia del Estado a fin de que no se vieran afectadas amplios grupos de la sociedad.

Realmente lo que se pone en tela de juicio no es la necesidad de la intervención del Estado en el mercado capitalista, sino el cómo se ha dado esa intervención; quizá la incapacidad que han

manifestado los gobiernos por visualizar las consecuencias de las políticas adoptadas, y la conveniencia de su utilidad y aplicación en un momento históricamente determinado, es lo que hay que corregir y es lo que Joseph Stiglitz llama “*los fallos del Estado*”.

### **COMENTARIO FINAL**

La necesidad de equilibrar, regular y fomentar al mercado por parte del Estado, es una actividad resultado del propio desarrollo capitalista, y que en las últimas décadas desencadenó el crecimiento del Sector Público; pero también quedó en evidencia que el Estado debe asumir la búsqueda del interés social, en virtud de la presencia de grandes distorsiones en el mercado.

## CAPÍTULO II

### INTERVENCIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

#### MARCO LEGAL Y NORMATIVO

En este capítulo se exponen los ordenamientos jurídicos fundamentales que definieron la participación del Estado Mexicano de la post-revolución, a fin de situar el contexto y condiciones en que se sustentó el desenvolvimiento de la acción pública durante el periodo de estudio tanto en lo económico como en lo social.

Bajo esta perspectiva, se destacan en forma particular las bases legales que le dieron al Estado la capacidad administrativa para intervenir en el fomento, regulación y control de la actividad económica en lo general y en materia agrícola en lo particular.

#### ***II.1. Antecedente Histórico***

“En diciembre de 1914, los dos grandes ejércitos campesinos, de Villa y de Zapata, ocuparon la ciudad de México y se constituyeron en la fracción dominante del movimiento revolucionario. Pero los campesinos que habían conquistado con sus armas la capital del país, no sabían que hacer con ella. Ellos querían la tierra, y si repartir la tierra había sido posible mediante los fusiles, asegurar su posesión legal exigía un gobierno que sancionara ese reparto”.<sup>20</sup>

El restablecimiento de un orden legal que retomara las demandas más apremiantes de la sociedad, era el proyecto de nación que Venustiano Carranza iniciara con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la cual recogió el aspecto nodal de la lucha zapatista, pues ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de una interpretación dolosa de la legislación de julio de 1856 y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella.

---

<sup>20</sup> Gilly Adolfo: *La Revolución Mexicana: ruptura y continuidad*, (nota del autor: Gustavo Esteva- La Economía Política de la Empresa Pública en México. Rev. Coyuntura. UNAM. pp. 8

Asimismo, estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria por cada estado o territorio de la federación, y de los Comités Particulares Ejecutivos que en cada entidad federativa se considerasen necesarios.

## **II.2. Fundamento Constitucional**

Desde el punto de vista conceptual, la Constitución se define como la expresión jurídica-política de la suma de los factores reales de poder que rigieron ese momento.<sup>21</sup>

La modificación a la Constitución de 1857, se dio en el marco de una economía que vivía nuevas circunstancias. La necesidad de reestablecer el régimen mixto de la propiedad y regular su funcionamiento de acuerdo a la nueva relación de las clases y de éstas con el Estado y de éste con la economía, fueron plasmadas en la Constitución de 1917.

En los artículos 27, 28 y 123, se establece el nuevo orden que revestirán los actores económicos; con el artículo 27, el Estado definió su derecho de transmitir el dominio de la propiedad privada y limitó las prerrogativas de los capitalistas extranjeros; pero sobretodo, con el establecimiento de las diversas modalidades en la tenencia de la tierra se buscaba la renovación productiva en el campo, y se dejaron establecidas las bases legales para una profunda Reforma Agraria; con el artículo 28, se establecen los lineamientos bajo los cuales funcionará el mercado; y por medio del artículo 123 se propuso al Estado como árbitro regulador de las relaciones entre el trabajo asalariado y el capital.<sup>22</sup>

Los principales puntos del artículo 27 Constitucional son los siguientes:<sup>23</sup>

- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde a la Nación.
- La Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

---

<sup>21</sup> Leal Juan Felipe: *La Burguesía y el Estado Mexicano*. Ediciones el Caballito. pp 13

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> D.O. de la Federación del 5/feb/1917

- La propiedad privada no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.
- La Nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.
- Con este objetivo se fraccionarán los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad.
- Para la creación de nuevos centros de población agrícola, con las tierras y aguas que les sean indispensables.
- Para el fomento de la agricultura.
- Para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.
- Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierra y agua, o no los tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.
- Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional.

La redistribución de la tierra significó una transformación de la propiedad territorial y de las formas de producción, así como un importante factor en la formación del mercado interno nacional.

Por medio del artículo 28, el Estado regula el funcionamiento del mercado, señalando que se prohíbe para los Estados Unidos Mexicanos los siguientes puntos:

- No habrá monopolios ni estanco de ninguna clase.
- Ni extensión de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a bienes públicos como son: la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal y patentes y derechos de autor.
- La ley castigará severamente toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener alza de precios;
- Todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público;
- Todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.
- No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses;
- Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad;
- Dichas asociaciones estarán bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

En términos generales el Artículo 123 señala: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo”: Se establece la jornada de trabajo, el tipo de salario mínimo, los derechos de los trabajadores, la determinación de los contratos, las obligaciones de los patrones, etc.

La Constitución de 1917, fue el resultado de lo que Joseph Stiglitz “llama decisión colectiva”, ya que fue la culminación de un movimiento social, en la cual se sintetizaron los postulados de justicia de la clase social menos favorecida y eternamente explotada: los campesinos.

A través de la Constitución, se estableció el nuevo rol del Estado como regulador de la economía, se delimitaron sus ámbitos de poder, y se definió su función en el mantenimiento de políticas sociales tendientes a mejorar la distribución del ingreso.

### ***II.3. Mecanismos Institucionales.***

La intervención del Estado como instancia reguladora, propició la creación de instancias gubernamentales con el propósito de establecer las normas y lineamientos en materia de producción, precios y comercialización.

Lo imperioso de satisfacer necesidades del sistema económico, así como de proporcionar condiciones políticas adecuadas, requirió la presencia de instancias gubernamentales capaces de planear, fomentar, coordinar, controlar y vigilar las actividades de los sectores económicos de la post-revolución.

En materia agrícola, que es el tema que nos ocupa, las instancias Institucionales encargadas de llevar a cabo estas funciones tienen sus antecedentes desde la Reforma:

El 2 de diciembre del año de 1842, el presidente Nicolás Bravo decretó la creación de la que fue la Dirección General de Industria, una entidad inscrita en lo que era el Ministerio de Relaciones

Exteriores e Interiores, fue en aquella área administrativa en la que se instituyó un departamento encargado de las funciones relacionadas con el fomento agropecuario y, dos años después, se le adicionarían las funciones sobre colonización.

El 28 de abril de 1853, durante el gobierno de Don Manuel María Lombardini, se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, instancia en la que se ventilaban los asuntos relacionados con el fomento agropecuario, la colonización y la irrigación.

Sería hasta 1891 cuando se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y con ello surgiría la Secretaría de Fomento, dependencia a la que se le adjudicaron las funciones administrativas inherentes con las actividades agropecuarias, de ubicación de las colonias y de obras de riego.

En 1917, se adicionaron a la Secretaría de Fomento funciones complementarias en áreas de dotación de tierras y el fraccionamiento de latifundios. En diciembre de aquel mismo año, la Secretaría de Fomento cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura y Fomento, en esa misma época se le encomendó a la nueva dependencia la función de la restitución de tierras.

El 22 de marzo de 1934, el presidente Lázaro Cárdenas transfiere al recién creado Departamento Agrario las funciones relativas al reparto de tierras y, el 7 de diciembre de 1946, el Presidente Miguel Alemán anuncia la creación de la que sería la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Fue en 1976 cuando José López Portillo, al fusionar las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería, surgiría la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Posteriormente, en 1995 la Secretaría cambiaría su denominación por la de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, ya que los asuntos relacionados con los Recursos Hidráulicos pasaron a ser competencia de la recién creada Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.



Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado emitida en diciembre de 1958, bajo la administración de Adolfo López Mateos, la primera de las atribuciones legales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería es la de: "planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos", actividades que prevalecen hoy en día a través de la SAGARPA.

### ***COMENTARIO FINAL***

La participación del Estado en la vida económica del país fue el resultado de las circunstancias posteriores a 1917. Lo imperioso de satisfacer las necesidades del sistema económico, así como de proporcionar condiciones políticas adecuadas, requirió de instancias administrativas y ordenamientos jurídicos que proporcionaran al Estado las facultades para establecer mecanismos de regulación, fomento, vigilancia y control de la actividad económica.

### CAPÍTULO III

#### **POLÍTICAS DE REGULACIÓN, FOMENTO Y DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR AGRÍCOLA.**

En este capítulo, se presentan en términos generales, las principales políticas que en materia agrícola aplicó el Gobierno Mexicano, así como el contexto social y político en el que se implementaron, con el objeto de destacar los factores que impulsaron los cambios ocurridos y sus efectos en el sector.

En este contexto, se puntualizarán los planes, programas, mecanismos e instrumentos que determinaron el rumbo y dirección de la intervención del Estado en la esfera de la producción, distribución y comercialización del sector agrícola durante el periodo de estudio.

##### ***III.1. Políticas Públicas. Panorama General***

A pesar de todo el trabajo hecho en torno a la Reforma Agraria, de 1920 a 1934 no se logró un cambio sustancial en el sistema de tenencia de la tierra heredados del Porfiriato. Los 7.6 millones de hectáreas repartidas desde 1917 hasta 1934 no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola, ya que sólo representaron el 6.7% de los latifundios porfirianos.<sup>24</sup>

En 1934, antes del arribo de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, se efectuaron diversas reformas jurídicas: se modificó el Artículo 27 constitucional, para señalar que las afectaciones de tierra se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación; se creó el Departamento Agrario, en sustitución de la Comisión Nacional Agraria, y se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad federativa, en las cuales tendrían participación las organizaciones campesinas.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Aguilar H. Yolanda. Secretaria de la Reforma Agraria. Monografías. [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>25</sup> Ibidem

Con el General Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra. Durante su sexenio el ejido no fue considerado una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad, sino concebido como el eje principal para emprender una transformación de fondo. Cárdenas efectuó el mayor reparto agrario hasta entonces.<sup>26</sup>

Adicionalmente, a la Reforma Agraria emprendida por el Presidente Lázaro Cárdenas, la liberación del peonaje, la demanda dinámica de alimentos y materias primas del sector primario, tanto del interior como del exterior, que propició la Segunda Guerra Mundial, la expansión del crédito agrícola y ganadero, las inversiones del Gobierno Federal en obras de riego, en introducción de semillas mejoradas, la canalización de capitales privados a la modernización de las prácticas de explotación del campo, el impacto de la infraestructura carretera, los precios de garantía y el mejoramiento de los servicios de comercialización contribuyeron para que el sector agropecuario del país, entre 1940 y 1965, se constituyera en la rama más dinámica de la economía nacional.<sup>27</sup>

El crecimiento sostenido de la agricultura se basó tanto en el reparto agrario Cardenista como en la fuerte inversión pública destinada a este sector, sin embargo, a mediados de los años sesenta, concluyó la etapa de crecimiento sostenido de la agricultura mexicana y de ahí en adelante, su dinámica disminuyó.

Durante el periodo 1966-1980, la inversión pública destinada a obras de riego no se tradujo en incrementos en la superficie beneficiada similares a la etapa anterior, ya que se incorporaron tierras con suelos difíciles, por lo que esta vez los resultados de las inversiones fueron escasos.<sup>28</sup>

Por otra parte, los términos de intercambio entre los productos de origen industrial y agrícola se deterioraron al presentar una mayor dinámica de crecimiento los precios de insumos industriales que el observado en los precios de los bienes agropecuarios, lo que constituyó un freno para la expansión del sector agropecuario.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Paz Sánchez, Fernando: La economía agrícola mexicana ¿sin campesinos? UNAM, 1ª. Ed. Oct. 2003. pp. 10

<sup>28</sup> Ibidem. pp. 12

<sup>29</sup> Ibidem. pp. 13

En los años ochenta, la profundización de la crisis económica del país agravó la incapacidad del Estado para destinar recursos públicos al sector agrícola, que en el pasado había dependido casi enteramente de la inversión pública; la nueva política económica de apertura acelerada al mercado mundial, la restricción drástica de los apoyos técnicos y financieros que se otorgaban a los productores del campo mexicano, el retiro del sector público de la provisión de insumos y la prestación de servicios básicos, como el transporte ferroviario, el almacenamiento y la comercialización, dejó a los pequeños productores a la merced de las fuerzas del mercado

Bajo este panorama, el 1 de noviembre de 1991 el Presidente Carlos Salinas de Gortari envió un proyecto de reformas del artículo 27 Constitucional que se centró en los siguientes principios:

- Promover la justicia y la libertad en el campo
- Proteger el ejido
- Revertir el minifundio e impedir el regreso del latifundio
- Capitalización del campo, dando certidumbre a la tenencia de la tierra
- Rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios, creándose tribunales agrarios que hagan pronta y expedita la justicia
- Comprometer recursos presupuestales crecientes al campo, para evitar la migración masiva a las grandes ciudades, generando empleos en el medio rural
- Se crea el Seguro Ejidatario
- Se creará el Fondo para Empresas de Solidaridad
- Resolver la cartera vencida con el BANRURAL y aumentar los financiamientos al campo.

La reforma al Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

El 30 de marzo de 1998 se publicó el nuevo Reglamento interior de la Secretaría, que adecua su estructura, funciones y atribuciones al marco jurídico actual. Sus funciones sustantivas se orientan al ordenamiento de la propiedad rural.

Sin embargo, la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, quebrantó en forma generalizada la actividad económica, por lo que todos los elementos de la política económica, se enfocaron a disminuir los efectos de la crisis y crear condiciones para la recuperación y dio como resultado la profundización de la dependencia con el exterior

### ***III.2. Programas de Fomento***

Como ya se mencionó, a mediados de los años sesenta concluyó la etapa de crecimiento de la agricultura mexicana por lo que las principales metas planteadas por el Estado, eran promover el desarrollo económico en el sector primario de la economía que garantizara el abasto de los artículos de consumo básico, ampliar el mercado interno y mejorar el nivel de vida de la mayoría de la población mexicana, que era predominantemente rural.

Para generar el dinamismo requerido en la expansión de la generación de productos básicos, era indispensable aumentar acelerada y constantemente las erogaciones públicas de fomento a la producción.

En la administración de Luis Echeverría Álvarez (1976-1982), ante una etapa recesiva en la economía, con sus consecuencias en el nivel de empleo y el bienestar social, se plantea como prioridad, atender las actividades agropecuarias dentro de una estrategia redistributiva y de promoción económica, para lo cual entra en vigor la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, y se promulga la Ley Federal de Aguas.

Mediante la Ley de Reforma Agraria, se fortalecen los instrumentos del crédito al campo, se establece el seguro de vida campesina y se fomenta la conformación de industrias rurales, las cuales, tendrían el derecho de que se les proporcionara a bajo precio los bienes y servicios generados por las empresas paraestatales, como son; energía eléctrica, petróleo, fertilizantes,

implementos agropecuarios, etc., además se pretendía que aprovecharan la producción agropecuaria de los ejidos, inclusive absorbiendo los derivados y subproductos.<sup>30</sup>

La Secretaría de la Reforma Agraria en coordinación con la Secretaría de Industria y Comercio, eran las encargadas de elaborar planes locales y regionales de desarrollo industrial para el campo. Es importante señalar que entre 1978 y 1981 los excedentes petroleros permitieron que el gobierno mexicano inyectara recursos financieros a la producción agropecuaria y forestal dando origen a lo que se denominó “*Sistema Alimentario Mexicano*” (SAM) como una estrategia integral.

“El Sistema partía del principio de apoyar la producción y distribución masiva de alimentos básicos, sobre todo cereales y oleaginosas, con el propósito de conseguir la autosuficiencia alimentaria, reactivar la agricultura, crear empleos rurales y ensanchar el mercado interno”, pretendía canalizar el esfuerzo productivo en los campesinos con tierras de temporal, porque son los que tienen mayor potencial de respuesta productiva, porque es la opción nacional para ofrecer empleo e ingresos a millones de mexicanos y porque su reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación. Por el lado de la demanda, el Sistema determinó un patrón suficiente para garantizar una dieta correcta, misma que ayudó a configurar la llamada canasta básica recomendable”.<sup>31</sup>

En la administración de Miguel de la Madrid, (1982-1988), se tomaron una serie de medidas económicas drásticas para afrontar la profunda crisis económica y social que enfrentaba el país. Se cancelaron algunos programas sociales en operación y se inició la desincorporación de empresas paraestatales que ya no cumplían con los fines para los cuales fueron creadas.

En el contexto de la crisis, fue formulado el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989 en donde se determinaba dar prioridad a los programas de bienestar social que realiza el Estado, tales como los de alimentación, educación, salud y vivienda en las zonas más rezagadas.

---

<sup>30</sup> Tello Carlos.- *La política Económica en México 1970-1976*. Editorial SXXI. pp 52

<sup>31</sup> Paz Sánchez, Fernando. Ob. Cit. pp 19

En relación con el sector agropecuario, los instrumentos y medidas que el propio PND estableciera para fomentar la agricultura, figuraban los siguientes:

(...) “precios de garantía remuneradores, subsidios selectivos e insumos estratégicos, créditos refaccionarios y avío agrícola suficiente y seguro agrícola oportuno. Se orientará la inversión pública y apoyo financieros para obras de pequeña irrigación, de conservación del suelo y el agua. (...) se proporcionará asistencia técnica adecuada a la realidad campesina, se fortalecerán los programas fitosanitarios y de combate de plagas, así como la producción interna de semillas mejoradas y agroquímicos, incluyendo mejoras en su sistema de distribución”.<sup>32</sup>

En 1985 el lanzamiento del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADRI), buscaba en el mediano plazo conseguir aumentos en la productividad, lograr el saneamiento financiero de las unidades de la producción y fomentar las exportaciones.<sup>33</sup>

Sin embargo, con la disminución de la inversión pública, la desincorporación de las empresas paraestatales, la inflación, devaluación y altas tasas de interés ocurridas durante este periodo, los campesinos se vieron afectados al producirse un desequilibrio entre los precios de los productos del campo y los costos de producción, y en esta situación, los precios de garantía no resultaban favorables. Bajo este contexto, el gobierno decidió controlar los precios de los productos básicos y promovió mayor apertura comercial a los productos de importación.

Adicionalmente, el cambio estructural anunciado en el PND, en el sentido de cambiar la gestión gubernamental, afectó todos los apoyos que anteriormente el gobierno otorgaba a las actividades agropecuarias. La inversión pública aplicada al campo bajó de 14,553 millones de pesos a 2,900 millones de pesos (medida a precios de 1994), entre 1982 y 1988. A su vez el gasto público del sector se abatió de 30 mil millones de pesos a 10 mil millones de pesos. Esto significa que el gasto se redujo en 66.7% y la inversión pública en 80%.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989. SPP, Mex. Junio 1983. 2ª edición.

<sup>33</sup> Paz Sánchez, Fernando. Ob. Cit. pp 36

<sup>34</sup> Ibidem. pp 37

Otro elemento que explica la crisis del campo estriba en la reducción y las limitaciones del crédito por la banca comercial y la banca de desarrollo

En la década de los noventa, con la administración de Carlos Salinas de Gortari, inicia lo que los analistas han llamado la "Reforma del Estado", donde el "Estado benefactor" regido por la justicia social, bajo el principio de políticas universales y subsidios generalizados, pasa a constituirse en un "Estado solidario" neoliberal, cuyo eje rector es la regulación de las fuerzas del mercado, la optimización del gasto público, y la focalización como herramienta en la orientación de los subsidios. La finalidad esencial de este Estado solidario será la atención del desarrollo social para lo cual crea el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como un programa especial de la Administración Pública Federal.<sup>35</sup>

En apoyo a las actividades del sector agropecuario, el PRONASOL pretendió, la ejecución de obras de infraestructura, asistencia técnica agrícola a productores y créditos a través de los Fondos de Solidaridad para la Producción, canalizados en forma prioritaria a campesinos de escasos recursos que trabajasen en zonas de siniestralidad recurrente y baja productividad, que no recibieran créditos de ninguna institución pública debido a lo limitado de sus condiciones productivas.

A través del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores, por un subsidio directo que el Gobierno Federal otorga a través de la SAGARPA con el fin de apoyar el ingreso de los productores rurales, el cual consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de esta, que el productor siembra de la superficie registrada, siendo los cultivos elegibles: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya o algodón.

Este programa comenzó su ejecución a finales de 1993, respondiendo a la apertura de la economía nacional.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Ibidem. pp 41

<sup>36</sup> Programa Nacional de Solidaridad: pp. 28



A finales de 1995, durante la administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se dio a conocer el Programa denominado *Alianza para el Campo*, el cual pretende imprimir un nuevo dinamismo y una permanencia definitiva al PROCAMPO. Los objetivos principales de la Alianza son: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo; además, la Alianza establece que la cuota básica de apoyo a PROCAMPO tendrá una duración de 15 años.

Al esquema básico de apoyos de PROCAMPO se añaden tres nuevas modalidades orientadas a la capitalización, a la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales.

La Alianza comprende recuperar la rentabilidad del campo como un imperativo de estrategia económica y, sobre todo, de justicia y de equidad social.<sup>37</sup>

El modelo que se ha venido aplicando en el campo mexicano en los últimos años tiene los siguientes rasgos centrales:

La reestructuración agraria y productiva; el desmontaje de la reforma agraria, la modificación del artículo 27 constitucional. La reducción de la participación estatal que incluye la transferencia de la comercialización y producción de insumos y servicios al mercado; La eliminación de subsidios a la producción; La apertura comercial, expresada principalmente en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), en el Acuerdo recién firmado con la Unión Europea y acuerdos bilaterales. Una política social de sobrevivencia, para los más pobres, que fue primero parcialmente la lógica del PRONASOL y luego ya totalmente la del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y posteriormente Alianza Para el Campo.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> D. O. del 25 de julio de 1994.

<sup>38</sup> Discurso del 31 de octubre de 1995 por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

### **III.3. Programas de Abasto Social de Alimentos**

El abasto de alimentos conforma un sistema donde interactúan productores, distribuidores y consumidores cuyo objetivo final es abastecer de bienes alimentarios a la población de una ciudad o de una entidad federativa, estos procesos se ven afectados por múltiples distorsiones económicas. Por ello la intervención estatal es necesaria para regular el abasto por medio de leyes, instituciones y políticas que favorezcan el equilibrio de la oferta y demanda de alimentos.

En México, la evolución de las políticas sociales y las instituciones del abasto social de alimentos pueden identificarse en seis periodos:<sup>39</sup>

- “1934-1940: el proyecto económico nacional vinculó el abasto con la autosuficiencia alimentaria, los campesinos y el reparto agrario. Su propósito fue activar la participación del Estado en la economía, creando los mecanismos que incidieran en los procesos de producción y circulación.

Se crearon instituciones crediticias y reguladoras de los mercados que cumplían simultáneamente una función redistributiva como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias que significó la participación directa del Estado en este campo, el cual tenía como función, evitar el abuso de acaparadores e intermediarios; defender a productores y consumidores; asegurar a los productores agrícolas un precio remunerador para sus productos; garantizar el abasto a los consumidores; intervenir directamente en el mercado para regularlo; evitar el aumento de precios; crear y fortalecer las cooperativas de consumo”.<sup>40</sup>

- “1940-1958: se fortalece la regulación de precios a través de instancias como: Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA) encargada de la política de subsidios a los productores y consumidores; Lechería Nacional distribuía leche a precio subsidiado; Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) concentraba las atribuciones para la importación y exportación de productos agropecuarios”.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Cámara de Diputados. Julio de 2004. *Los Programas de Abasto Sociales en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

- “1958-1976: el sistema de control de precios se consolidó con la intervención directa de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) a través de subsidios, créditos, construcción de infraestructura para la distribución y comercialización de productos.

Originalmente, su función se dirigió al sector rural a través de los precios de garantía, posteriormente, se amplió a las zonas urbanas por medio de tiendas de barrio y los Conasuper. Desarrolló filiales que almacenaban, e industrializaba los granos adquiridos a los campesinos, comercializaba la harina para elaborar tortillas. También procesaba leche, asegurando el abasto de alimentos subsidiados a bajo costo en las ciudades”.<sup>42</sup>

En este periodo las manifestaciones de inconformidad social se intensificaron como el movimiento de 1968, La necesidad del régimen de fortalecer su legitimidad ante diversos síntomas de cuestionamiento político y social, demandaba múltiples acciones sociales que se resolvieron, en parte, con medidas redistributivas. Entre éstas, la política de abasto fue crucial. La importancia del apoyo al ingreso de los trabajadores a través de subsidios al consumo también benefició al sector empresarial al mantener los salarios bajos y controlar con ello la inflación, por lo menos temporalmente.

- “1976 –1988: los subsidios continuaron manteniendo la base de los programas de producción, con el fin de reactivar al sector agrícola y lograr la autosuficiencia alimentaria, en tanto que los ingresos de la exportación del petróleo fortalecerían el desarrollo industrial y de servicios. Estos objetivos no se cumplieron debido a la crisis del sistema financiero mundial y su impacto en México; que dio paso a procesos de reestructuración de la economía, la administración y del Estado mexicano”.<sup>43</sup>

“El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), consolidado en esta época, se dedicó a recuperar la autosuficiencia alimentaria, centrandó buena parte de sus acciones en la incorporación de la agricultura campesina, en un intento por elevar la producción de alimentos baratos y distribuirlos entre la población de bajos ingresos. En este periodo las TIENDAS CONASUPO se extendieron al

---

<sup>42</sup> Ibidem  
<sup>43</sup> Ibidem

ámbito rural a través de la venta de productos de bajo costo con el fin de atender los problemas de falta de mercados, apoyando al consumo de los campesinos”.<sup>44</sup>

Los lineamientos de ajuste económico recomendados por el Banco Mundial en los años ochenta se dirigieron a la reducción de la participación estatal en el mercado, la austeridad presupuestaria, la reducción de subsidios y de empresas paraestatales.

- “1988-2000: la nueva visión gubernamental en materia de abasto alimentario condujo a la eliminación de los subsidios afirmando que no habían cumplido con su objetivo de transferir ingresos a los pobres. A partir de los años noventa el abasto social se orientó a beneficiar exclusivamente a la población más necesitada, focalizándose con especial atención a la pobreza extrema rural y urbana”.<sup>45</sup>

- “2000-2007: Actualmente los programas de abasto social de alimentos se han clasificado dentro de una categoría denominada “Programas de apoyo al consumo alimentario de las familias pobres”, que agrupa todos los programas que atienden a las familias en condiciones de pobreza alimentaria, entre los que se encuentran el Apoyo Alimentario (DICONSA), y Abasto Social de Leche, (LICONSA)”.<sup>46</sup>

En términos generales, el sistema de subsidios generalizados fortaleció al sistema político, económico y social del país, pero por sí solos no son la solución de los problemas económicos estructurales como la pobreza, desnutrición, y desempleo, entre otros.

La evaluación de los subsidios en alimentos como instrumentos de políticas gubernamentales, tiene diversas dimensiones de análisis que deben ponderar el contexto político económico y social de cada época en que fueron instrumentados, así como los principales objetivos propuestos con la aplicación de subsidios al consumo. Eventualmente puede considerarse que cumplieron con los objetivos inmediatos: mantener los salarios urbanos bajos, no provocar procesos inflacionarios, y reducir los problemas del abasto de alimentos.

---

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> Ibidem

<sup>46</sup> Ibidem

### **COMENTARIO FINAL**

La intervención del Estado como instancia reguladora, propició la creación de todo un complejo de aparatos políticos y administrativos con el propósito de establecer las normas y lineamientos en materia de producción, distribución y comercialización.

Como promotor del crecimiento y desarrollo económico, el Estado Mexicano requirió la creación de entidades paraestatales para coordinar, estimular, encauzar y crear las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la actividad de los particulares, así como para participar directamente en actividades económicas de interés público en los que la iniciativa privada era insuficiente o inexistente.

Durante la etapa intervencionista del Estado, la evaluación de su desenvolvimiento se centró en los factores de eficiencia y eficacia como productor y prestador de bienes y servicios, sin embargo, también fue evidente la necesidad de que el Estado regule las fuerzas del mercado, así como la mantenga su búsqueda por el bienestar social.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL MAÍZ COMO PRODUCTO BÁSICO ALIMENTICIO**

Las políticas de desarrollo agropecuario de corte neoliberal aplicadas por el Estado desde 1982 al incorporarse al GATT, tuvieron como resultado profundas transformaciones que impactaron la dinámica, composición y estructura del sector.

En este apartado, se presenta la evolución de los principales indicadores de la producción del maíz en el marco del retiro del Estado de su acción reguladora, así como cuales han sido los principales efectos de estas transformaciones en la estructura del mercado de este importante grano, el cual constituye la base de la dieta alimenticia de gran parte de los habitantes de nuestro país y, junto con el frijol, reviste el producto de mayor importancia económica, social, política, histórica y cultural.

#### ***IV.1. Situación del Mercado Interno.***

##### ***Importancia Económica del Maíz***

La importancia del maíz en México parte de la estructura histórica de un patrón alimentario; su cultivo, es una actividad vital para la sobrevivencia de la familia campesina, toda vez que a partir de este grano conforma su dieta y se asegura la disponibilidad del alimento durante todo el año, donde la masa nixtamalizada y la tortilla tienen un peso determinante en el consumo de la población.

El maíz es el cultivo más sensible y, de la agricultura, el que más afecta a la economía, de ahí que la producción de este grano reciba especial atención en la política agrícola nacional.

En términos generales, los usos del maíz se pueden identificar fundamentalmente en tres: como alimento humano, forraje y como insumo para la fabricación de alimentos balanceados, aceites comestibles y almidones. También se ha incrementado en otros países su uso para la elaboración de combustibles de baja emisión de contaminantes, como el etanol.

Dentro del sector agrícola nacional, el maíz ocupa más de la tercera parte de la superficie cosechada, proporciona empleo a cerca de tres millones de campesinos es el empleador más grande de mano de obra rural; aporta más de la mitad del volumen total de granos cosechados, absorbió en promedio el 33.2% del valor de la producción del sector agrícola durante el periodo 1990-2002 y se estima una contribución de más del 65% de las proteínas y calorías consumidas en el medio rural, y casi la mitad dentro del medio urbano.<sup>47</sup>

Se produce prácticamente en todos los estados de la República, bajo una diversidad de formas y procedimientos productivos, con diferentes grados de tecnificación y utilización de una amplia variedad de semillas lo que se refleja en las características del producto.

El cultivo del maíz tiene una alta dependencia de las condiciones climatológicas ya que el 85% de la superficie sembrada es de temporal, siendo predominantemente en el ciclo primavera verano donde se produce más del 80% del total nacional.

Desde el punto de vista de las unidades de producción, actualmente prevalece el minifundio, ya que de los 1.9 millones de productores registrados en el padrón de ACERCA, el 85% tiene predios menores a 5 hectáreas, correspondiendo al autoconsumo más de la tercera parte de los niveles cosechados.<sup>48</sup>

La producción de maíz blanco ha permitido cubrir el consumo interno; sin embargo, la producción de maíz amarillo ha sido insuficiente para satisfacer la demanda nacional; en el 2006 se produjeron sólo 1.6 millones de toneladas y se importaron más de 7 millones, las cuáles son canalizadas principalmente a la industria almidonera y actividad pecuaria. Por su parte, las exportaciones son escasas y presentan un comportamiento irregular.<sup>49</sup>

El consumo pecuario del grano se realiza en forma directa en mezclas y como alimento

---

<sup>47</sup> Torres Torres, Felipe: El Maíz: Un escudo contra el hambre en México. pp 15

<sup>48</sup> SAGARPA: Plan Emergente, Maíz, Frijol, Caña de Azúcar y Leche, 2007. Documento Interno. pp. 14

<sup>49</sup> Ibidem. pp 15

balanceado, principalmente para aves, cerdos y ganado bovino. Se estima que el consumo pecuario de maíz en 2002 ascendió a 3.6 millones de toneladas, en donde predomina el consumo de alimentos balanceados.

A nivel regional, en el ciclo Otoño-Invierno la producción se concentra en Sinaloa con el 66% del total. En el de Primavera-Verano el 55% de la producción se genera en Jalisco, Estado de México, Chiapas, Michoacán y Guanajuato.

Asimismo, la industrialización del maíz hace posible la ocupación de un número importante de trabajadores, adicionales a los que directamente laboran en el campo en la producción del grano; de acuerdo con el XV Censo Industrial realizado por el INEGI, en 1998 existían 12,213 unidades económicas dedicadas a la molienda de nixtamal y 43,994 tortillerías en el país, que daban ocupación a 18,743 y 108,515 personas respectivamente, es decir, estas dos clases industriales generaron 127,258 empleos en ese año.

### ***Producción Nacional de Maíz.***

Las principales causas que han provocado los problemas que presenta el maíz en sus diversos aspectos y en general del sector agrícola, se vinculan con la imposición de un modelo neoliberal, el decremento real de los precios de garantía, la reducción de la rentabilidad, el retiro del Estado de la gestión productiva y de políticas complementarias como la inversión pública, créditos e insumos, y la apertura comercial.

Es importante señalar que a diferencia de los demás cultivos básicos, el maíz hasta 1994 presenta un dinamismo y una relativa rentabilidad debido a que junto con el frijol, conservó el precio de garantía, mientras que el resto de los cultivos lo perdieron.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Paz Sánchez, Fernando. Ob. Cit. pp 13



De acuerdo con las cifras del SIAP, en los años ochenta el comportamiento de la producción de maíz fue errático con una tendencia descendente, y aunque existen años en que ésta repunta, no fueron suficientes para cubrir el nivel de la demanda interna.

En 1981, en el marco de la política de rescate de la autosuficiencia alimentaria promovida por el SAM, los apoyos a la producción del maíz y particularmente la ampliación de la superficie cultivada en mas de un millón de hectáreas, permitieron obtener un importante repunte de un año a otro al cosecharse casi 14 millones de toneladas, lo que representó 1.6 millones de toneladas adicionales. Sin embargo el consumo nacional aparente ascendió a casi 17 millones de toneladas, que debieron complementarse con importaciones. Al cierre de la década, el total de la producción nacional ascendió a 10.95 (m/ton); registrándose un faltante de 3.6 millones de toneladas para abastecer el mercado interno. (Cuadro 1)

CUADRO 1

MAÍZ: VOLÚMEN DE LA PRODUCCIÓN 1980 - 2005  
CICLO ANUAL

Año	Volúmen de la Pdn. (tons)			% Tierras Temporal	Año	Volúmen de la Pdn. (tons)			% Tierras Temporal
	Riego	Temporal	Total			Riego	Temporal	Total	
1980	3,041,759	9,332,641	12,374,400	75.42	1993	7,703,658	10,421,605	18,125,263	57.50
1981	2,999,531	10,988,543	13,988,074	78.56	1994	8,575,389	9,660,437	18,235,826	52.98
1982	2,926,226	7,193,439	10,119,665	71.08	1995	6,282,634	12,070,222	18,352,856	65.77
1983	2,725,019	10,462,981	13,188,000	79.34	1996	5,711,182	12,314,770	18,025,952	68.32
1984	2,798,398	9,990,411	12,788,809	78.12	1997	6,922,452	10,733,806	17,656,258	60.79
1985	3,285,768	10,817,686	14,103,454	76.70	1998	6,104,277	12,350,434	18,454,710	66.92
1986	3,091,197	8,818,511	11,909,708	74.04	1999	5,065,098	12,641,277	17,706,376	71.39
1987	2,708,343	8,898,602	11,606,945	76.67	2000	5,736,424	11,820,481	17,556,905	67.33
1988	2,815,400	7,776,891	10,592,291	73.42	2001	6,265,128	13,869,184	20,134,312	68.88
1989	2,723,773	8,229,074	10,952,847	75.13	2002	7,056,414	12,241,341	19,297,755	63.43
1990	3,308,531	11,326,908	14,635,439	77.39	2003	6,657,242	14,044,178	20,701,420	67.84
1991	4,272,790	9,978,710	14,251,500	70.02	2004	8,433,695	13,252,138	21,685,833	61.11
1992	5,400,869	11,528,473	16,929,342	68.10	2005	9,006,760	10,331,953	19,752,000	52.31
<b>TMCA. 80-89</b>	-1.22	-1.39	-1.35	-0.04	<b>TMCA. 90-99</b>	4.85	1.23	2.14	-0.89

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA (SIAP)

En la década de los noventas, los volúmenes cosechados del cultivo del maíz presentan una clara recuperación, alcanzando niveles récord en relación con la década precedente con una tasa de crecimiento en promedio del 2.14% por año entre 1990 y 1999.

En el año de 1990 el volumen producido fue de 14.63 (m/ton), que significó un incremento neto de 3.7 millones de toneladas respecto a 1989; en el año 1999 llega a 17.71 (m/t). Sin embargo, a excepción de 1993, las importaciones aumentaron significativamente para satisfacer el consumo interno tanto humano como industrial.

Por su parte la producción de maíz proveniente de tierras de temporal, disminuye su participación a partir de 1991, debido al incremento de la superficie de riego sembrada.

En el nuevo milenio, se mantienen los niveles crecientes en el volumen producido con una tasa promedio anual del 3% durante el primer quinquenio. (Cuadro 1). Sin embargo, el incremento en la producción se ha sostenido por debajo de la demanda, obligando a realizar importaciones crecientes.

### **Superficie Cultivada, Cosechada y Siniestrada**

Un factor que influyó en la tendencia decreciente de la producción durante la década de los ochentas, lo constituye la reducción en la superficie cosechada en 1.2 millones de hectáreas entre 1989 y 1981, siendo en las tierras de riego donde se registra la caída más significativa, combinada con un incremento de 0.78% en los rendimientos. (Cuadro 2).

CUADRO 2

**MAÍZ: SUPERFICIE COSECHADA 1980 - 2005**  
CICLO ANUAL

Año	Sup. Cosechada (has.)			% Tierras Temporal	Año	Sup. Cosechada (has.)			% Tierras Temporal
	Riego	Temporal	Total			Riego	Temporal	Total	
1980	1,115,492	5,650,987	6,766,479	83.51	1993	1,664,090	5,764,135	7,428,225	77.60
1981	980,593	6,688,099	7,668,692	87.21	1994	1,842,858	6,351,110	8,193,968	77.51
1982	1,009,058	4,620,491	5,629,549	82.08	1995	1,427,635	6,592,757	8,020,392	82.20
1983	951,421	6,469,896	7,421,317	87.18	1996	1,208,974	6,842,267	8,051,241	84.98
1984	883,060	6,009,622	6,892,682	87.19	1997	1,358,532	6,047,529	7,406,061	81.66
1985	978,190	6,611,347	7,589,537	87.11	1998	1,174,108	6,702,711	7,876,819	85.09
1986	973,765	5,496,736	6,470,501	84.95	1999	1,001,977	6,160,726	7,162,702	86.01
1987	913,794	5,890,480	6,804,274	86.57	2000	1,060,417	6,750,430	7,810,847	86.42
1988	918,438	5,584,236	6,502,674	85.88	2001	1,160,410	5,958,509	7,118,918	83.70
1989	931,439	5,538,263	6,469,702	85.60	2002	1,074,937	6,445,980	7,520,918	85.71
1990	930,857	6,408,015	7,338,872	87.32	2003	1,259,739	6,436,683	7,696,422	83.63
1991	1,154,508	5,792,323	6,946,831	83.38	2004	1,259,739	6,436,683	7,696,422	83.63
1992	1,311,056	5,908,296	7,219,352	81.84	2005	1,362,858	5,242,756	6,605,614	79.37
<b>TMC. 80-89</b>	-1.98	-0.22	-0.50	0.27	<b>TMC. 90-99</b>	0.82	-0.44	-0.27	1.11

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA

La disminución de la superficie cosechada puede atribuirse, a que durante la década se manifestaron diversos fenómenos climáticos que elevaron el índice de siniestralidad -(proporción de la superficie perdida sobre el total sembrado)-, destacando 1982 donde se perdió el 33.7% de la superficie sembrada. Entre 1986 y 1989 el promedio de pérdidas fue del 17.8% que significan alrededor de 1.3 millones de toneladas anuales en promedio. <sup>51</sup>

En el marco del Programa de Modernización del Campo 1990-1994, la superficie sembrada con sistemas de riego se incrementa en casi un millón de hectáreas, llegando en 1994 ha registrarse la mayor superficie cultivada entre 1980 y 2005.

Como resultado, la participación de las tierras de temporal en el total sembrado durante 1990-1994 disminuye en 8.5 puntos porcentuales al pasar de 87.89% en 1990 al 79.37% en 1994, por lo que su participación en el volumen de la producción se reduce en 15 puntos porcentuales. (Cuadro 3 y 1)

CUADRO 3

MAÍZ: SUPERFICIE SEMBRADA 1980 - 2005  
CICLO ANUAL

Año	Sup. Sembrada (has.)			% Tierras Temporal	Año	Sup. Sembrada (has.)			% Tierras Temporal
	Riego	Temporal	Total			Riego	Temporal	Total	
1980	1,159,414	6,437,837	7,597,251	84.74	1993	1,718,987	6,528,620	8,247,607	79.16
1981	1,028,686	7,671,263	8,699,949	88.18	1994	1,897,048	7,299,430	9,196,478	79.37
1982	1,119,184	7,342,508	8,461,692	86.77	1995	1,456,917	7,622,719	9,079,636	83.95
1983	1,005,866	7,442,642	8,448,508	88.09	1996	1,229,322	7,409,723	8,639,045	85.77
1984	989,653	6,941,976	7,931,629	87.52	1997	1,384,207	7,748,867	9,133,074	84.84
1985	1,006,515	7,359,442	8,365,957	87.97	1998	1,225,157	7,295,483	8,520,639	85.62
1986	1,055,986	7,029,599	8,085,585	86.94	1999	1,029,170	7,466,705	8,495,876	87.89
1987	967,064	7,319,402	8,286,466	88.33	2000	1,068,566	7,328,313	8,396,879	87.27
1988	1,009,071	7,001,869	8,010,940	87.40	2001	1,174,048	7,096,892	8,270,939	85.81
1989	962,993	6,601,270	7,564,263	87.27	2002	1,115,570	7,011,251	8,126,821	86.27
1990	958,802	6,958,716	7,917,518	87.89	2003	1,326,576	7,077,064	8,403,640	84.21
1991	1,207,460	6,522,578	7,730,038	84.38	2004	1,326,576	7,077,064	8,403,640	84.21
1992	1,388,020	6,614,655	8,002,675	82.66	2005	1,406,672	6,571,931	7,978,603	82.37
<b>TMC. 80-89</b>	-2.04	0.28	-0.05	0.33	<b>TMC. 90-99</b>	0.79	0.79	0.79	0.96

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA

<sup>51</sup> PAZ SÁNCHEZ. FERNANDO. Ob. Cit. pp13

A partir de 1995 hasta el año 2000, la superficie sembrada con sistemas de riego disminuye a una tasa promedio anual del 6%, aunque los rendimientos por hectárea manifiestan incrementos sustanciales al pasar de 4.4 ton/ha. en 1995 a 5.5 ton/ha. en el 2000.

La dependencia del cultivo del temporal eleva los déficits en la producción por los altos índices de siniestralidad, resultando el año más castigado 1982 donde se perdieron 2.8 millones de toneladas. Este fue el último año de la política oficial de apoyo productivo centrada en el Sistema Alimentario Mexicano, y el que marca el cambio de la política oficial y del propio Estado de Bienestar. (Cuadro 4)

CUADRO 4

**MAÍZ GRANO: SUPERFICIE SINIESTRADA 1980 - 2005**  
CICLO ANUAL

Año	Sup. Siniestrada (has.)			Índice de Siniestralidad	Año	Sup. Siniestrada (has.)			Índice de Siniestralidad
	Riego	Temporal	Total			Riego	Temporal	Total	
1980	43,922	786,850	830,772	10.94	1993	54,897	764,485	819,382	9.93
1981	48,093	983,164	1,031,257	11.85	1994	54,190	948,320	1,002,510	10.90
1982	110,126	2,722,017	2,832,143	33.47	1995	29,282	1,029,962	1,059,244	11.67
1983	54,445	972,746	1,027,191	12.16	1996	20,348	567,456	587,804	6.80
1984	106,593	932,354	1,038,947	13.10	1997	25,675	1,701,338	1,727,013	18.91
1985	28,325	748,095	776,420	9.28	1998	51,049	592,771	643,820	7.56
1986	82,221	1,532,863	1,615,084	19.97	1999	27,194	1,305,980	1,333,173	15.69
1987	53,270	1,428,922	1,482,192	17.89	2000	8,149	577,883	586,032	6.98
1988	90,633	1,417,633	1,508,266	18.83	2001	13,638	1,138,383	1,152,021	13.93
1989	31,554	1,063,007	1,094,561	14.47	2002	40,633	565,271	605,904	7.46
1990	27,945	550,701	578,646	7.31	2003	66,837	640,382	707,219	8.42
1991	52,952	730,255	783,207	10.13	2004	66,837	640,382	707,219	8.42
1992	76,964	706,359	783,323	9.79	2005	43,814	1,329,175	1,372,989	17.21
<b>TMCA. 80-89</b>	-3.61	3.40	3.11	3.16	<b>TMCA. 90-99</b>	-0.30	10.07	9.72	8.86

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA

**Rendimientos de la Producción.**

Los rendimientos por hectárea registraron un crecimiento medio anual de 1.97% en los años ochenta, de 2.31% en la década de los 90s y de 3.4% en el primer quinquenio del nuevo siglo. Esto fue el resultado tanto del incremento en la superficie de riego, como de la productividad,

En las zonas de riego se obtenían en 1980, 2.7 toneladas por hectárea; para 1999 ascendían a 5.1; y en las tierras de temporal, el rendimiento subió de 1.6 a 2.1 toneladas por hectárea durante los mismos años.

Como se observa, los rendimientos de maíz en tierras de riego siempre han sido más altos que en los de temporal. El rendimiento de Sinaloa, principal productor de maíz en el ciclo Otoño-Invierno es el más alto del país, ya que en el periodo 1990-2002 registró un promedio de 7.246 toneladas por hectárea, que es 208.5% superior al nacional. Los Mochis, Guasave y Culiacán son los principales distritos productores del grano y con los mayores rendimientos.

Para el nuevo milenio, la productividad por hectárea manifiesta avances año con año en las zonas de riego, registrando 5.5 ton/ha. en el año 2000 y 6.7 ton/ha. en el 2005; mientras que en las zonas de temporal, las variaciones son mínimas manteniéndose en promedio un rendimiento de 2.1 ton/ha durante el quinquenio. (Cuadro 5).

**CUADRO 5**

**MAÍZ: RENDIMIENTOS POR HECTÁREA 1980 - 2005  
CICLO ANUAL**

Año	Rendto (t/ha.)		Rendto. Ton/ha	Año	Rendto (t/ha.)		Rendto. Ton/ha
	Riego	Temp			Riego	Temp	
1980	2.7	1.7	1.7	1993	4.6	1.8	2.6
1981	3.1	1.6	1.9	1994	4.7	1.5	3.1
1982	2.9	1.6	1.9	1995	4.4	1.8	2.4
1983	2.9	1.6	1.8	1996	4.7	1.8	2.6
1984	3.2	1.7	1.9	1997	5.1	1.8	2.9
1985	3.4	1.6	2.1	1998	5.2	1.8	2.8
1986	3.2	1.6	2.0	1999	5.1	2.1	2.5
1987	3.0	1.5	2.0	2000	5.5	1.9	2.8
1988	3.1	1.4	2.2	2001	5.9	2.1	2.9
1989	2.9	1.5	2.0	2002	6.1	2.1	3.0
1990	3.6	1.8	2.0	2003	6.2	2.2	2.8
1991	3.7	1.7	2.1	2004	6.7	2.1	3.3
1992	4.1	2.0	2.1	2005	6.6	2.0	3.3
<b>TMCA. 80-89</b>	0.78	-1.17	1.97	<b>TMCA. 90-99</b>	4.00	1.66	2.31

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA

El promedio aceptado sobre el rendimiento físico del maíz es de 1.8 toneladas por hectárea a nivel nacional, por estos bajos rendimientos, varios analistas económicos, políticos y otros profesionistas han declarado desde hace varios años, que para estos productores sería más barato importar el grano que sembrarlo.<sup>52</sup>

Pero existen sub-regiones en el país cuyas condiciones les permiten estar muy por encima del promedio nacional. Este es el caso de la Fraylesca, en el estado de Chiapas, que alcanzan rendimientos de 5 toneladas por hectárea y más, debido a que su precipitación pluvial es elevada equiparable a la zona de Nebraska, E.U., donde el rendimiento es de 5 toneladas por hectárea bajo condiciones de temporal. Otros casos son los de Ameca y la Barca, en Jalisco y el Valle de Toluca, en el Estado de México. Se considera que estas tres regiones por sus altos rendimientos deberían ser consideradas zonas estratégicas de competencia ante el Tratado de Libre Comercio.<sup>53</sup>

Otros factores que están muy ligados con el rendimiento de los cultivos son la tenencia de la tierra, ya que entre más fragmentada esté la tierra menores son las posibilidades de obtener mayores volúmenes de producción, lo que incide en el rendimiento por hectárea.

En base a las cifras de la Procuraduría Agraria, en el año 2000 el 50.1% de los ejidatarios tenían en promedio 2.8 hectáreas. Esta fragmentación de la tierra hace difícil la capitalización de los productores del campo.

Sin embargo, de acuerdo al análisis de Luna Flores, México puede producir más maíz del que necesita para su consumo y exportar o impulsar su industrialización, con competitividad, rentabilidad y sostenibilidad; y esto en base a los resultados obtenidos cuando el gobierno mexicano se ha visto en la necesidad de llevar a cabo programas de apoyo a la producción del maíz, como lo hizo con el plan Jalisco en 1959; el Sistema Alimentario Mexicano en 1979-1980; el PRONAMAT, en 1990, y el PROCAMPO, en 1993. Con estos programas se elevaron

<sup>52</sup> Luna Flores, Máximo: ¿Por qué no se deja de producir maíz en México?, en el ¿El campo aguanta más? 2da, 2004, .Ed. UACH. Pp 112 .

<sup>53</sup> Torres Torres Felipe: *El Maíz: Un Escudo Contra el Hambre en México*. En Los retos de la soberanía alimentaria en México, Vol. I. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. 1993. Juan Pablo Editor, S.A.,pp. 24

sustancialmente, casi de un año al siguiente, los rendimientos unitarios y los volúmenes de producción de maíz.<sup>54</sup>

### ***Tecnología***

En México siempre se han obtenido bajos rendimientos del maíz, entre otras razones porque el 85% de la superficie se cultiva bajo temporal, de la cual 50% es de bajo rendimiento asociado con el empobrecimiento gradual del suelo producto del monocultivo; además, 92% de los productores siembran menos de 4 hectáreas, generalmente con tecnologías de producción tradicionales que en muchos casos no son las más productivas; pero también porque los programas tecnológicos tampoco han tenido la continuidad suficiente. Mientras en un año se intensifica la aplicación de fertilizantes y el uso de semillas mejoradas, en el otro decrece el financiamiento oficial para la aplicación de estos insumos, etc.<sup>55</sup>

Lo mas grave, es que existe una desaceleración tecnológica, debido a la creciente descapitalización que sufre el campo, por un lado, el incremento de costos y la baja del precio en el mercado, no permite al productor comprar insumos, y por el otro, no se han aplicado programas permanentes que eleven la producción nacional de maíz.<sup>56</sup>

Existen programas e instituciones dirigidas al diseño de nuevos esquemas tecnológicos para la producción del maíz (Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias – INIFAP- y el Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología –PRONAMAT-), y lo que queda claro en sus diferentes informes es que la autosuficiencia en este cereal no puede lograrse a través de un incremento a la superficie sembrada, entonces tiene que recurrirse al mejoramiento tecnológico vía rendimiento y alcanzar así los 6 millones de toneladas adicionales que requerimos para cubrir la demanda durante la presente década.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Luna Flores, Máximo: Ob. Cit., pp 111

<sup>55</sup> Ibidem

<sup>56</sup> Ibidem pp 25

<sup>57</sup> Ibidem pp 25

Además, esta situación se agrava cada vez debido a la pérdida de tierras fértiles, al abatimiento de los acuíferos, la depredación de terrenos selváticos y forestales por métodos irracionales de aprovechamiento y los cada vez más frecuentes fenómenos climatológicos desbastadores.

### **Consumo**

De acuerdo con estudios realizados, nuestro país destaca como uno de los países que registra un alto consumo de maíz, predominantemente como tortilla.

En relación con la población, alcanza un consumo diario promedio de 272 gramos de maíz por persona, llegando a constituir el 70% de las calorías en la dieta en el medio rural, mientras que en las zonas urbanas contribuye con el 25%. Entre la población de menores ingresos, el maíz ocupa un lugar relevante en el gasto familiar destinado a la alimentación.<sup>58</sup>

De acuerdo a la tabla 6, de 1980 a 1989 el consumo nacional aparente (CNA) decreció a una tasa promedio anual del -1.4%. Es en los años noventa cuando se manifiestan incrementos sustanciales.

En relación con la población, el consumo per-cápita de maíz se reduce de 247.7 Kg. en 1980 a 182.9 Kg. para 1989, lo que significa una disminución promedio anual del -3.31%.

Para los años noventa el consumo por habitante se recupera reportando un promedio para la década de 224.5 kg. Entre el año 2000 y 2005 esta misma relación llega a 251 kg por persona.

Uno de los factores que tiene importancia sobre el creciente consumo, es sin duda la industria harinera y molinera, pero el procesamiento del maíz para múltiples fines industriales en general ha sido el de mayor impacto. La producción de cereales, almidones, aceites, féculas, fructuosa y otros

---

<sup>58</sup> SAGARPA: Plan Emergente, Maíz, Frijol, Caña de Azúcar y Leche, 2007. Documento Interno. pp. 63



productos industriales como las frituras aumentó considerablemente en la década de los años noventa.

CUADRO 6

MAÍZ: CONSUMO NACIONAL APARENTE, 1980 - 2005

Año	Consumos		Año	Consumos	
	CNA (ton)	Per-cap (kg)		CNA (ton)	Per-cap (kg)
1980	16,561,043	247.7	1993	18,265,382	208.9
1981	16,941,624	256.8	1994	20,433,786	228.9
1982	10,350,251	148.9	1995	20,918,059	229.5
1983	17,203,116	242.7	1996	23,789,607	255.6
1984	15,219,524	210.6	1997	20,022,984	210.7
1985	15,774,347	214.0	1998	23,415,739	244.4
1986	13,588,958	180.8	1999	23,163,776	238.5
1987	15,139,940	197.6	2000	22,853,505	232.2
1988	13,887,920	177.7	2001	26,265,112	263.4
1989	14,574,038	182.9	2002	24,601,555	243.8
1990	18,608,807	229.0	2003	26,424,220	259.1
1991	15,616,186	187.2	2004	27,126,033	263.4
1992	18,214,557	212.7	2005	25,387,400	244.2
<b>TMC. 80-89</b>	-1.41	-3.31	<b>TMC. 90-99</b>	2.46	0.45

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA (SIAP)

Otro elemento que debemos señalar, es el cambio vertiginoso en los patrones de consumo en las clases media y alta, tanto de productos pecuarios como de harina y derivados del maíz, desde los cereales y frituras, hasta la tortilla con caducidad específica, van ganando terreno a las tradicionales molineros-nixtamalero. Por otra parte, el consumo del maíz en regiones marginales, se mantienen como elemento fundamental en la dieta.<sup>59</sup>

Los industriales del maíz esperan que el consumo de tortilla y, por ende de maíz, mantenga un comportamiento ascendente, considerando el crecimiento de la población y que la producción de tortilla esta cambiando del sistema tradicional de molienda de nixtamal al de harina.

<sup>59</sup> Rubio, Blanca: *El Sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. UNAM. 2004. pp 62-63

### ***Importaciones y Exportaciones***

No obstante que nuestro país es prácticamente autosuficiente en la producción de maíz para consumo humano (blanco), con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha dado paso a la apertura del mercado agrícola, originando con ello volúmenes de importación del grano cada vez mayores, para abastecer principalmente a la industria fabricante de alimentos balanceados y de aceites comestibles (amarillo).

Las importaciones de maíz durante el periodo de estudio aunque presentan una trayectoria errática, a partir de 1987 a 1989 mantienen volúmenes arriba de los 3 millones de toneladas anuales, ello implicó un coeficiente de dependencia alimentaria del orden del 30%.

En el marco del Programa de Modernización del Campo (1990-1994), las importaciones presentan una drástica disminución en respuesta a los estímulos introducidos en 1990 por el gobierno federal para recuperar la rentabilidad del cultivo, asignándole un precio real positivo mayor que el de 1989.

Asimismo, el hecho de que el precio real disminuyera en una proporción menor que la de otros cultivos alternos, esto unido al retiro de CONASUPO del mercado de otros granos antes sujetos a precio de garantía, a la ausencia de mercados alternativos y a la apertura comercial presente, permitieron a los productores continuar con la producción del maíz desalentando su eventual sustitución. Asimismo la inyección de recursos económicos de PROCAMPO, ayudó a prolongar la respuesta positiva de los productores.<sup>60</sup>

Bajo esta circunstancia, las importaciones descendieron súbitamente de 4 millones de toneladas en 1990 a solo 1.3 millones en 1991 y 1992, llegando a 190 mil toneladas en 1993.

Sin embargo, a partir de 1996, a excepción de 1997, inicia un esquema sistemático de complementariedad al consumo nacional importante al registrar participaciones alrededor del 30%

---

<sup>60</sup> Torres Torres, Felipe; Dinámica económica de la industria alimentaria y patrón de consumo en México. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM 1997. p. 87

respecto de la producción nacional, hasta llegar en el 2005 a 5.68 millones de toneladas, lo que muestra un claro aumento de la dependencia alimentaria de nuestro país.

¿Porqué esos altibajos, cuando varios estudios indican que México puede ser autosuficiente en maíz y aún producir más de lo que necesita?

En la práctica, el mismo gobierno mexicano ha demostrado que con el apoyo necesario se puede elevar significativamente la producción de este grano, sin embargo, estos apoyos han sido circunstanciales y no continuos.

Por otra parte, la apertura inmediata de las fronteras impuestas por el TLCAN y la aceptación de las negociaciones realizadas a espaldas de los campesinos por parte del Comité de Cupos de Importación de Maíz, de autorizar aranceles del 1% para el maíz amarillo y de 3% para el maíz blanco en lugar de fijar las altas cuotas arancelarias de poco más de 120% permitidas por el TLCAN para proteger la producción nacional, no solo afectó a los productores de Sinaloa que son los más productivos, sino también a 2.5 millones de campesinos del centro y sur de la República, que aportan el 90% de la producción de maíz blanco.<sup>61</sup>

La mayoría de las importaciones de maíz que México realiza, corresponde a maíz amarillo -(97% del total en el 2006)-, ajena al patrón de consumo nacional de maíz blanco. Sin embargo, el grano amarillo es 20% más barato, por lo cual los industriales y comercializadores tienden a destinar gran parte del maíz amarillo al consumo humano, con el consiguiente resultado de una franca declinación en la calidad de la tortilla.

Otro factor en detrimento de la calidad ha sido el maíz transgénico (manipulado genéticamente) importado, que se utiliza por la industria en la elaboración de alimentos balanceados, mieles,

---

<sup>61</sup> Paz Sanchez, Fernando: Ob. Cit. pp 159

almidones, etc. Conforme a las organizaciones ambientalistas, el maíz transgénico tiene efectos negativos para la salud.<sup>62</sup>

CUADRO 7

MAÍZ: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES, 1980 - 2005  
CICLO ANUAL

Año	Comercio Exterior (ton)		%	Año	Comercio Exterior (ton)		%
	Imp.	Exp.			Imp/Pdn	Imp.	
1980	4,187,072	429	33.84	1993	190,321	50,202	1.05
1981	2,954,574	1,024	21.12	1994	2,263,253	65,293	12.41
1982	231,791	1,205	2.29	1995	2,661,446	96,243	14.50
1983	4,015,771	655	30.45	1996	5,844,002	80,347	32.42
1984	2,431,074	359	19.01	1997	2,500,776	134,050	14.16
1985	1,677,640	6,747	11.90	1998	5,192,000	230,971	28.13
1986	1,679,310	60	14.10	1999	5,469,000	11,600	30.89
1987	3,533,706	711	30.44	2000	5,299,000	2,400	30.18
1988	3,298,427	2,798	31.14	2001	6,138,000	7,200	30.49
1989	3,648,897	27,706	33.31	2002	5,461,000	157,200	28.30
1990	4,020,276	46,908	27.47	2003	5,724,800	2,000	27.65
1991	1,367,755	3,069	9.60	2004	5,442,000	1,800	25.09
1992	1,305,106	19,891	7.71	2005	5,683,800	48,400	28.78
<b>TMC. 80-89</b>	-1.52	58.90	-0.17	<b>TMC. 90-99</b>	3.48	-14.38	1.31

Fte. Consumos Aparentes de Productos Agrícolas 1925-1997. Centro de Estadística Agropecuaria, SAGAR y SIC-M, SECOFI.

Por su parte, las exportaciones son insignificantes con trayectoria totalmente errática, con niveles menores al 0.5% de la producción nacional. (Cuadro 7)

### Precios<sup>63</sup>

“Uno de los instrumentos más importantes del gobierno federal que fue utilizado a lo largo del tiempo para impulsar sus políticas agrícolas, fue el precio de garantía, de manera conjunta con los subsidios a los insumos y el crédito agrícola.

Los precios agrícolas han tenido un doble papel. Por un lado, estaban diseñados para incentivar la producción de los agricultores de bajos ingresos y, por el otro, para proteger el consumo básico de

<sup>62</sup> Rubio, Blanca: Ob. Cit. pp 62, 63

<sup>63</sup> Extraído de: SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva del maíz en México. 1990-2004. Documento Interno. pp. 68-70

la población de bajos ingresos, especialmente en el medio urbano.

Los criterios de política que tomaba en cuenta el gobierno federal para fijar los precios de garantía fueron:

- a) Seguridad en los precios que recibiría el productor
- b) Ganancia razonable para los productores
- c) Inducir una mejor composición de cultivos
- d) Expandir la producción de productos agrícolas para alcanzar y mantener la autosuficiencia alimentaria
- e) Contener la inflación

Desde que se constituyeron los precios de garantía, y hasta mediados de la década de los años setenta, los precios internos se fijaron por debajo de los precios internacionales. Durante el desarrollo estabilizador, los precios del maíz se mantuvieron constantes en términos nominales.

Después de 1975, el gobierno federal modificó la política de precios del maíz, fijando un precio interno por arriba del precio mundial. Los precios de garantía de los productos agrícolas fueron eliminados en 1989, con excepción de maíz y frijol, los cuales continuaron hasta 1994.

Sin embargo, a finales de la década de los sesenta, los precios de garantía observaron en términos reales un estancamiento, lo que provocó un desaliento en los campesinos respecto al cultivo del cereal.

A partir de 1973 México se convirtió en importador. Aunque México es el segundo productor de maíz en América Latina, después de Brasil, México es el cuarto importador más grande del mundo.

En el contexto de los precios, es importante destacar la participación de CONASUPO, entidad paraestatal a través de la cual se hacía efectivo el precio de garantía del maíz.

En su primer año de operaciones, CONASUPO logró captar el 30 por ciento de la producción de maíz, además de otros cultivos básicos como el trigo y frijol.

También el comercio exterior en granos era responsabilidad exclusiva de CONASUPO. Las importaciones y exportaciones de maíz, así como de todos los productos bajo el sistema de precios de garantía, eran llevadas a cabo por la paraestatal a fin de aislar al mercado interno de las variaciones de los precios internacionales y, de esta forma, hacer cumplir los precios de garantía.

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, en el marco de la apertura comercial, la política de precios agrícolas internos transitó hacia un esquema de precios con referencia internacional.

De esta forma, a partir de 1996 se instrumentó, a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), un esquema de precios de indiferencia para el maíz, además de otros cultivos, formado con base en el precio internacional del maíz amarillo número 2, más el costo de internación a zona de consumo (maniobras, fletes, costo financiero y gastos de almacenaje). El precio de indiferencia es el punto en el que se igualan los precios de venta del grano nacional y el importado, de tal manera que al comprador le resulta indistinto adquirir maíz del exterior o del mercado nacional, por lo que las características de calidad que busca el comprador serán las que determinen la compra del grano nacional o importado”.

Al respecto, la Dra. Rubio señala que “el precio del maíz ha sido un elemento de acelerados cambios, ya que ha transitado del de garantía, al de concertación, al de referencia y cae finalmente en la simple indiferencia. Teóricamente, en esta última modalidad, se rige por las condiciones del mercado de valores de Chicago. El precio del maíz en ese mercado remite al amarillo, y es una variable manejada por el gobierno y las transnacionales estadounidenses, dado los volúmenes que manipulan, imponen precios internacionales que no corresponden necesariamente a los costos internos, sino a la necesidad de dominar el mercado alimentario mundial. El precio se fija entonces, con criterios políticos. Mientras tanto, los productores mexicanos han vivido una presión a la baja de los precios del producto”.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Rubio, Blanca: Ob.Cit. pp. 60, 61

El precio del maíz, durante algún tiempo fue fijado de manera unilateral por el gobierno federal, es ahora materia de negociación entre los productores y el gobierno federal, de acuerdo con los costos de producción, la paridad con los precios internos y externos y los subsidios que se aplican en los países con los cuales nuestro país tiene relaciones de carácter comercial.

La eliminación anticipada de los precios de garantía del maíz, fue realizada a través del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), instrumento que aceleró el proceso de reformas del mercado mexicano. Bajo este esquema, los agricultores basan sus decisiones de producción en consideraciones de mercado. Este programa busca suavizar la transición en la producción de los cultivos tradicionales hacia otros, sobre todo, de exportación.

A través del Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas, a cargo de ASERCA, se busca que el productor se proteja de caídas imprevistas de los precios internacionales y venda su producto con menor grado de incertidumbre.

El Programa incluye a los principales granos como el maíz, algodón, cártamo, sorgo y trigo; consiste en comprar una opción (put) que le brinda al productor el derecho teórico de vender su producto a cierto precio, de tal manera que si el precio en el mercado se ubica por debajo del contrato, el productor recupera el diferencial existente respecto al definido en la Bolsa de Chicago. Si el precio del mercado se ubica por arriba del pactado, el productor no ejerce la opción, por lo que el Programa funciona como un seguro.

La estructura interna de precios se mantiene también como medida para contrarrestar, en alguna forma, los elevados subsidios al comercio agrícola que registran los principales países productores.

Han surgido algunas propuestas que plantean dejar de producir el maíz blanco canalizado para forraje, e importar amarillo para cubrir este consumo.

Esto remite a un nuevo dilema en la medida que, ante la apertura del mercado, este podría ser fácilmente cubierto por los productores norteamericanos.<sup>65</sup>

En este caso, el interés de los productores de maíz por obtener un mejor precio se contrapone al que tienen grandes industriales e intermediarios por un abasto garantizado de grano a precios bajos, sin importarles el origen del producto y, muy a menudo, tampoco su calidad nutricional.

De este modo, los comercializadores y los industriales del maíz, así como otros grandes consumidores del grano (empresas y consorcios dedicados a la engorda del ganado) pudieron presionar a la baja el precio, de por sí ya muy castigado.<sup>66</sup>

La caída del precio interno, la supresión de los subsidios a partir de diciembre de 1988, así como la importación por arriba de las cuotas establecidas en el TLCAN, han erosionado también la rentabilidad en este cultivo.

Entre 1980 y 2005, el precio real del maíz ha caído a una tasa promedio anual de -4.6% con breves y leves repuntes en 1981, 1984, 1987, 1989-1990, y 1995. Correspondiendo al periodo 1990-1999 la caída más acelerada con -7.7% en el precio real.

El precio medio rural, también se ve sujeto a situaciones especulativas. La mayor parte de los intermediarios captan el mayor volumen de producción interna acordando anticipadamente el precio, el cual resulta generalmente inferior, por lo mismo, el diferencial adverso que mantienen respecto al costo de producción se profundiza por lo que, el precio del maíz no es atractivo para quienes tienen posibilidades de invertir en la agricultura y prefieren producir otros cultivos.

---

<sup>65</sup> Torres Torres, Felipe: Los retos de la soberanía... pp 27

<sup>66</sup> Sánchez, Paz: Ob.Cit. pp 159



CUADRO 7

**MAÍZ: CRECIMIENTO REAL DEL PRECIO MEDIO RURAL, 1980-2005**  
**PESOS POR TONELADA**  
**INPC BASE: 2Q 2002, PROMEDIO ANUAL**

Año	Precio Medio Rural \$/ton.		Año	Precio Medio Rural \$/ton.	
	Corrientes	Constantes		Corrientes	Constantes
1980	5.02	4,537.26	1993	767.73	2,964.30
1981	6.86	4,846.50	1994	656.22	2,368.74
1982	9.65	4,290.14	1995	1,091.57	2,918.70
1983	18.69	4,115.96	1996	1,434.61	2,854.58
1984	33.75	4,492.33	1997	1,353.75	2,233.09
1985	52.59	4,437.47	1998	1,446.18	2,057.79
1986	93.3	4,227.24	1999	1,454.48	1,775.18
1987	247.69	4,840.82	2000	1,507.78	1,680.70
1988	373.09	3,404.72	2001	1,451.07	1,520.66
1989	468.11	3,559.64	2002	1,500.56	1,497.20
1990	609.47	3,659.31	2003	1,618.01	1,544.18
1991	707.31	3,462.15	2004	1,678.59	1,530.25
1992	761.23	3,225.82	2005	1,577.93	1,383.31
<b>TMC. 80-89</b>	65.52	-2.66	<b>TMC. 90-99</b>	10.15	-7.72

Fte: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA (SIAP)

FTE INPC: Banco de México

El control que ejercen los intermediarios sobre la producción interna, y ahora las importaciones, les permite especular con el producto.

### **Comercialización**

Del volumen de maíz que se comercializa en México, el 75% corresponde a compras nacionales y el 25% se adquiere en Estados Unidos.

En cuanto a los consumos, se considera que el 35% del volumen cosechado nacional es retenido por el productor para su autoconsumo; del 65% que se comercializa, (que significan de acuerdo al nivel producido en el 2005 casi 13 millones de toneladas), el 60% aproximadamente se ocupa en la cadena maíz tortilla y el 40% restante en la industria harinera y otros derivados<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 61-63

El volumen de maíz nacional que se comercializa depende principalmente de la demanda de la industria, la que está en función de la capacidad instalada de las unidades económicas que desarrollan la producción para el mercado. En este contexto, se pueden identificar claramente tres fases en la comercialización del grano:<sup>68</sup>

- 1) La primaria, en donde los productores nacionales venden el grano a los grandes intermediarios privados, compradores locales y regionales de menor tamaño. Anteriormente, CONASUPO adquiría la mayor parte de las cosechas.
- 2) La intermedia, en donde el maíz se comercializa como insumo industrial; en esta fase se ofrece principalmente el grano que los grandes intermediarios privados compran en el mercado primario, y la demanda más importante proviene de los molinos de nixtamal, así como de los productores de harina de maíz. Asimismo, la demanda total incluye el consumo de otras industrias que transforman el grano, como la productora de almidones, de cereales, de aceites y frituras, y la de alimentos balanceados.
- 3) El mercado final, en el que confluyen los productos derivados como tortilla, harina, almidones, cereales, aceite, frituras y alimentos balanceados. Por el volumen de producción, ventas y consumo, la tortilla se distingue como el producto de maíz más importante.

Hasta la década de los noventa, la participación de CONASUPO fue fundamental en la comercialización de éste y otros granos básicos, siendo el organismo gubernamental el encargado de garantizar el abasto a diversos sectores, principalmente a los productores de tortilla y de regular los precios en las operaciones comerciales.<sup>69</sup>

El mercado oficial resultaba un sistema efectivo de regulación, para disminuir la intermediación y acaparamiento e influir en la determinación del precio en rangos más justos.

---

<sup>68</sup> Ibidem  
<sup>69</sup> Ibidem

Esta acción revistió una de las más importantes dentro de la política agrícola estatal, dado el papel que juega el precio del maíz para amortiguar los bajos salarios y en el acceso a la alimentación para el grueso de la población.<sup>70</sup>

Después de 1998 año en que fuera vendida CONASUPO, han sido los grandes negociantes los beneficiarios de este retiro del Estado. La compra-venta de la mayor parte de la producción nacional del grano la realiza el sector privado donde sobresale la participación de intermediarios y grandes acaparadores con diversos grados de control nacional y regional.<sup>71</sup>

Estos comercializadores ejercen el control con mecanismos de sujeción como el crédito y transporte para imponer generalmente compromisos de venta anticipadas a precio muy inferior al precio oficial, entre estos se encuentran los caciques, transportistas, y mayoristas.

DICONSA, es la única entidad del gobierno federal que actualmente participa en forma marginal atendiendo a la población vulnerable en zonas urbanas y rurales.

#### ***IV.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)***

No obstante que nuestro país es prácticamente autosuficiente en la producción de maíz para consumo humano, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha dado paso a la apertura del mercado agrícola, originando con ello volúmenes de importación del grano cada vez mayores, para abastecer principalmente a la industria fabricante de alimentos balanceados y de aceites comestibles.

De acuerdo con el texto del TLCAN, México negoció eliminar en 15 etapas anuales el arancel para las importaciones de maíz originario de EE.UU. y Canadá, con miras a liberar en su totalidad la importación el 1° de enero de 2008. Durante el periodo de transición al libre comercio, se acordó el

---

<sup>70</sup> Torres Torres, Felipe: Los retos de la soberanía.... pp. 30

<sup>71</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 61-63

establecimiento de un monto anual para importar maíz libre de arancel. El monto original se fijó en 2.5 millones de toneladas para EE.UU. y 1,000 toneladas para Canadá, libres de arancel; sin embargo, no se respetaron las reglas al permitir la importación sin arancel bajo la presión de las industrias: pecuaria, almidonera, de cereales y fructuosa, las que exigen maíz amarillo y no el blanco mexicano. Las importaciones para el año 2000 fueron de 5.3 millones de toneladas, superando en cinco años la cuota libre de impuestos que se debería lograr en 15 años.

Los productores de maíz han pedido que las medidas económicas del TLCAN se pospusieran por tres años para diseñar alternativas económicas que eviten la miseria en el campo, insisten en la revisión y reglamentación del TLCAN, la suspensión de las importaciones mientras se comercializa la producción nacional, el otorgamiento de apoyos para que el precio sea bajo una cotización nacional y no de acuerdo a la bolsa de granos de Chicago, el ordenamiento de la producción interna y destinar más recursos a la investigación.

### ***Comentario final***

De acuerdo a la evolución de los principales indicadores, el retiro del Estado de su acción reguladora profundizó los rezagos en el sector, pero también quedó demostrado que con el apoyo necesario se puede elevar significativamente la producción de este grano, sin embargo, estos apoyos han sido circunstanciales y no continuos.

La coyuntura que enfrenta actualmente el mercado del maíz en México está relacionada con tres problemas principales:

- ✓ Carencia de políticas de fomento y regulación por parte del Estado que se traducen en desabasto, especulación, acaparamiento e intermediarismo, factores que presionan sobre el nivel del precio.
- ✓ La apertura al libre comercio sin las condiciones de competitividad necesarias, ha provocado la importación de volúmenes del grano cada vez mayores, para abastecer principalmente a la industria fabricante de alimentos balanceados y de aceites comestibles

lo cual se ha traducido en un dependencia alimentaria de alrededor del 30% del Consumo Nacional Aparente.

- ✓ La creciente descapitalización que sufre el campo, ha limitado la posibilidad de los productores para elevar sus rendimientos y por tanto el nivel de su producción, cancelando la oportunidad de mejorar el ingreso de las familias campesinas.

## **CAPÍTULO V**

### **RETOS Y PERSPECTIVAS DEL MAÍZ MEXICANO**

La situación económica y social del campo en México, ofrece un panorama desolador: la globalización, el crecimiento poblacional, el cambio climático debido al deterioro ambiental y sus efectos en la incidencia de sequías e inundaciones, la pérdida de tierras cultivables por la erosión, el incremento del área urbana, crea un panorama de incertidumbre.

A estos efectos se suman los derivados de las políticas de gobierno y medidas que se establecieron, o en su caso, los resultados que se produjeron por no actuar bien y a tiempo.

La liberación comercial en materia agrícola ha sido ampliamente debatida en México, la decisión del gobierno de exponer a la competencia a su sector de alimentos básicos estando en evidente asimetría y sin ventajas competitivas, sorprendió enormemente a propios y extraños.<sup>72</sup>

La diferente dotación de recursos naturales, el potencial productivo de la población, el tamaño de las economías y del mercado, las diferencias en infraestructura física e institucional de apoyo al desarrollo agrícola, y el grado de mecanización, son algunos de los elementos que definen esas asimetrías y que permiten comprender las implicaciones del acuerdo comercial.

Una síntesis de tales diferencias es por ejemplo el hecho de que el 12.1% de la superficie arable en Estados Unidos es de riego, la cual significa aproximadamente el 85% de toda la superficie arable de México; en cuanto a la productividad de los trabajadores agrícolas, medida por el índice de superficie laborada, se tiene que los trabajadores en E.U. son capaces de producir 20 veces más y casi 40 veces más en Canadá que en México; lo cual se explica en parte por el hecho de que E.U. dispone de 1.6 tractores por trabajador agrícola y Canadá de 1.8, en tanto que en México

---

<sup>72</sup> Flores Verduzco, Juan José. Ob. Cit. pp. 108

tienen un tractor para cada 51 trabajadores. Además tienen un fuerte respaldo en las políticas de subsidios.<sup>73</sup>

Entonces, ¿Por qué la integración comercial entre dos países desarrollados con un país en desarrollo como México?

Con la globalización, la competencia se exagera, así que los sectores empresariales de los países del TLCAN (principalmente las empresas líderes) concibieron como estratégica la integración regional para fortalecer desde la región su competitividad mundial. Las grandes empresas percibieron el riesgo de competir en un mercado libre multilateral, por lo que crean espacios de influencia regional para consolidar su dominación económica; así sostienen su competitividad en los dos espacios, el mundial y el regional.<sup>74</sup>

Los acuerdos entre países con economías asimétricas como México, E.U., y Canadá, ha generado distorsiones en la competencia del mercado, de hecho los precios internacionales no son el resultado de la competencia, son resultado de los subsidios y préstamos blandos a importadores, lo que presiona a la baja a los precios internos de los países subdesarrollados.<sup>75</sup>

Estas distorsiones afectan a las economías subdesarrolladas en dos vertientes: incrementa las importaciones y presiona los precios internos a la baja.

Bajo este contexto, en el presente capítulo, se presenta la importancia del maíz a nivel mundial y su perspectiva en el mercado nacional, pero sobre todo, nos interesa determinar los nuevos retos que tendrá que afrontar el Estado, en el marco de la liberación comercial total en el 2008, no obstante que nuestro país es prácticamente autosuficiente en la producción de maíz para consumo humano.

---

<sup>73</sup> Ibidem

<sup>74</sup> Ibidem. pp. 99

<sup>75</sup> Rubio, Blanca. Ob. Cit. pp 23

Aquí las principales interrogantes son: ¿como afectará a nuestros productores la importación libre y sin límite de cuota?; ¿Qué medidas deberá implementar el Estado para evitar el efecto del comportamiento del precio, en la producción y comercialización del maíz dadas las distorsiones del mercado?; ¿Cómo se afectará la estructura productiva?

### ***V.1. El Maíz en el Contexto Mundial***

El maíz por sí solo, es el cultivo agrícola más importante del mundo. Cada año la mayor parte de los países dedican entre el 35% y 40% de la superficie cultivable a su producción.

Comparativamente con otros granos, representa el 65% de la producción total de granos forrajeros ó cereales secundarios (maíz, sorgo, cebada, centeno y avena) producidos a nivel mundial, en donde destacan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que han contribuido con más de la mitad de la producción agrícola mundial. Si bien los países en desarrollo destinan una mayor superficie al cultivo del maíz que los países desarrollados, éstos obtienen rendimientos muy superiores.<sup>76</sup>

De manera particular, la producción mundial de maíz ha crecido significativamente desde la década de los años sesenta. Esto se debe al aumento de la superficie cultivada del cereal, pero sobre todo porque en los países desarrollados se presentan: la utilización de semillas mejoradas, un alto grado de mecanización en el campo, la incorporación de mejoras genéticas (transgénicos), y el empleo de fertilizantes, entre otros factores, lo que ha propiciado aumentos continuos en la producción con menores costos, que son ventajas comparativas frente a otros países productores.<sup>77</sup>

### ***Principales Países Productores***

La producción mundial promedio de maíz en el período 1995/96-2001/02 asciende a 584 millones de toneladas, correspondiendo a Estados Unidos y China los mayores volúmenes de producción

---

<sup>76</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 14

<sup>77</sup> Ibidem. pp 15



en el mundo con el 40 y 20.2% respectivamente. En menor medida participaron, Brasil y México, con el 6 y 3.2%, en ese orden.

**CUADRO 8**

**MAÍZ: PRINCIPALES PAÍSES PRODUCTORES 1995/96 - 2002/03**  
(Miles de Toneladas)

PAÍS	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	TMCA 1995/06- 2002/03
ESTADOS UNIDOS	187,970	234,316	233,863	247,882	239,549	251,854	241,485	228,805	2.80
CHINA	112,000	127,470	104,309	132,954	128,086	106,000	114,088	121,300	2.10
BRASIL	32,480	35,700	30,100	32,393	31,641	41,536	35,501	40,500	3.20
MEXICO	17,780	18,925	16,934	17,788	19,240	17,920	20,400	17,000	-0.60
<b>SUBTOTAL</b>	<b>350,230</b>	<b>416,411</b>	<b>385,206</b>	<b>431,017</b>	<b>418,516</b>	<b>417,310</b>	<b>411,474</b>	<b>407,605</b>	<b>2.20</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>517,120</b>	<b>592,040</b>	<b>575,363</b>	<b>605,616</b>	<b>607,371</b>	<b>588,402</b>	<b>599,692</b>	<b>593,657</b>	<b>2.00</b>

*Nota: Considera el año comercial local*

*e/Cifras estimadas*

*FTE: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)*

Lo anterior, más los montos de subsidios cada vez más frecuentes, han propiciado una sobreoferta mundial de maíz que incide de manera negativa en los niveles de precios del cereal en el mercado internacional, en detrimento de los países como el nuestro.<sup>78</sup>

### **Principales Países Consumidores**

Junto con el trigo y el arroz, el maíz es de los cereales con mayor consumo en el mundo; es alimento para consumo humano, sirve como forraje y es materia prima de la industria fabricante de almidón, aceite comestible, bebidas alcohólicas, edulcorantes, alimentos balanceados y combustible.

A diferencia de México, cuyo principal uso es el consumo humano, en Estados Unidos, China y Brasil, principales productores del cereal, fundamentalmente se destina al consumo pecuario (forraje).

De acuerdo con estimaciones sobre el destino del maíz en el mundo, se tiene que en el periodo

<sup>78</sup> Ibidem. pp. 16

2000/01-2001/02, en Estados Unidos se destinó poco más del 74% del consumo del maíz a la actividad pecuaria; en China, ese porcentaje llegó al 76%; en Brasil asciende al 88%, en tanto que en nuestro país absorbió el 36%.

CUADRO 9

MAÍZ: ESTIMACIÓN DE CONSUMO PECUARIO POR PAÍS 2000 - 2004  
(Millones de Toneladas)

PAÍS	2000/01			2001/02			2002/03 <sup>e/</sup>			2003/04 <sup>e/</sup>		
	total	pecuario	%	total	pecuario	%	total	pecuario	%	total	pecuario	%
ESTADOS UNIDOS	198.1	148.4	74.9	201.1	148.9	74.0	203.5	144.8	71.2	205.8	142.3	69.1
CHINA	118.0	91.0	77.1	123.3	92.0	74.6	126.5	93.0	73.5	128.1	93.0	72.6
BRASIL	34.5	30.5	88.4	34.5	30.5	88.4	36.5	32.5	89.0	37.0	33.0	89.2
MEXICO	24.0	8.8	36.7	23.6	8.4	35.6	24.7	9.5	38.5	25.7	10.5	40.9
<b>SUBTOTAL</b>	<b>374.6</b>	<b>278.7</b>	<b>74.4</b>	<b>382.5</b>	<b>279.8</b>	<b>73.2</b>	<b>391.2</b>	<b>279.8</b>	<b>71.5</b>	<b>396.6</b>	<b>278.8</b>	<b>70.3</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>604.9</b>	<b>426.2</b>	<b>70.5</b>	<b>622.2</b>	<b>433.7</b>	<b>69.7</b>	<b>630.6</b>	<b>434.3</b>	<b>68.9</b>	<b>636.9</b>	<b>433.6</b>	<b>68.1</b>

<sup>e/</sup>Cifras estimadas

FTE: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)

Con base en las tendencias que presenta el mercado internacional, se considera que el maíz se mantendrá como el principal grano forrajero en el mercado internacional, con una participación del 72%, seguido por la cebada (17%) y el sorgo (7%).

**Principales Países Exportadores e Importadores**

El comercio mundial de maíz está determinado, en gran medida, por la dinámica de las exportaciones de los Estados Unidos. Además de este último, Argentina, China y Brasil, son los países que presentan los mayores volúmenes de ventas externas.

CUADRO 10

MAÍZ: PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES 1995/96 - 2002/03  
(Miles de Toneladas)

PAÍS	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	TMCA 1995/06- 2002/03
ESTADOS UNIDOS	52,681	46,579	37,697	51,949	49,493	48,329	47,131	47,000	-1.60
ARGENTINA	6,952	10,203	12,756	7,848	8,859	12,229	8,581	12,000	8.10
CHINA	168	3,892	6,173	3,340	9,935	7,276	8,611	8,000	73.70
BRASIL	N.D	N.D	N.D.	8	50	3,741	3,857	2,000	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>59,801</b>	<b>60,674</b>	<b>56,626</b>	<b>63,145</b>	<b>68,337</b>	<b>71,575</b>	<b>68,180</b>	<b>69,000</b>	<b>2.10</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>64,216</b>	<b>67,074</b>	<b>62,928</b>	<b>68,661</b>	<b>73,439</b>	<b>76,458</b>	<b>74,139</b>	<b>75,295</b>	<b>2.30</b>

Nota: Considera el año comercial local

<sup>e/</sup>Cifras estimadas

FTE: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)

Las exportaciones mundiales del cereal durante el periodo 1995/96-2001/02 alcanzaron en promedio 70 millones de toneladas, y lograron un crecimiento medio anual de 2.3%. Los principales países exportadores aportaron en conjunto en 2001/02 el 92% de las ventas mundiales.

En cuanto a las importaciones, cuatro países se distinguen por ser los principales compradores externos de maíz. Japón es el primer importador del mundo, seguido por Corea del Sur, Taiwán y México.

En el lapso 1995/96-2001/02 Japón importó un volumen promedio de 16.1 millones de toneladas anuales, que representan el 22.3% del total del comercio mundial del cereal; le siguen Corea del Sur, con un promedio de 8.3 millones de toneladas (12%), Taiwán, con 5 millones de toneladas (7.2%) y México, con 4.9 millones, logró una participación del 7.1%.

Al respecto, cabe precisar que las compras al exterior de maíz son realizadas bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y son destinadas a satisfacer los volúmenes y calidades que demanda la industria, particularmente la almidonera, la de alimentos balanceados y la de aceites comestibles.

CUADRO 11

**MAÍZ: PRINCIPALES PAÍSES IMPORTADORES 1995/96 - 2002/03**  
(Miles de Toneladas)

PAÍS	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	TMCA 1995/06- 2002/03
JAPÓN	15,076	15,963	16,422	16,336	16,117	16,340	16,395	15,500	-0.40
COREA DEL SUR	8,963	8,336	7,528	7,517	8,694	8,743	8,608	9,500	0.80
TAIWAN	5,733	5,741	4,474	4,575	5,023	4,924	4,585	4,500	-3.40
MÉXICO	6,379	3,141	4,376	5,615	4,911	5,928	4,076	7,000	1.30
<b>SUBTOTAL</b>	<b>36,151</b>	<b>33,181</b>	<b>32,800</b>	<b>34,043</b>	<b>34,745</b>	<b>35,935</b>	<b>33,664</b>	<b>36,500</b>	<b>-0.20</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>64,216</b>	<b>67,074</b>	<b>62,928</b>	<b>68,661</b>	<b>73,439</b>	<b>76,458</b>	<b>74,139</b>	<b>75,295</b>	<b>2.30</b>

*Nota: Considera el año comercial local*

*e/Cifras estimadas*

*FTE: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)*

### ***Participación de México en el Contexto Internacional***

De acuerdo con los volúmenes de producción, la participación de nuestro país en el escenario mundial lo ubica en el cuarto lugar entre los países productores de maíz, superado por Estados Unidos, China y Brasil.

Respecto al consumo, al igual que en el caso anterior, nuestro país está situado en el cuarto lugar en la escala mundial, superado por Estados Unidos, China y Brasil; el consumo nacional promedio del período 1995/96-2001/02 alcanzó 22.9 millones de toneladas, que representan el 3.9% del consumo mundial, en tanto que en Estados Unidos, China y Brasil equivale al 31.7, 19.7 y 5.9%, respectivamente.

En cuanto a las importaciones, México también figura en el cuarto lugar mundial, detrás de Japón, Corea del Sur y Taiwán. Las importaciones de México se realizan principalmente en el ámbito del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

### ***Precios Internacionales y Subsidios***

Como se señaló anteriormente, los países desarrollados han utilizado semillas mejoradas, un alto grado de mecanización del campo y el empleo de transgénicos con el fin de aumentar significativamente la producción de granos a menores costos. Otros factores que han incidido son las ventajas comparativas naturales de esos países y la canalización, cada vez mayor, de importantes recursos fiscales en apoyo a las actividades agrícolas, como son los subsidios.<sup>79</sup>

Los subsidios directos a la agricultura han sido empleados por los países industrializados para aumentar su capacidad productiva con menores costos, con lo cual se confirmó su potencial exportador, además de contar con ventajas comparativas como grandes superficies de tierra

---

<sup>79</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 24

cultivable, tecnología propia y recursos naturales abundantes, la canalización de montos considerables de subsidios a sus productores agrícolas, vía compras estatales, barreras a la importación, subsidios a la exportación y obras de infraestructura, entre otras.<sup>80</sup>

Por ejemplo, con la nueva Ley Agrícola 2002, en Estados Unidos se autorizó el otorgamiento de subsidios a los productores agrícolas hasta por 118 mil millones de dólares anuales en los próximos nueve años. Por su parte, la Unión Europea, a través de la Política Agrícola Común (PAC), logró integrarse en una comunidad y, además, permitió alcanzar sus dos grandes objetivos: conseguir la autosuficiencia alimentaria y ser exportador de productos agrícolas y equiparar los ingresos y el nivel de vida de sus productores agrícolas con los trabajadores de la industria. Para ello subsidiaron a los productores del campo y, a partir de 1962, las subvenciones se han incrementado de manera notable, a tal grado que hoy en día los países en desarrollo claman por una reforma que reoriente la política de subsidios agrícolas de los países europeos.<sup>81</sup>

**CUADRO No. 10**  
**SUBSIDIOS AGROPECUARIOS EN PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE**

<b>TOTAL SUBSIDIOS AGROPECUARIOS</b> <b>(Millones de dólares)</b>							
<b>ANOS</b>	<b>México</b>	<b>Canadá</b>	<b>Unión Europea</b>	<b>Japón</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>Resto OCDE</b>	<b>TOTAL OCDE</b>
1998	5 911	4 875	135 570	66 408	88 150	51 144	352 058
1999	6 693	4 955	125 873	71 442	96 530	56 000	361 493
<b>SUBSIDIOS AGROPECUARIOS PER CÁPITA</b> <b>(Dólares)</b>							
1998	66	161	362	527	322	320	313
1999	76	163	336	566	350	329	320
<b>SUBSIDIOS A PRODUCTORES 1/</b> <b>(Millones de dólares)</b>							
1998	4 490	3 573	122 946	49 962	48 441	41 457	270 869
1999	5 695	3 903	114 450	58 885	54 009	45 838	282 780
<b>DÓLARES POR HECTÁREA</b>							
1998	45	48	890	10 005	116	1 295	209
1999	59	52	831	11 792	129	1 623	218

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), con base en el Segundo Informe de Gobierno.

Derivado de lo anterior, los países de la OCDE, en especial Unión Europea y Estados Unidos, son los principales productores agrícolas y de alimentos en el mundo. Basta señalar que los países de

<sup>80</sup> Ibidem. pp. 24

<sup>81</sup> Ibidem

la OCDE participan con casi el 60% de la producción mundial de maíz y de trigo.<sup>82</sup>

Esto pone de manifiesto que los países desarrollados continuarán destinando grandes montos de recursos a los agricultores para garantizarles un ingreso seguro que busca protegerlos de la competencia externa, continuar impulsando su desarrollo y mantenerse dentro del grupo de los principales países exportadores.<sup>83</sup>

En este contexto, tratar de equiparar las condiciones de los agricultores de los países desarrollados resulta difícil pues la brecha entre los precios internos de los países en desarrollo y los internacionales es cada vez más amplia, lo que erosiona los ingresos de los productores agrícolas de los países emergentes, como México.

Derivado de estas asimetrías, los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se reúnen periódicamente con el propósito de avanzar en el establecimiento de mecanismos que permitan a los países analizar las propuestas que los países miembros realizan en su afán de lograr condiciones más equitativas para competir en el mercado mundial.<sup>84</sup>

Por ejemplo, el Grupo de los 21 (G-21), que es una alianza entre países en desarrollo del cual forma parte México, ha propuesto la eliminación de los subsidios agrícolas que, como se ha expresado, distorsionan el comercio mundial de granos. Esta es una posición contraria a la adoptada por la Unión Europea y Estados Unidos, que buscan no tan sólo mantenerlos, sino incrementarlos.<sup>85</sup>

Al respecto, la OCDE ha planteado que la OMC debe enfocar sus esfuerzos en transitar de los subsidios a la producción vía precios e insumos hacia un esquema de apoyos directos al ingreso de los productores, similar al PROCAMPO en México, el cual se proporciona por hectárea, sin

---

<sup>82</sup> Ibidem. pp. 25

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> Ibidem. pp. 26

<sup>85</sup> Ibidem. pp. 27

considerar los precios. Con ello, entre otros beneficios, la OCDE esperaría que se reduzca el incentivo de producción adicional de granos en los países desarrollados que prevalece en nuestros días. Asimismo, propone que se eliminen los subsidios a la exportación como una medida necesaria para que los países en vías de desarrollo aumenten sus posibilidades de competir en los mercados internacionales.<sup>86</sup>

Adicionalmente, la presencia de estos subsidios por parte de los países industrializados ha propiciado una sobreproducción mundial de granos que impacta negativamente a los precios internacionales.

De acuerdo con las cotizaciones del mercado internacional, en el periodo 1996-2002 los precios del maíz amarillo en centros de acopio de Kansas City registraron una disminución de 43.8% a precios del año 2000, al pasar de 152.5 dólares por tonelada en 1996 a 85.8 dólares por tonelada en 2002, y del 48.5% en el periodo 1996-2001 en los precios del maíz blanco, también en el mercado de Kansas City.<sup>87</sup>

Por otra parte, se ha demostrado que la apertura comercial alinea los precios internos con los internacionales [De Ita; 2000:7].<sup>88</sup>

## ***V.2.- El Maíz en las Negociaciones del TLCAN***

El capítulo VII del TLCAN establece las bases de la negociación para el sector agropecuario. En él se incluyeron las formas de desgravación arancelaria, se definieron criterios sobre las reglas de origen y se establecieron las disciplinas que son aplicables al comercio entre los tres países, relativas a los apoyos internos, subsidios a la exportación, normas técnicas y de comercialización agropecuaria, aplicación de salvaguardas especiales y de normas sanitarias y fitosanitarias.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Ibidem. pp. 25

<sup>88</sup> Flores Verduzco, Juan José. Ob. Cit. pp. 117

<sup>89</sup> Ibidem. pp. 102, 103

La versión oficial destaca como un gran logro de reconocimiento de las asimetrías entre México y los dos países socios, en la medida en que fueron negociados periodos largos de desgravación para proteger productos sensibles o de menor competitividad y con ello favorecer mayormente las exportaciones mexicanas; sin embargo este “logro” quedó en el papel porque no se han cumplido con importantes cláusulas negociadas en relación con la fijación de aranceles por rebasar cuotas de importación, eliminándose en los hechos los “largos periodos de desgravación”.<sup>90</sup>

En general con la negociación agrícola se eliminaron de inmediato aranceles equivalentes a 57% del valor de intercambio bilateral México-Estados Unidos; en cinco años se esperaba que la liberación aumentase a 63% del comercio bilateral y 94% en 10 años. Solo el restante 6% quedaba sujeto a una extensión por 15 años.<sup>91</sup>

De acuerdo con esto, se establecieron siete categorías arancelarias:<sup>92</sup>

<b>CLASIFICACIÓN DE LA CATEGORÍA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Categoría D	Para fracciones libres de arancel al momento de la negociación.
Categoría A	Para aquellas con arancel pero factibles de liberalización al momento de poner en vigor el acuerdo
Categoría B	Para fracciones a liberar en cinco años
Categoría C	Para aquellos cuya desgravación sería en 10 años
Categoría C+	Para un periodo extra largo de desgravación a 15 años
Categoría Cc	Tarifa-Cuota para desgravación a 10 años aplicables a los productos más sensibles
Categoría C+c	Tarifa-Cuota para desgravación a 15 años aplicables a los productos más sensibles

<sup>90</sup> Ibidem. pp. 103

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem. pp. 104



De acuerdo con el texto del TLCAN, el maíz quedó negociado en la categoría C+c, es decir, México negoció eliminar en 15 etapas anuales el arancel para las importaciones de maíz originario de EE.UU. y Canadá, con miras a liberar en su totalidad la importación el 1° de enero de 2008.

Durante el periodo de transición al libre comercio, se acordó el establecimiento de un cupo anual para importar maíz libre de arancel. El monto original se fijó en 2.5 millones de toneladas para EE.UU. y 1000 toneladas para Canadá, libres de arancel, con un crecimiento anual de 3%. A pesar de dicho incremento, las importaciones mexicanas de maíz han rebasado el monto del cupo mínimo forzando al gobierno mexicano a abrir cupos adicionales.

Con el supuesto propósito de proteger los bienes agropecuarios más sensibles a la importación, México negoció con sus socios comerciales el establecimiento de aranceles-cuota para los principales productos agrícolas de especial interés y sensibilidad para cada país, para los cuáles se estableció un régimen de importación libre de arancel hasta cubrir determinada cuota, que una vez que se hubiera rebasado, se aplicaría el cobro de elevados aranceles para frenar su importación; para el caso de México, dichos aranceles se irían desgravando gradualmente en un plazo de 15 años hasta su eliminación definitiva. Sin embargo, la cuota de importación se ha venido incrementando de un máximo autorizado de 2.5 millones de toneladas en 1994 a 3.6 en el 2006.

Iniciando el 2007, el 12 de enero para ser precisos, después de la aparente crisis de desabasto, la SE y la SAGARPA anunciaron la apertura de un cupo de importación de maíz blanco que se agrega al cupo de importación previsto en el TLCAN, determinándose los siguientes lineamientos:

- \* Se abrirá un cupo unilateral de 200 mil toneladas para importar maíz blanco, libre de arancel. Esta cuota podrá ser utilizada para comprar maíz originario de cualquier país miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Del monto, 50 mil toneladas quedarán reservadas para el uso de DICONSA, siempre y cuando se determine que hay desabasto por parte de proveedores tradicionales. El resto estará destinado para las industrias harinera y molinera de nixtamal.

- \* Se reservarán 450 mil toneladas del cupo mínimo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) correspondiente a 2007 —3.71 millones de toneladas—, para la importación de maíz blanco. Serán asignadas para atender casos de desabasto, de conformidad con el artículo décimo transitorio de la Ley de Ingresos de 2007.
- \* En caso de requerirse, el Ejecutivo Federal podrá ampliar el monto del cupo unilateral.

De acuerdo a un análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, los ingresos tributarios que el Estado ha dejado de percibir por abrir cupos adicionales a partir de la entrada en vigor del acuerdo (1994) y hasta 2006 alcanza los 3,354 millones de dólares, calculados en base al arancel-cuota que los estadounidenses debieron pagar por introducir a nuestro país 20.2 millones de toneladas de sobrecupo.<sup>93</sup>

Con esto, el gobierno mexicano anuló el propósito del arancel-cuota que es frenar las importaciones de maíz proveniente de E.U., país en el que los productores reciben un elevado subsidio gubernamental, pero además, violó el acuerdo

“Hasta ahora, el gobierno ha “resuelto” las recurrentes crisis por falta de maíz a golpe de violar las cuotas de importación por él establecidas, pero si las cosas siguen como van a partir de enero próximo la entrada libre de grano estadounidense (con tendencia alcista en su precio) perfila una crisis de proporciones mayores”.<sup>94</sup>

Adicionalmente, es necesario destacar que la tarifa base de desgravación generalmente se fijó más baja para los granos y oleaginosas que para cualquiera de sus derivados (harinas y aceites). Con ello se protegieron en mayor medida los intereses de las agroindustrias radicadas en México. Lo anterior es una prueba más de que los intereses del capital industrial prevalecieron.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Fernández Vega, Carlos: Periódico “La Jornada” de fecha 21/02/2007. pp. 30

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Flores Verduzco, Juan José. Ob. Cit. pp. 105

Asimismo, en el tratado fueron acordadas salvaguardas especiales para atender casos de súbita elevación de importaciones que amenazaran dañar la planta productiva de algún país importador. Sin embargo, los granos básicos y las oleaginosas no están incluidos en la lista oficial negociada por México. De esta forma no hay un mecanismo de protección para este importante subsector de la producción agrícola, a pesar de que es el más débil dentro del sector agropecuario.<sup>96</sup>

Los factores que han impedido que el sector primario logre un mayor beneficio derivado de la entrada en vigor del TLCAN van desde las condiciones económicas tan asimétricas, hasta las distorsiones originadas por la aplicación de políticas agrícolas por los países socios y la política específica de acelerada apertura comercial que no ha respetado el periodo de transición previsto en el Tratado, lo cual ha conducido a una dependencia alimentaria y someter a los productores nacionales.

### ***V.3.- Problemas y Perspectivas del Maíz en México***

A pesar de que la producción de maíz en México no ha caído, su cultivo se ha visto afectado no solo por la apertura comercial del TLCAN, sino por los factores estructurales internos como son la falta de acceso al crédito por parte de los productores de este cultivo, la limitada infraestructura de riego para elevar los rendimientos, la concentración del mercado en muy pocas empresas privadas, la escasa investigación científica en este campo y los limitados subsidios gubernamentales a este sector, comparados con los que se otorgan en Estados Unidos y países Europeos principalmente.<sup>97</sup>

Actualmente las políticas agrícolas de las potencias productoras de alimentos no solo han puesto en juego la rivalidad por competir en el mercado internacional (desde la década de los 80), sino también por la visión que esos países tienen respecto al papel de su agricultura en el desarrollo y la función que, más allá de la producción, se empieza a reconocer al sector rural en relación con la calidad de vida de la población, el sostenimiento de la estructura social rural y la protección del

---

<sup>96</sup> Ibidem. pp 106

<sup>97</sup> Fernández Vega, Carlos: Periódico "La Jornada" Ob. Cit.

medio ambiente. Por ello la Unión Europea defiende férreamente su política agrícola de fondos compensatorios y Japón la de protección a la producción interna. Estados Unidos por su parte, está lejos de abandonar su política de subsidios agrícolas y encuentra justificaciones legales para mantenerlos en el marco de las negociaciones de la OMC. El hecho que patentiza esta vocación es su Ley Agrícola de 2002, con una elevación inusitada del monto de recursos destinados a garantizar ingresos rentables a sus productores, mediante mecanismos que contradicen la filosofía de libre mercado que trata de imponer a sus competidores.<sup>98</sup>

De hecho los precios internacionales no son el resultado de la competencia, son resultado de los subsidios y prestamos blandos a importadores lo que presiona a la baja a los precios internos de los países subdesarrollados, independientemente de que la producción interna presente mayores tasas de productividad.

Y el Estado Mexicano ¿Qué política agrícola ha aplicado?; ¿Cómo garantizará ingresos rentables a los productores?, ¿Logrará la seguridad alimentaria?

Lograr lo anterior, dependerá de la política de precios, subsidios y comercialización que decida aplicar el Estado mediante los programas oficiales.

### ***Política Agrícola***

El retiro del Estado de la gestión productiva como rector, promotor y ejecutor del desarrollo agrícola originó que las acciones del Estado se encuentren sometidas a las condiciones prevalecientes de un mundo globalizado donde las políticas se orientan a favor del avance del capital agrícola y sobre todo, del gran capital comercial e industrial que domina el mercado mundial de alimentos.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup>Flores Verduzco, Juan José. Ob. Cit. pp. 108

<sup>99</sup>Rubio Blanca. Ob.Cit. pp. 50

En este periodo vemos el tránsito de la política de autosuficiencia alimentaria a la de ventajas comparativas,<sup>100</sup> donde la política alimentaria de los E.U., así como el avance de la industria en la transformación de los productos agropecuarios, trajeron consigo un dominio casi total de la industria alimentaria sobre la producción rural.

En los países desarrollados, el sector agropecuario ha sido objeto de protección especial. Es generalizado que los gobiernos en el mundo instrumenten diversas medidas para apoyar a los productores agrícolas; las principales políticas de apoyo se concentran en: 1) financiamiento; 2) apoyo a los precios de los productos; 3) protección comercial para estimular la producción interna; 4) pagos directos al productor; 5) venta de insumos a bajos precios; 6) apoyos a la comercialización interna y al exterior; 7) programas para estimular la producción, vía innovaciones tecnológicas, asesoría, desarrollo de infraestructura; etc.<sup>101</sup>

En México las medidas de apoyo a los productores son: la inversión (Alianza para el Campo), el subsidio gradualmente decreciente (PROCAMPO), el financiamiento preferencial (Banca Oficial de Desarrollo); el asesoramiento técnico para la modernización (SAGARPA e Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias –INIFAP-), y la comercialización (Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales)

Pero ¿a quienes realmente benefician estos Programas?

*Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).*- El gobierno federal mexicano a cambio de los subsidios indirectos de los años ochenta, orientados por la vía de los precios de garantía, insumos y créditos baratos, etc., otorga a través de la SAGARPA un subsidio directo para apoyar el ingreso de los productores rurales, que consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción sembrada del cultivo seleccionado, de tal modo que se beneficia a quien más

---

<sup>100</sup> El primer movimiento hacia el libre comercio en acuerdos regionales fue basado en la teoría neoclásica de las ventajas comparativas, que promueve la especialización y la competencia como medio para alcanzar mayor crecimiento económico. [JUAN JOSÉ FLORES VERDUZCO. 2003.pp 37]

<sup>101</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 71

superficie tienen, aunque tiene la virtud de llegar a productores que nunca habían sido beneficiados.<sup>102</sup>

*Apoyos a la Comercialización.*- Dentro de los programas de subsidios, se encuentra el Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, el cual está dirigido hacia los productores con excedentes de producción, ubicados básicamente en las zonas de riego del país. Este programa tiene como propósito facilitar la comercialización de los productos agrícolas que tradicionalmente habían sido apoyados por CONASUPO.<sup>103</sup>

Con ello se busca mejorar los ingresos de los productores y promover su permanencia en la actividad. Sin embargo, el apoyo dirigido principalmente a esas regiones tiene un impacto negativo en la distribución del ingreso en el ámbito rural, en donde predominan pequeños productores de bajos ingresos que se ubican en zonas que no tienen excedentes.<sup>104</sup>

*Alianza para el Campo (APC).*- Programa emergente donde el estado proporciona apoyo refaccionario y el productor pone la mitad de la inversión.

Los programas de la Alianza para el Campo transitan de un esquema de instrumentos de apoyo a los productores agropecuarios, a otro en donde el propósito es integrar al productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas. Se conserva el concepto de que la Alianza es un instrumento que tiene como responsables a los tres niveles de gobierno, así como a los productores, en cuanto a la definición de prioridades, programas, aportación y manejo de los recursos asignados.

Dentro de este Programa se enmarca el Programa Kilo por Kilo, el cual fue diseñado como un instrumento de inducción tecnológica, para que los productores utilicen las semillas mejoradas en lugar de las criollas y de esta forma aumentar los rendimientos por hectárea de esos cultivos, en

---

<sup>102</sup> Rubio, Blanca. Ob. Cit. pp 67

<sup>103</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 82

<sup>104</sup> Ibidem.pp. 81

zonas donde los productores no las hayan utilizado pero exista un potencial productivo. Este programa hoy se denomina Alianza Contigo.<sup>105</sup>

*Financiamiento.*- Hasta 1982 las tasas de interés que cobraba BANRURAL se ubicaron por debajo de las tasas de interés para los depósitos a plazo fijo de las instituciones bancarias y estaban dirigidos principalmente a los grandes productores. Con las políticas actuales, (ya sin BANRURAL), las tasas de interés de los créditos agrícolas gradualmente se han ido ajustando a las tasas del mercado, y siguen dirigidos a los grandes productores.

Los agricultores que tenían bajos rendimientos no eran sujetos de crédito para dicha institución<sup>106</sup>, para ellos, el gobierno federal implantó diversos programas de desarrollo social que se traducen en apoyos a la producción, como el caso del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

*Avance Tecnológico e Investigación Agrícola.*- En forma específica en el cultivo del maíz, México se encuentra frente a un gran atraso. La asfixia económica a que está sometida la investigación del sector público, pone de manifiesto que no es una prioridad para el Estado Mexicano; baste, mencionar que en 1995 le fueron retirados los apoyos económicos al principal generador de variedades mejoradas de maíz en México, (INIFAP).

Actualmente, existe una quinta parte de mejoradores de maíz por cada millón de hectáreas cultivadas.<sup>107</sup>

Como una acción complementaria para mejorar el ingreso de los productores, se ha definido el *ingreso objetivo*, que tiene su base en el hecho de que el ingreso del productor esta en función del tamaño del predio, el rendimiento por hectárea, los ingresos por venta al mercado (en función del precio), y los apoyos gubernamentales.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Ibidem. pp. 76

<sup>106</sup> El apoyo que recibían los agricultores por parte de BANRURAL era el crédito de avío, con el cual el productor realizaba las labores preparatorias, la siembra, el cultivo y la cosecha. A partir del mes de abril del 2004 se creó una nueva institución financiera que sustituye al BANRURAL, denominada Financiera Rural, la cual será fuente de recursos para aquellos productores de ingresos bajos y medios que no tengan acceso a otras fuentes de financiamientos formales.

<sup>107</sup> López Lozano, Misael: Revista Mexicana de Agronegocios. Ene-jun., año VII, vol. 12

<sup>108</sup> SIAP-SAGARPA: Situación actual y perspectiva.... pp. 79

Bajo este principio, el ingreso objetivo tiene tres componentes:<sup>109</sup>

- a) PROCAMPO expresado en toneladas.
- b) Ingresos provenientes del mercado, en función del precio.
- c) Apoyos adicionales para alcanzar el ingreso objetivo en caso de que el PROCAMPO y los ingresos del mercado resulten insuficientes.

El ingreso objetivo contempla una amplia gama de cultivos, incluyendo al maíz, y se implementa en todas las regiones **con excedentes comercializables** y está referenciado a estándares de calidad. Por lo tanto, a partir del 2004 los productores beneficiados del PROCAMPO, organizados con base en la regionalización mencionada, deberán elegir entre las siguientes modalidades:<sup>110</sup>

- PROCAMPO por hectárea tal y como viene operando.
- PROCAMPO por tonelada. La cuota será el resultado del pago por tonelada multiplicado por los rendimientos de cada región. Esto es un incentivo para el aumento de los rendimientos, así como para la organización de los productores.

Con este esquema, el gobierno pretende, además de brindar certidumbre al productor, una utilización más racional de los recursos públicos, fomentar la diversificación productiva y generar incentivos para la capitalización rural, sin embargo al igual que el otro esquema se encuentra dirigido a apoyar a las unidades productivas con excedentes comercializables que son las menos.

Del esquema presentado, se concluye que la política agrícola en nuestro país se fue debilitando como resultado de la brusca apertura comercial y, actualmente, las políticas y programas se mueven en beneficio de los que más tienen; de aquellos que puedan producir un excedente, en un país donde predominan pequeños productores de bajos ingresos que se ubican en zonas que no tienen excedentes.

---

<sup>109</sup> Ibidem. pp. 80

<sup>110</sup> Ibidem. pp. 81



Bajo este contexto, ¿Cuales son las Expectativas en la producción, consumo, comercialización e industrialización del maíz?

*Producción de maíz.-* Al desaparecer el sistema estatal de apoyo a la producción de granos básicos, la productividad se estancó, esto aunado a una política que ha favorecido a los productores con mayor capacidad productiva, ha profundizado la descapitalización y empobrecimiento de los campesinos.

Si bien es cierto que antes del TLCAN persistía una situación de crisis en el sector agrícola, actualmente, con la influencia de las políticas neoliberales, se debilitó grandemente su capacidad productiva, y si no se revierte o rediseña la política pública en este ámbito, la dualidad y la polarización entre productores agrícolas seguirá agravándose.

Revertir este proceso, representaría una influencia decisiva por parte del Estado como rector y promotor del desarrollo, como sucedió a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta (1975-1981), donde logró aunque temporalmente, revertir el proceso a través de una alta inversión estatal hacia la agricultura y el descongelamiento de los precios internos -(ante los precios internacionales al alza)-, elementos que reactivaron a la inversión privada y, con ello, se posibilitó el crecimiento agrícola.<sup>111</sup>

*Consumo de maíz.-* El maíz importado es fundamentalmente amarillo y se destina en su totalidad al sector industrial para producir almidones y aceites, frituras para consumo humano y para elaborar alimentos balanceados para aves y cerdos. En este entorno, el problema más crítico para la industria nacional es la debilidad de la oferta de este tipo de maíz, por lo que existe una gran dependencia de las importaciones.

---

<sup>111</sup> Flores Verduzco, Juan José. Ob. Cit. pp. 85

Es importante mencionar que en el lapso que lleva de vigencia el TLCAN, el nivel de consumo interno del grano amarillo se ha incrementado y provienen casi es su totalidad de Estados Unidos.

Los planteamientos relacionados a la conveniencia de que se desarrolle en México la producción de esta variedad de maíz se enfrenta a grandes controversias, sin embargo, el hecho de que su precio se encuentre por abajo del precio del maíz blanco, incide sobre la decisión de los productores potenciales al no existir el incentivo económico.

*Comercialización.*- La compra-venta de maíz para los pequeños productores, que son los más, está sujeta a un mercado informal, que reduce las oportunidades para organizarse y tener acceso al mercado formal, a la vez que les deja un escaso margen de beneficio cuando consigue sacar adelante su precaria producción.

*Desarrollo industrial.*- De los factores que han impedido que el sector primario logre un mayor beneficio derivado del TLCAN, además de las distorsiones originadas por la aplicación de políticas agrícolas por los países socios, es la falta de cadenas de generación de valor.

Hoy en día, la competencia en el mundo se da entre las cadenas productivas, y no entre productos específicos, por lo que la política agrícola debe estar orientada al fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias. En México la cadena productiva tradicional ha sido la de maíz-tortilla.

Dos sectores industriales son los mayores consumidores de maíz: El primero es la agroindustria de producción animal (avícola y porcina), que utiliza predominantemente el maíz amarillo como base de los alimentos balanceados.

El otro sector es el que elabora productos de consumo humano, donde puede hacerse una división entre la fabricación de harinas, que se basa en el maíz blanco, y la de otros productos, como frituras, en su mayoría elaborados con maíz amarillo.

La industria de la harina de maíz nixtamalizada generada del maíz blanco es de gran importancia en nuestro país y son cuatro empresas las que manejan el mercado de dicho producto, MASECA es la principal empresa a nivel nacional y del mundo y MINSA la cual reviste la segunda en importancia.

### ***Retos y Perspectivas***

Los retos en torno al maíz son dados por la importancia del grano como base principal de la dieta alimenticia, especialmente para la población más pobre. El hecho de que el maíz es el cultivo que ocupa la mayor superficie del país viene a demostrar su incidencia sobre la seguridad alimentaria.

Son varios los retos a los que se debe enfrentar el gobierno para intentar revertir la tendencia de descapitalización y empobrecimiento del campesino productor de granos básicos:

*El Tratado de Libre Comercio.*- El reto que constituye el TLCAN para México es aumentar la competitividad de la producción nacional de maíz.

Para lograr una mayor competitividad, tendrán que bajar los costos de producción, que están en desventaja en comparación con el costo del maíz importado. Esto se aplica especialmente al amarillo, pero también al blanco. Sólo de esta forma se puede evitar la pérdida de empleos en el sector maicero y la creciente dependencia de las importaciones, y ayudará también a combatir los problemas de seguridad alimentaria.

*Producción y consumo.*- El reto es buscar soluciones que no sólo mejoren la situación de los consumidores, sino también de los productores. El Estado debe retomar el papel de rector y promotor del desarrollo agrícola a fin de fortalecer la producción nacional y la articulación de la

cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo, y con ello, además de revertir la tendencia a la alza de las importaciones de maíz que se ha registrado en las últimas décadas, ayudaría también a reducir costos e incrementar el ingreso.

Para satisfacer la demanda de maíz tanto de consumo humano como para el pecuario, México requiere producir aproximadamente 30 millones de toneladas anuales, las cuales, sólo se podrá lograr incrementando la productividad por hectárea.

Lo anterior significa que, ante la imposibilidad de ampliar la superficie cultivable, para elevar el rendimiento de las tierras, el reto es ampliar las zonas de riego y utilizar semillas mejoradas; además, de acuerdo al Centro de Estudios Económicos de Sector Privado (CEESP)<sup>112</sup>, ante la inminente liberación total del sector por el TLCAN, de no aumentar la productividad nacional, las necesidades de la demanda se deberán cubrir con importaciones, a un precio previsiblemente más elevado.

*Cadena Maíz-Tortilla.*- El reto es modernizar y fortalecer el eslabón del nixtamal para mantener ordenado el mercado a lo largo de toda la cadena productiva.

Con la más reciente alza en el costo de maíz para molienda afectó la cadena productiva maíz-tortilla, poniendo en evidencia la distorsión en los precios en los eslabones de toda la cadena, como resultado de las deformaciones del mercado.

La guerra en el precio de la tortilla derivada del acaparamiento y manipulación en la oferta de maíz, puso en evidencia el riesgo que corre el abasto de este grano básico si el Estado no regula el mercado.

*Comercialización.*- La comercialización más eficiente del maíz ayuda a mejorar las ganancias del productor y los precios de venta a la industria y al consumidor, sin embargo las distorsiones en el mercado impiden que haya esta eficiencia.

---

<sup>112</sup> González, Susana; Periódico "La Jornada: 16/07/2007. pp. 24

Los fallos del mercado se pueden definir como las condiciones que impiden que haya una perfecta competencia en su seno. En México el acaparamiento, la falta de información adecuada, la falta de acceso al crédito, y la falta de infraestructura, han sido los elementos que han generado las fallas en la comercialización.

A continuación se desarrolla el principal impacto de los factores señalados:

1. *La falta de información adecuada.* El sistema de información de mercados es muy limitado. No existen estimaciones de cosechas, basadas en un muestreo sistemático en campo previo a la época de la cosecha, como ocurre en otros países. Esto da a los grandes agentes en el mercado la oportunidad de influir en el precio. La provisión de información de mercados se perfila así como una tarea básica del sector público que podría ayudar a estabilizar los precios y así promover la seguridad alimentaria de los sectores populares de la capital. Unido a esto, también falta información en la formación de precios con relación a la calidad del grano.

2. *La falta de igualdad en el acceso a capital.* Como ya se mencionó, la banca nacional presta poca atención a la comercialización de granos básicos. Frecuentemente tanto los pequeños productores como los comercializadores deben trabajar con su propio capital o con dinero prestado en el mercado financiero informal. Esta situación presenta grandes dificultades al sector, ya que los intereses en el mercado informal son muchísimo más altos que en el mercado formal,

La falta de crédito también hace difícil retener parte de la cosecha en la propiedad o en los centros de acopio para aquellos que tienen excedentes, en espera de precios más altos. Por ello, la disponibilidad de crédito para el almacenamiento podría aumentar el poder de los agricultores en la negociación de precios.

3. *La oportunidad de influir en los precios.* La desigualdad en el acceso al crédito y las otras disparidades económicas entre los agentes del sistema propician un ambiente favorable para la creación de monopolios en los diferentes eslabones.

Los agentes con un monopolio local tienen la posibilidad de bajar los precios en la compra, lo que perjudica a los primeros eslabones en la cadena de comercialización, básicamente a los agricultores.

Por tanto el reto que debe establecer el Estado es fortalecer el proceso de venta de maíz a través del establecimiento de compromisos comerciales de compraventa, apoyados en la mejora de calidad y la dotación de una infraestructura adecuada de acopio, almacenamiento y crédito.

*Nuevas tecnologías.*- Las posibilidades que ofrece la tecnología de mejorar el grano de maíz, juega un papel cada vez más importante en el ámbito internacional. El cultivo de maíz es una de las especies que más atención ha recibido en este proceso.

En este ámbito, el reto es determinar cuáles son las oportunidades que ésta nueva tecnología brinda para reducir la brecha competitiva con nuestro principal socio.

### ***Conclusión***

Las orientaciones que el Estado Mexicano diera a su intervención, pone de manifiesto que ha sido y es base de sustentación del desarrollo de la empresa privada, pero también, es evidente que los criterios de su acción contra la desigualdad social dependieron y dependerán de los intereses económicos y políticos de las clases dominantes en el poder.

Asimismo, pone de manifiesto que evidentemente en una economía mixta como México existirá el problema de las fallas del mercado que impulsan a los gobiernos a intervenir, y que existen además fallas sistemáticas en el Estado que hace que su participación se califique de ineficiente, pero, que finalmente se encuentran determinadas por la misma naturaleza del Estado en un sistema capitalista.

Finalmente, se ha demostrado que con el retiro del Estado en las políticas de fomento y subsidios del sector agrícola, las posibilidades de desarrollo económico del sector son mínimas dadas las implicaciones que tiene la competencia internacional sobre sistemas de producción no competitivos como son los pequeños y medianos productores agrícolas que representan la mayor parte del campo mexicano.

Bajo este contexto, el reto para el Estado mexicano es lograr fortalecer el sector agrícola y con ello alcanzar una mejor inserción de la agricultura y economía mexicana en el mercado internacional con mayores niveles de crecimiento y competitividad.

¿Cómo podrá lograrlo?

Para lograrlo, como lo demuestra la evidencia histórica, se requiere reorientar su política agrícola ampliando su presencia en la agricultura campesina por la vía de políticas de fomento (inversión, crédito, subsidios, asistencia técnica, etc.), como regulador de la producción y comercialización del sector, y como promotor del bienestar social.

Si bien es cierto que no se puede dar marcha atrás al TLCAN, también lo es el hecho de que el Estado tiene la capacidad y obligación histórica de revalorizar el aporte que la agricultura puede hacer al desarrollo económico mexicano, como lo han demostrado ya los países desarrollados en el mundo. [Flores Verduzco].

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar H. Yolanda I.; Secretaria de la Reforma Agraria. Monografías. En página [www.monografias.com](http://www.monografias.com).
- Cámara de Diputados. Julio de 2004. *Los Programas de Abasto Sociales en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Esteva Gustavo (1982): *La Economía Política de la Empresa Pública en México*. Revista Coyuntura. UNAM, abril-junio de 1982.
- Flores Verduzco Juan José (2003): *Integración económica al TLCAN y participación estatal en el sistema de innovación tecnológica en granos y oleaginosas en México*. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. Ed. Plaza y Valdez Editores.
- García Alba Pascual: Serra Puche Jaime, *Causas y Efectos de la Crisis Económica en México*. Jornadas 104, El Colegio de México. 1984
- Gilly Adolfo: *La Revolución Mexicana: ruptura y continuidad*, (nota del autor: Gustavo Esteva- La Economía Política de la Empresa Pública en México. Rev. Coyuntura. UNAM. pp. 8
- Heller Herman: *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 9na. Edición.
- Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos: *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*. Ed. SXXI, 4ª Edición, 1982
- Jacques Rogozinski: *La Privatización de Empresas Paraestatales*. Ed. FCE.
- Leal Juan Felipe: *La Burguesía y el Estado Mexicano*. Ediciones el Caballito.
- López Lozano, Misael: *Revista Mexicana de Agronegocios*, Ene-Jun, Año VII, Vol.12
- Luna Flores, Máximo: *¿Por qué no se deja de producir maíz en México?*, en el *¿El campo aguanta más?* 2da, 2004, .Ed. UACH. Pp 112
- Paz Sánchez Fernando: *La economía agrícola mexicana, ¿sin campesinos?* Fondo editorial, UNAM. 1ª. Edición. Octubre de 2003.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1989. SPP, Mex. Junio 1983. 2ª edición.
- Programa Nacional de Solidaridad 1992.
- Rubio, Blanca: *El Sector agropecuario mexicano frente al nuevo milenio*. UNAM. 2004.
- SAGARPA.- *Plan Emergente, Maíz, Frijol, Caña y Leche*. 2007. Documento Interno.
- SIAP-SAGARPA. *Situación actual y perspectiva del maíz en México. 1990-2004. Documento Interno*.



Stiglitz Joseph E.: *La Economía del Sector Público*.

Tello Carlos.- *La política Económica en México 1970-1976*. Editorial SXXI

Torres Torres Felipe: *El Maíz: Un Escudo Contra el Hambre en México*". En Los retos de la soberanía alimentaria en México, Vol. I. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. 1993. Juan Pablo Editor, S.A.

Torres Torres, Felipe; *Dinámica económica de la industria alimentaria y patrón de consumo en México*. p.p. 87

**REVISTAS Y PERIÓDICOS:**

Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 1994. [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

Periódico "La Jornada": Fernández Vega, Carlos. 21/02/2007. pp. 30