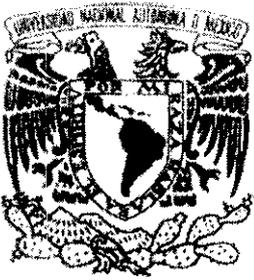


0088 /



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LOS SISTEMAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA
COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ EN MÉXICO (1936-2000):
DE LA GESTIÓN ESTATAL AL MERCADO GLOBAL.**

TESIS

que para obtener el grado de doctor en economía

presenta

MANUEL GUERRERO ANDRADE

Directora de tesis: Yolanda Trápaga Delfín

MÉXICO D.F.

2001



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.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO PRIMERO: La lógica de la intervención estatal en la comercialización del maíz.

CAPÍTULO SEGUNDO: Los sistemas de gestión estatal en la comercialización del maíz (1936-1982)

CAPÍTULO TERCERO: Los sistemas estatales promotores del mercado global para el maíz (1983-2000)

CAPÍTULO CUARTO: Contribuciones a la discusión sobre las alternativas de la intervención estatal en la comercialización del maíz en México.

RESUMEN

¿Qué efectos positivos o negativos han tenido para los grandes grupos de mexicanos participantes en el mercado maicero los distintos sistemas de intervención estatal? ¿Cómo explicar los cambios representados por la creación y desaparición de una serie de instituciones que se inició con Almacenes Nacionales de Depósito en 1936 y culminó con la de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares formalmente en el año 2000?

El propósito de este trabajo es ofrecer una explicación al proceso de creación, expansión, contracción y desaparición de sistemas intervencionistas en la comercialización del maíz en México en el período de estudio: 1936-2000.

Se utiliza el enfoque endogenista de la intervención del Estado en la economía, se exploran fuentes secundarias de información (bibliohemerografía) y se presentan los resultados de entrevistas a informantes claves.

Se descubre una dinámica cíclica que se inicia con: 1) crisis en el mercado del maíz; 2) como resultado de estas los grupos sociales afectados fuerzan al Estado a participar mediante la creación de sistemas de intervención; 3) el funcionamiento de los sistemas genera nuevas crisis que explican los fenómenos de expansión, contracción, desaparición o creación de nuevos sistemas.

PALABRAS CLAVES

Sistemas de Intervención Estatal, Comercialización del Maíz, Instituciones

CONTENTS

- CHAPTER ONE: The purpose of State intervention in corn marketing.
CHAPTER TWO: The systems of State management on corn marketing (1936-2000)
CHAPTER THREE: The Supporter State systems of global market on corn (1983-2000)
CHAPTER FOUR: Contributions to discussion on the alternatives for State intervention in corn marketing in Mexico.

SUMMARY

What kind of effects have different State intervention systems had on large Mexican groups participant in corn market?

How is it possible to explain those changes showed by the creation and disappearance of a series of institutions that began with Almacenes Nacionales de Depósito in 1936 and finished with Compañía Nacional de Subsistencias Populares in 2000?

The purpose of this work is to explain the process of creation, expansion, contraction and disappearance of State intervention systems in corn marketing between 1936 and 2000.

The endogenist approach of State intervention in Economy is used, we explore several indirect sources of information (bibliohemerography) and some interviews were made to key informers.

A cyclical dynamic is found out that begins with: 1) a crisis in corn market; 2) due to this situation damaged groups force the State to participate through the creation of intervention systems; 3) operation of whom generates new crisis that can explain the phenomena of expansion, contraction, disappearance or creation of new systems.

KEYWORDS:

State Intervention Systems, Corn Marketing, Institution.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Pág.1

CAPÍTULO PRIMERO. LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ. 9

- 1.1. El sistema comercial del maíz.
- 1.2. La génesis de la intervención estatal.
 - 1.2.1. El sistema comercial capitalista y los agentes económicos participantes.
 - 1.2.2. La comercialización campesina y la aparición de nuevos agentes económicos.
 - 1.2.3. La necesidad de la intervención estatal en la comercialización del maíz.
- 1.3. Formas de representación de los agentes económicos involucrados en la comercialización del maíz.
- 1.4. Los sistemas intervencionistas.
 - 1.4.1. Los sistemas intervencionistas en el mercado estatalmente gestionado.
 - 1.4.2. Los sistemas intervencionistas en el mercado que transita hacia la globalización.
- 1.5. Los límites de la intervención estatal en la comercialización del maíz.
 - 1.5.1. La crisis de los sistemas intervencionistas en el mercado estatalmente gestionado.
 - 1.5.2. Las contradicciones del sistema intervencionista que transita hacia la globalización.

CAPÍTULO SEGUNDO. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN ESTATAL DE LA COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ (1936-1982). 41

- 2.1. Los sistemas de intervención en la comercialización del maíz y el contexto de la política económica del periodo.
- 2.2. El sistema de gestión estatal de la comercialización del maíz.
- 2.3. Primer tipo: el sistema comercial del maíz con oferta suficiente.
- 2.4. Segundo tipo: el sistema autoritario de intervención en la comercialización del maíz.
- 2.5. Tercer tipo: el sistema de intervención en la comercialización vinculado a proyectos de mayor apoyo a los productores de maíz.
- 2.6. Cuarto tipo: El SAM o el sistema de intervención para la autosuficiencia en el maíz.
- 2.7. El patrón de los sistemas de intervención gestores de la comercialización del maíz en México.
- 2.8. Evaluación general de los sistemas de gestión estatal

- en la comercialización del maíz.
- 2.9. Los sistemas de gestión estatal en la comercialización de granos básicos: un análisis comparativo.

CAPÍTULO TERCERO. LOS SISTEMAS ESTATALES PROMOTORES DEL MERCADO GLOBAL PARA EL MAÍZ (1983-1999). 124

- 3.1. Las transformaciones en el patrón de acumulación de capital en escala mundial como condicionantes de los cambios en los sistemas de intervención estatal en la economía en su conjunto, y en la comercialización del maíz en particular.
- 3.2. Los cambios en los sistemas de intervención del Estado mexicano en la economía.
- 3.3. El sistema estatal promotor del mercado global.
- 3.4. Rasgos generales del sistema intervencionista promotor del mercado global para el maíz.
- 3.5. Evaluación general del nuevo sistema.

CAPÍTULO CUARTO. CONTRIBUCIONES A LA DISCUSIÓN SOBRE LAS ALTERNATIVAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ EN MÉXICO. 186

- 4.1. El reto teórico.
- 4.2. El reto de la participación.
- 4.3. El reto tecnológico.
- 4.4. El reto de la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

Los sistemas estatales en la comercialización del maíz en el México de los tres últimos lustros han sufrido transformaciones que están lejos de ser irrelevantes. El proceso de desmantelamiento de la CONASUPO representa la fase final de un ciclo de intervención estatal que se inició de manera embrionaria con la creación de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) en 1936 y que alcanzó su máximo desarrollo a finales de los setentas y principios de los ochentas. Este largo ciclo de más de seis décadas es el que marca el periodo que adoptamos en este trabajo: de 1936 a 1982 la creciente intervención protagónica del Estado mexicano en la comercialización del maíz; de 1983 a 2000 el desmantelamiento progresivo de la misma* y el apoyo a la dinámica mercantil, cada vez más globalizada.

La naturaleza y dirección de los cambios en la intervención estatal en esta parcela de la realidad económica se inscriben de manera inmediata en las grandes contradicciones del comercio internacional de los productos alimentarios de origen agrícola, y de manera mediata en los acelerados ritmos del proceso integrador de la economía mundial.

Las tensiones generadas por la globalización de la economía se expresan de distintas maneras en los sistemas agrícolas según el grado de desarrollo de los países. Los países desarrollados enfrentan las presiones aperturistas a partir de situaciones en las que por décadas han predominado las políticas agrícolas dependientes de los subsidios a la producción y exportación, de barreras a las importaciones y desequilibrios financieros que, en no pocas ocasiones, han limitado las fuentes de dichos subsidios. Las políticas agrícolas en dichos países se han convertido en piezas estratégicas de la competencia, no exclusivamente económica, entre ellos. Los procesos de negociación iniciados en 1986 en el seno del GATT y reiterados en la reunión de Seattle a finales de 1999, no han introducido a estos sistemas cambios que puedan considerarse como radicales. Es hasta la nueva ronda de negociaciones de la OMC que se muestran mayores pretensiones de radicalidad en los cambios (Trápaga:2000).

Por otra parte, países de menor desarrollo, como México, han aplicado políticas comerciales de granos básicos caracterizadas, en términos muy generales, por el

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

privilegio al consumo y el descuido de la oferta y, en los periodos más recientes, por el retiro creciente del Estado, el cada vez más claro protagonismo del capital privado nacional y transnacional y la apertura comercial.

Estos fenómenos en gran medida son condicionados por los flujos mundiales de los capitales financiero y comercial, y como contraparte, los países de menor desarrollo tienen que sufrir los problemas derivados de la pérdida de la capacidad estatal para regular los desajustes generados por tales cambios.

En ambos casos los sistemas de la intervención estatal en la comercialización impactan de distinta manera a los diversos grupos sociales involucrados en ella. De forma simple y sólo como ejemplo, se puede decir que los privilegios al consumo pueden representar sacrificios para los productores y viceversa.

¿Cómo explicar los problemas derivados de los cambios en la intervención estatal en la comercialización del maíz en la coyuntura actual?. De modo más amplio, ¿cómo interpretar los cambios en el rol estatal en la comercialización del maíz en México durante del periodo histórico que va de 1936 a 2000? y, finalmente, ¿qué enseñanzas podemos extraer de la experiencia histórica para utilizarlas en la búsqueda de alternativas?.

Preocupaciones como estas son las que alientan al presente trabajo.

¿Por qué es importante poner el acento en la comercialización?

Una hipótesis subyacente de este trabajo dice que los sistemas de la intervención estatal en el mercado maicero han estado determinadas por las necesidades del consumo. Si esto es cierto, en condiciones de economía cerrada la comercialización se erige como el ámbito privilegiado de la intervención precisamente porque ésta es el eslabón entre la demanda, a la cual hay que atender, y la oferta, desde la cual hay que proveerse. La comercialización del maíz resulta de esta manera el núcleo fáctico y teórico más importante para una investigación interesada en el estudio de los cambios en los sistemas de la intervención estatal. La relativa escasez de investigaciones sobre el mercado del maíz que adopten esta postura constituye una justificación adicional para poner de relieve la importancia de la comercialización.

Las interpretaciones dominantes.

Los círculos de intelectuales y funcionarios ligados a los gobiernos mexicanos de los últimos sexenios y a las instituciones multilaterales (por ejemplo el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, FAO), instituciones que condensan las fuerzas sociales dominantes en los sistemas de intervención de nuestros días en la comercialización del maíz, han desarrollado y difundido una explicación que adapta y actualiza los elementos comunes de la corriente liberal de, entre otros, Smith, Stewart, Hayek, Friedman y las ventajas comparativas de Ricardo, Heckscher-Ohlin y Samuelson.

Los liberales de los siglos XVIII y XIX propusieron la eliminación de las trabas a las fuerzas del mercado como una forma de superar el despótico intervencionismo estatal que precedió a la revolución industrial y asociaron el desarrollo del mercado con la laboriosidad; los nuevos liberales de México justifican el impulso a la libertad de los mercados por sus publicitadas características de eficiencia y rentabilidad que deberán superar la ineficiencia y corrupción burocráticas que caracterizaron al periodo de la intervención estatal protagónica. Entre los viejos y los nuevos liberales existen, sin embargo, diferencias importantes como la que se refiere al concepto de Estado nación. Para los liberales clásicos el contenido de este concepto era una pieza importante en sus modelos teóricos; para los neoliberales es algo que se achica a medida que se agranda la influencia de los capitales e intereses globalizadores.

El diagnóstico y las soluciones sobre la problemática de la intervención en la comercialización del maíz en México son fundamentados en las siguientes premisas:

Primera. La economía es una ciencia autónoma que cuenta con sus propias leyes. La intervención estatal en el funcionamiento económico es considerada como exógena y perturbadora.

Segunda. El mercado por sí mismo resuelve el problema de la asignación eficiente de los recursos económicos y, de manera derivada, también el problema de la distribución de los frutos de la actividad económica entre los agentes participantes.

Tercera. La intervención estatal en la economía es, según distintos matices, innecesaria, perniciosa, o en todo caso, debe restringirse a funciones marginales para mejorar la distribución del ingreso, invertir en áreas no atractivas para los capitales individuales pero

socialmente necesarias, combatir por medios legales la existencia de monopolios y, en términos generales, contribuir al mejor funcionamiento de los mercados.

Cuarta. El papel de todos aquellos que dedican su tiempo y esfuerzos al estudio de la política económica es el de aportar información y análisis útiles a los gobernantes, es decir, a quienes toman las decisiones.

Realizar una investigación siguiendo estos lineamientos exigiría procedimientos metodológicos que, ante todo, buscaran conocer las leyes mercantiles (preexistentes y ahistóricas) que conducen al equilibrio, determinar la correspondiente conducta de los agentes económicos involucrados en el comercio del maíz para, finalmente, aconsejar a los funcionarios. Los consejos estarían encuadrados en una intervención de naturaleza marginal y subsidiaria para un mejor funcionamiento del mercado del maíz.

De acuerdo con esta corriente del pensamiento económico, el problema central de la política comercial se cifra en la asignación eficiente de recursos en el abasto de un grano básico como el maíz.

De ahí que se proponga una intervención que promueva la apertura comercial y la reducción o desaparición de subsidios por considerar que distorsionan las leyes del mercado.

Por lo que se refiere a la gestación de los sistemas de intervención, como se dijo antes, éstos son resultado del conocimiento de los economistas y del poder de los tomadores de decisiones. El desarrollo democrático y la participación concomitante de los agentes son resultado de la liberación comercial.

Lo más preocupante, sin embargo, de este tipo de intervención no es la fragilidad de las premisas teóricas (la capacidad para explicar y transformar una realidad se mide por los resultados prácticos y son éstos los que realmente ponen en su lugar a las teorías), sino el espíritu tan ideológico y poco crítico con que los últimos gobiernos han intervenido en la liberación de los mercados de los productos agrícolas básicos y específicamente del maíz.

Este solo hecho justifica plenamente la necesidad de realizar investigaciones que valoren la intervención estatal, no por principios teóricos apriorísticos, sino a partir de los hechos históricos.

En el siglo XX, sobre todo en los últimos 25 años, se ha desarrollado una corriente de pensamiento llamada *institucionalismo* y, en sus versiones más recientes, *neoinstitucionalismo* (Ayala:1999), que comparte algunos lineamientos metodológicos con nuestra propuesta (el mercado *per se* no garantiza la más eficiente asignación

de recursos escasos ni la mejor distribución del ingreso, y la necesidad de realizar incursiones a la interdisciplinariedad con la ciencia política, la sociología, la historia, la antropología y el derecho, por ejemplo). Sin embargo, aunque se muestra crítica con la ahistoricidad e inflexibilidad de las premisas básicas de la escuela neoclásica, no las abandona. Sigue manteniendo, por ejemplo, al individuo egoísta y racional como el sujeto analítico de la economía, trabaja para suministrar información y análisis a los gobiernos y se muestra incapaz de ofrecer explicaciones sobre la naturaleza profunda de las instituciones.

La propuesta.

Para el encuadramiento de este trabajo proponemos un conjunto de elementos teóricos y metodológicos que parten de una concepción distinta sobre la naturaleza de la economía y de la intervención del Estado en ella. Nos referimos al enfoque *endogenista* cuyas características más importantes reseñamos en los párrafos siguientes y en el primer capítulo.

La dinámica económica, según esta propuesta, si bien tiene momentos de equilibrio relativo, contiene también, de forma inherente, los desequilibrios o crisis. Las crisis económicas trasladan las tensiones entre los agentes al plano de lo social (que luego puede derivar en el político) y, por consiguiente, fuerzan al Estado a intervenir en la economía. De esta manera, la intervención estatal es vista como endógena a la economía. Sin llegar a reducir unos planos a los otros, se puede decir que la reproducción del capital no se puede entender sin la comprensión de sus vínculos con las relaciones sociales y de poder entre los agentes.

El mercado por sí mismo es incapaz de resolver los problemas éticos y sociales de la distribución de los frutos del proceso económico. Más bien parece generar formas crecientemente asimétricas en el reparto de la riqueza y en el desarrollo de las empresas. La intervención estatal en la economía, por consiguiente, siempre es necesaria, aun cuando adopte formas liberadoras de las fuerzas mercantiles.

Las formas y la intensidad de la intervención son determinadas tanto por factores de carácter etiológico (el porqué de la intervención) como teleológico (el para qué de la intervención) que se manifiestan en las crisis de la economía y de las relaciones sociales entre los distintos agentes económicos involucrados en el fenómeno

intervencionista. El carácter teleológico es fundamental para entender al conjunto de las formas de intervención como sistemas creados que persiguen determinados objetivos y que dan vida formal a las instituciones comerciales.

La intervención estatal se explica no por la crisis económica sola, ni por las relaciones sociales solas, sino por las interrelaciones entre ambas.

Precisamente por esto, los sistemas de la intervención tienen las limitaciones derivadas de sus orígenes: las fuerzas sociales que en un momento actúan como gestoras para resolver una crisis determinada, posteriormente reciben el impacto diferenciado de la intervención y --dependiendo del beneficio o daño que les cause--, tomarán nuevas actitudes hacia ella. Estas presiones asimétricas de los agentes hacia la intervención estatal explican el funcionamiento real de los sistemas intervencionistas que, en no pocas ocasiones puede ser distinto al formalmente expresado en los objetivos que dan vida a las instituciones comerciales del Estado.

La intervención estatal en la economía, por tanto, no es producto exclusivo del conocimiento de los economistas y del poder de los funcionarios, sino de las crisis económicas y de las fuerzas sociales que están detrás de ellas.

Esta concepción exige un procedimiento metodológico que contribuya a la búsqueda exitosa de los vínculos entre las contradicciones del proceso de acumulación de capital y las fuerzas de los agentes que tienden a reflejarse en la política económica.

Como la acumulación de capital es un proceso histórico y concreto, el estudio deberá poner especial interés en los cambios que registra la estructura de las relaciones entre los agentes y sus repercusiones en la intervención estatal y viceversa. De aquí la relevancia de los estudios de caso de formas de intervención específicas como las que se han registrado en la comercialización del maíz en México.

Por otra parte, los agentes económicos (campesinos deficitarios y excedentarios, productores comerciales, consumidores de maíz, capitalistas nacionales e internacionales) deben enfocarse no como átomos individuales sino como grupos sociales relativamente compactados por sus respectivos intereses, y su conducta económica no debe visualizarse como algo desvinculado de las relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, el problema eje para esta investigación se plantea como la necesidad de comprender la naturaleza de las relaciones entre los agentes

ambiente globalizado, cuyo conocimiento aparece como un proceso inacabado.

Sólo unas palabras con respecto a las limitaciones que hemos encontrado en el proceso de investigación: el trabajo fue desarrollado fundamentalmente a partir de fuentes secundarias de información (bibliohemerografía). En este ámbito es preciso constatar, una vez más, la pobreza de los sistemas de información existentes en el país, sobre todo de aquellos que se refieren a las fechas más antiguas del periodo de estudio. En la parte final, que se refiere al estudio de las alternativas, presentamos algunas entrevistas a informantes claves por su conocimiento sobre la problemática.

El trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero se construye el marco teórico sobre la lógica de la intervención estatal en la comercialización del maíz, que sirve de guía y contraste al caso mexicano. El segundo analiza el periodo 1936-1982 caracterizado por la intervención protagónica en aspectos determinantes de la comercialización del maíz como la fijación de precios, el acopio, transporte, almacenamiento, la agroindustria, la distribución y el consumo. En el tercero se estudia la transición hacia la liberalización del proceso comercial 1983-2000 y, en el cuarto, se exponen los lineamientos para los sistemas alternativos de intervención.

**CAPÍTULO PRIMERO. LA LÓGICA DE LA
INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA
COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ.**

Realizar una investigación sobre la intervención estatal en la comercialización del maíz en México, requiere de la elaboración previa de un marco teórico que dé cuenta tanto de los patrones comunes de la intervención del Estado capitalista en la economía, como de las particularidades de la gestión de un Estado periférico en el comercio de un grano básico. Entre dichas particularidades debemos tomar en cuenta la existencia del campesinado como una clase social peculiar y las influencias del capital internacional en una economía cada vez más abierta, así como los cambios que éstas imponen en la actuación estatal.

El marco teórico que a continuación presentamos es resultado de la revisión crítica de autores que, aun con importantes diferencias entre sí, coinciden al enfocar a la intervención estatal como un fenómeno endógeno en toda economía¹. Esta elección al mismo tiempo implica la discriminación de distintos métodos de estudio que con frecuencia se utilizan en el mercadeo de los productos agrícolas².

Según el enfoque *endogenista*, aspectos básicos de la reproducción del capital como la determinación del salario, la distribución del ingreso y la producción del equivalente general no son entendibles sin la intervención estatal.

La intervención estatal en el comercio del maíz en México está íntimamente relacionada con tales aspectos, ya que incide directamente en la reproducción de la fuerza de trabajo y en su valor. Por lo tanto, la intervención estatal en el mercadeo del maíz es un fenómeno susceptible de ser estudiado por la ciencia económica.

El enfoque *endogenista* nos muestra a la intervención estatal en la comercialización del maíz en México como un proceso contradictorio, porque si bien reconoce en él momentos de equilibrio, toma en cuenta también los desequilibrios. El binomio equilibrio-desequilibrio es explicado a partir de distintas correlaciones entre los agentes que intervienen en el proceso comercial y sus correspondientes reflejos en la acción estatal. Dichas correlaciones son las siguientes:

Primera (génesis de la intervención). Las crisis en el abasto y sus consecuentes impactos en las relaciones que

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

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

devienen contradictorias entre los agentes involucrados generan la necesidad de la intervención estatal.

Segunda (las formas de la representación). Los agentes que participan en la comercialización, por medio de distintas formas de representación organizativa e institucional y con capacidades asimétricas, buscan imponer su proyecto de intervención.

Tercera (las formas de la intervención estatal). El Estado diseña y pone en marcha formas de intervención que en su conjunto constituyen sistemas-, a través de determinados aparatos estatales (instituciones), que pretenden responder a crisis y correlación de fuerzas específicas.

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

Estas correlaciones entre los grupos participantes en la comercialización del maíz, aunque desde el punto de vista lógico pueden aparecer como secuenciales, en realidad se despliegan simultáneamente en el tiempo.

El carácter contradictorio de la intervención estatal explica su naturaleza histórica o cambiante; es decir, se mueve según la dinámica que va del origen, a un relativo desarrollo, después hacia su propia decadencia hasta que, finalmente, aparece la necesidad de ser sustituida por otra nueva.

Este capítulo establece los fundamentos teóricos necesarios para comprender las diferentes correlaciones reflejadas en el proceso intervencionista estatal en la comercialización de un grano básico como el maíz.

1.1. El sistema comercial del maíz.

A reserva de ir desplegando paso a paso y con mayor profundidad a lo largo de todo el trabajo las principales características del sistema de comercialización, ofrecemos por adelantado un esquema general del mismo con el objetivo didáctico de servir de punto de referencia en los análisis de aspectos específicos.

El sistema comercial es un conjunto de elementos (funciones y, detrás de ellas, grupos de personas que las desempeñan) interrelacionados entre sí por el objetivo común a todos ellos, de cambiar de forma a las mercancías (en este caso el maíz) por la forma más genérica del valor: el dinero (cfr. Guerrero, M. et al.:1998). Un conjunto de relaciones

entre agentes económicos que se tejen en torno al mercadeo de un producto alimenticio.

En México el maíz reviste gran importancia ya que casi tres cuartas partes de la población recibe del consumo del grano la mayor parte de sus requerimientos calóricos y buena parte de nutrientes (Programa Nacional de Alimentación 1983-1988). En tiempos más recientes la situación se mantiene en condiciones similares ya que a nivel nacional la tortilla aporta entre el 55 y el 60 por ciento de la energía y el 40 por ciento de las proteínas (H. Bourges, Subdirector del Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán, La Jor., 4.1.99, p.14).

Por otra parte, la magnitud de su consumo varía en forma inversamente proporcional al ingreso. Un aumento en el ingreso abre la posibilidad de diversificar el consumo con bienes más ricos en proteínas como los lácteos y cárnicos y una reducción del mismo empuja a la población al consumo de carbohidratos como los contenidos en el maíz. Esto ya que los precios del grano son inferiores a los de lácteos y cárnicos. En 1996, según la Encuesta Nacional sobre Ingreso y Gasto de los Hogares (INEGI) el 81.5 por ciento del consumo de la tortilla era realizado por el 78 por ciento de los hogares más pobres del país (La Jornada 6.11.98, p.1).

Las funciones, los grupos sociales que las desempeñan y las relaciones entre ellos pueden ser expresados en forma de sistema. La naturaleza de cada uno de los elementos sistémicos se descubre cuando se los enfoca como partes interdependientes que conforman un todo, y no como elementos aislados.

Si el objetivo del sistema comercial es cambiar al maíz por dinero para valorizar el capital, los comerciantes (la compraventa) se constituyen como el elemento sistémico más representativo desde el punto de vista teleológico. En la relación entre compradores y vendedores (compraventa) aparecen los precios.

Los transportistas trasladan el maíz desde un lugar en donde no es demandado hasta otro en el que sí lo es. Para que pueda ser útil al consumidor, antes tiene que pasar por la compraventa.

Los almacenistas retiran parte de la oferta estacional del grano de un tiempo en el que no es demandado hasta otro en el que sí lo sea. Al igual que el transporte, antes de realizar su utilidad debe pasar por la compraventa.

La preparación para el consumo está integrada por un conjunto de actividades y grupos de personas que tienen como finalidad acondicionar al producto para que llegue en forma adecuada a las manos del consumidor. Estamos hablando del desgrane, nixtamalización, harinización, elaboración de tortillas y detalle, entre otras. Desde luego la realización

de estas actividades también está mediada por la compraventa.

Aunque en términos estrictos la transformación agroindustrial es una actividad productiva, nosotros la consideramos como elemento del sistema comercial porque para ser consumido el maíz previamente debe sufrir los cambios propios de la agroindustria, y está dentro de nuestro interés dar cuenta de la intervención estatal en el proceso que vincula a la producción y al consumo de maíz.

El sistema comercial forma parte, a su vez, de otro sistema mayor: el sistema general del maíz constituido por el sistema productivo, el sistema comercial y el sistema consuntivo. Considerado así, el sistema comercial es ante todo un eslabón de una cadena mayor que va desde la producción, hasta el consumo.

Para resolver problemas como los de la comercialización del maíz, el Estado ha creado sistemas intervencionistas que encuentran su materialización en instituciones que, a lo largo del periodo de estudio, van desde ANDSA hasta la CONASUPO y ASERCA.

En un plano teórico, para ser eficientes y no obstaculizar el proceso general, los sistemas creados por el Estado deben cumplir --tanto para beneficio del consumo como de la producción--, funciones como las siguientes:

Primera. Contribuir a la transformación efectiva de mercancías específicas por dinero con el objeto de evitar las crisis que necesariamente se presentan si se atora el ciclo general del capital $D-M-D'$.

Segunda. Coadyuvar a la realización de las funciones de la comercialización con la mayor productividad posible con el objeto de ofrecer los productos a precios bajos al consumidor y utilidades razonables a los productores. La productividad del sistema comercial contribuye a abaratar el valor de la fuerza de trabajo, al tiempo que permite reiniciar el ciclo económico con la reinversión de las utilidades y, por consiguiente, con la posibilidad de mejorar tecnológicamente el sistema productivo.

Tercera. Contribuir a reducir al mínimo el tiempo que tardan las mercancías en su cambio por dinero, ya que de esta manera el capital dinerario más pronto estará disponible para su reinversión.

Cuarta. Alentar el desarrollo de toda una infraestructura que contribuya a elevar la productividad de cada una de las funciones comerciales: medios de comunicación para el transporte, bodegas adecuadas para el almacenamiento, instalaciones para la compraventa, información de mercados para hacer eficientes todas las operaciones del mercadeo y el financiamiento requerido para todas ellas.

Quinta. Promover un esquema de relaciones sociales entre los distintos grupos (productores, comercializadores, consumidores) tal que permita efectivamente elevar la productividad y cumplir con todas estas funciones.

Sin embargo, el funcionamiento real de los sistemas intervencionistas -como se verá más adelante-, no siempre ha sido como el sugerido por los sistemas creados.

Los elementos teóricos hasta aquí desarrollados sugieren orientaciones metodológicas como las siguientes:

Integralidad: enfocar al sistema intervencionista en la comercialización del maíz como un todo con objetivos específicos que le dan unidad, y estudiar a cada uno de los elementos precisamente a partir de las interrelaciones con los demás. Por otra parte, es preciso considerar también, aunque sea de manera breve, las relaciones del sistema comercial con la producción y el consumo.

Historicidad. Concebir el sistema comercial estatal como un fenómeno cambiante a lo largo de la historia; es decir, introducir en el enfoque sistémico la existencia no sólo de tendencias al equilibrio, sino también hacia las crisis, mismas que explican los cambios.

1.2. La génesis de la intervención estatal.

Como se ha establecido con anterioridad, la intervención del Estado en la economía (el concepto de Estado se refiere a las relaciones clasistas de una sociedad y a su reflejo en el complejo institucional respectivo, Jessop:1994), responde a las necesidades generadas por tensiones económicas entre los agentes colectivos que requieren de la acción estatal para su regulación³.

Las tensiones provocadas por la dinámica económica conducen a los agentes a cambios o afianzamientos en sus roles en la propia economía. Los agentes privilegiados por poseer las mayores cantidades de recursos económicos, naturales y dinerarios, además de la posibilidad de expresar sus intereses en el plano de lo social, pueden responder a las modificaciones mercantiles utilizando mecanismos propios del mercado como los cambios de cultivos o de rama económica. Los agentes más débiles, en cambio, tienen menos alternativas en el plano mercantil que los primeros.

La intervención estatal recibe influencias no sólo de los conflictos clasistas nacionales sino también de las necesidades del capital internacional. Entre este conjunto de fuerzas sin fronteras y asimétricas se crea un sistema de

³. Los derivacionistas hacen aparecer a la intervención estatal como resultado directo de la crisis económica misma (necesidad de restablecer la tasa general de ganancia) y subestiman las mediaciones sociales, políticas e ideológicas.

acciones, reacciones e interacciones hasta el punto en que alguna o algún grupo de ellas logre imponer o hegemonizar su proyecto de intervención⁴.

¿Cómo es la dinámica de la comercialización de un producto agrícola básico?, ¿cuáles las condiciones de la aparición de las crisis que generan los conflictos entre los distintos agentes económicos participantes y que crean la necesidad de la intervención?. El desarrollo conceptual que intenta responder estas preguntas se inicia con un conjunto de afirmaciones sobre la naturaleza de la comercialización capitalista de un producto agrícola como el maíz, continúa con las modificaciones que introduce la comercialización campesina y culmina con el estudio de la necesidad de la intervención estatal.

1.2.1. El sistema comercial capitalista y los agentes económicos participantes.

Para conocer la naturaleza de la comercialización capitalista de un producto agrícola como el maíz es necesario, de entrada, considerarla como parte integrante de un proceso más amplio. La lógica interna de la comercialización alcanza su pleno desarrollo cuando se la ubica en el ámbito correcto; es decir, cuando se considera al sistema comercial como parte del sistema general del maíz.

La compra y venta de mercancías agrícolas constituye una fase del proceso general de reproducción de un capital invertido en la agricultura. Dicha reproducción está presidida por el imperativo de la valorización.

La dinámica del capital se describe en el proceso de comprar para vender. Primero se adquieren los elementos para la producción, se realiza el proceso productivo y, finalmente, se vende una mercancía que encierra un valor mayor que el de los elementos que participaron en su producción.

El acto de compraventa es un cambio de forma de una mercancía. Una cantidad de la mercancía maíz se intercambia por una cantidad de otra mercancía dinero. El vendedor del maíz transforma su producto en dinero y el proceso inverso para el comprador.

Vista la comercialización como un fenómeno generalizado, aparece como la repetición constante de los cambios de forma de las mercancías con el objeto de realizar el valor generado en las actividades productivas, es decir, como el cumplimiento de la finalidad del capital.

⁴ S. Amín, y A. G. Frank sobreestiman el poder de los capitales centrales en el diseño de las políticas económicas de los países periféricos, al grado de que las fuerzas nacionales prácticamente no tienen nada que hacer.

La comercialización como forma de socialización.

El cambio de forma de las mercancías sólo es posible si son socialmente deseadas, si existe demanda para ellas. Si tanto el maíz como el dinero son apetecidos por los pretendientes, se puede iniciar el intercambio.

Detrás de la confluencia de las mercancías están sus poseedores; es decir, personas que se relacionan entre sí a partir del intercambio. Pero, aunque la compraventa se realice entre individuos atomizados, tales individuos se presentan en el mercado condicionados por un conjunto de factores comunes a grupos enteros. Por esta razón nos parece pertinente considerar a los agentes económicos como grupos sociales con intereses comunes a ellos, más que como individuos aislados.

Los factores que distinguen a los participantes en el mercado del maíz y que los convierten en miembros de un grupo social son la posesión de mercancía maíz o dinero, volumen de la mercancía maíz (y detrás de este factor a la cantidad y calidad de tierras, disponibilidad de insumos, etcétera), la necesidad de consumirlo, y otros que más adelante analizaremos.

El fenómeno generalizado del intercambio del maíz es, desde esta óptica, una constante vinculación de grupos de personas a través de sus mercancías o sus necesidades del grano.

Los nexos entre los sistemas comercial, productivo y consuntivo del maíz.

La mercancía maíz producida y cargada de plusvalor no sólo es resultado del proceso de producción capitalista y como tal es capital en forma mercantil, sino que también representa la posibilidad de que nuevamente se inicie el ciclo del capital productivo.

En efecto, al menos una parte del monto total de las mercancías que se intercambian puede ser adquirida por los capitalistas para ser utilizada como insumo para la producción; por ejemplo en 1998 la industria de alimentos balanceados demandó 5.9 millones de toneladas de maíz y sorgo como insumos para elaborar sus productos (El fin.22.10.98, p. 21). Desde este punto de vista, la comercialización adquiere una doble dimensión. Como venta de mercancías significa la realización del valor incrementado en la producción y, si la mercancía vendida se utiliza como

insumo, constituye una condición indispensable para reiniciar la producción.

En ambos casos se puede constatar el estrecho vínculo entre la comercialización y la producción.

Ya que la mayor parte del maíz consumido en México debe pasar previamente por la agroindustria, esta investigación incluye en el sistema comercial tanto a las actividades que tienen como núcleo a la compraventa como a las de la agroindustria. De esta forma, el sistema comercial vincula a la producción agrícola con el consumo final.

Pero la comercialización no sólo destina mercancías al consumo productivo, también puede dirigir las al consumo improductivo o final. En el caso de los productos agrícolas básicos el consumo improductivo tiene como finalidad asegurar parcialmente el desarrollo biológico de la fuerza de trabajo. Así resulta que el consumo improductivo también sirve para garantizar el proceso de producción capitalista ya que asegura la subsistencia de un elemento esencial en dicha producción. En 1984 el consumo *per capita* era realizado de la siguiente manera: entre la población urbana 113.3 kg. por los estratos de bajos ingresos y 77.5 por los de medianos y altos ingresos; entre la población rural 155.3 kg. por los de bajos ingresos y 154.2 por los de ingresos medios y altos (CONASUPO:1985).

Sin embargo, tanto el consumo productivo como el improductivo son fenómenos subordinados a la valorización. Constituyen un medio para la realización del plusvalor y no la finalidad intrínseca del proceso productivo⁵.

Así es como surgen también los consumidores finales como grupo social involucrado directamente en la política comercial.

La unidad del capital mercantil, productivo y dinerario.

En el proceso de su producción, el capital va revistiendo distintas formas. El capital productivo genera otro capital en forma mercantil que requiere ser cambiado por dinero. El capital dinerario se trueca nuevamente en elementos de la producción y así sucesivamente.

Las formas del capital se realizan de manera sucesiva o simultánea. Es decir, un mismo capital físico puede ir adquiriendo distintas formas o el conjunto de los capitales reviste simultáneamente las tres modalidades.

Entre las tres formas del capital existe unidad tal, que si alguna de ellas encuentra obstáculos, todo el proceso general de la reproducción se descontrola. Si no existe

⁵ Ante esta lógica, las generalizaciones de los funcionalistas que consideran al consumo y la satisfacción de las necesidades humanas como la finalidad de la producción y la comercialización pueden parecer de dudosa aplicación. En donde pueden tener mayores visos de veracidad es en la economía campesina.

capital dinerario que se destine a la producción, ésta se paraliza y, por consiguiente, no habrá capital mercantil. Si existe disponibilidad dineraria pero graves dificultades para producir, tampoco habrá producción ni comercialización. Si existen mercancías que resultan invendibles, la crisis aparecerá bajo la modalidad de sobreoferta y tampoco habrá dinero ni posterior producción.

La comercialización sirve de punto de unión de un ciclo del capital con los de otros capitales. En efecto, la compraventa de un bien como el maíz, por ejemplo, cuando se realiza en el consumo productivo vincula a este capital comercial con el capital dinerario, primero, y productivo, después. Cuando se realiza en el consumo improductivo, se vincula con la reproducción de la fuerza de trabajo relacionada, a su vez, con múltiples capitales y su valorización. Nos encontramos así ante una red de relaciones entre ciclos de una diversidad de capitales. A veces de manera directa y otras de forma indirecta. La comercialización del maíz se relaciona con todos ellos y pone al descubierto la amplitud de los impactos del sistema intervencionista.

El grado de desarrollo teórico que hasta este momento hemos alcanzado nos permite ya visualizar a la política comercial del maíz como nudo estratégico de una red de relaciones entre productores, comercializadores, consumidores productivos o finales, capital industrial o comercial cuyos trabajadores son consumidores de maíz y capital dinerario. Es decir, el nudo (compraventa y precio) de una red que va apareciendo como importante por el conjunto de agentes económicos enlazados.

Otros agentes económicos internos al sistema comercial del maíz.

En su tránsito de forma mercancía a dinero, los productos agrícolas pueden alcanzar distintos niveles de degradación. Las más expuestas a la acción del tiempo y el medio, como las frutas y hortalizas, se ven en la disyuntiva de venderse o degradarse rápidamente, no sólo en su aspecto físico sino también en su valor económico.

De esta vulnerabilidad derivan su gran dependencia de los métodos de conservación y su alta sensibilidad ante la correlación entre la oferta y la demanda. Otras mercancías, como el maíz, aunque son menos perecederos, también requieren de conservación y almacenamiento debido a la discontinuidad entre los procesos productivos y los de consumo a lo largo del tiempo. Estas actividades, como funciones claramente diferenciables, son desempeñadas por grupos sociales específicos.

Para que una mercancía agrícola como el maíz llegue a cambiar de forma, se requiere de la existencia de actividades adicionales como el transporte, almacenamiento y detalle. De esta manera, el subconjunto de los agentes económicos comercializadores, además de los productores, en cuanto son los primeros vendedores desde la óptica de los canales comerciales, está integrado también por almacenistas, transportistas y detallistas. En el plano de lo concreto un mismo grupo puede desempeñar dos o más funciones.

Las anteriores actividades comerciales son necesarias para realizar la metamorfosis del maíz en dinero y añaden valor a la mercancía. A veces, sin embargo, se pueden encontrar grupos de personas que solamente desempeñan la función de compraventa. Es decir, realizan actividades de cambios de forma de la mercancía que no le añaden valor⁶. Esta distinción nos permitirá más adelante elaborar algunos juicios sobre el llamado *intermediarismo*.

1.2.2. La comercialización campesina del maíz y la aparición de nuevos agentes económicos.

En México existe un conjunto diferenciado de formas de comercialización que incluye a las empresariales y a las campesinas⁷.

Comenzamos por distinguir, además de las cuantitativas, diferencias cualitativas en las lógicas de producción y comercialización. ¿Quiénes son los campesinos maiceros?, ¿cuál es la lógica peculiar que los rige?

Los recursos naturales para la producción agrícola, por múltiples factores de orden sociohistórico, no son repartidos entre los productores de manera igualitaria. Existen grandes diferencias en extensión de tierras, calidad de las mismas, clima, recursos hidráulicos, distancia al mercado, etcétera.

Cuando para un número importante de productores confluyen una pequeña extensión de tierra de regular o mala calidad, elementos climáticos no benignos, escasez de recursos hidráulicos por inexistencia de obras de infraestructura o por malos temporales, lejanía al mercado o

⁶. El análisis funcional considera que el acto de compraventa (simple cambio de forma de la mercancía) proporciona a los agentes compradores *utilidad de posesión*.

⁷. Para los economistas neoclásicos todos los productores se rigen por los mismos criterios de utilización de los recursos según la relación entre la productividad marginal y los costos. Es decir, que el conjunto de los productores de maíz en México sigue la misma lógica y, si acaso existen diferencias entre sus integrantes, éstas se reducen a simples aspectos cuantitativos como el tamaño de la parcela, la tecnología atrasada o moderna y al grado de productividad.

difíciles accesos al mismo, entonces existen condiciones para que opere la lógica campesina de producción y comercialización⁸.

Si el dinero se transforma en capital cuando se invierte con la finalidad de crecer por medio de la ganancia que se obtiene al producir para el mercado, la economía campesina es distinta porque se ve sometida a la presión de la satisfacción prioritaria de las necesidades alimentarias familiares. Por esta razón el patrón de la producción campesina se caracteriza por la gran importancia que concede a los cultivos básicos. Un referente empírico: de 1965 a 1983 el porcentaje promedio de maíz retenido por los productores para autoconsumo, alimentación de ganado y semillas fue de 33.28 (calculado con información de CONASUPO:1985).

De esta forma resulta natural que las unidades de producción campesina puedan seguir operando aun cuando no se obtenga una ganancia media en sus eventuales ventas, lo cual no estaría dispuesto a hacer otra capitalista.

Sin embargo, la economía campesina está lejos de ser un fenómeno encapsulado en sí mismo. Si bien no existe una socialización plena por medio de la compraventa de sus productos, sí se dan relaciones con el mercado a través de ventas de productos (así sean sólo partes del volumen producido), compras para el consumo improductivo y productivo y venta de fuerza de trabajo. Estos intercambios con el mercado tejen redes peculiares de relaciones con otros agentes económicos. El consumo aparece en la economía campesina como la finalidad intrínseca de la producción y no como el medio de valorización de la capitalista.

La comercialización campesina.

Cuando los campesinos ofrecen sus mercancías al mercado no buscan -como una *conditio sine qua non* de su actuación realizar un plusvalor, sino conseguir un equivalente general para poder comprar otros bienes.

Durante el periodo histórico que nos ocupa (1936-2000) la economía campesina, en términos generales, se ha visto sometida a condiciones de estancamiento o regresión. Esto contribuye a explicar la proletarianización de grandes masas de campesinos que pronto se convierten en demandantes de maíz en las ciudades mexicanas. La demanda del mercado maicero aparece así como una variable en crecimiento constante y asociada al proceso urbanizador del país. En 1930 la población urbana representaba el 33.5 por ciento y la rural

⁸. Como se puede observar, los productores campesinos aparecen como resultado, no de gustos muy peculiares o de tradiciones ancestrales, sino de condiciones objetivas de carácter sociohistórico.

el 66.5, mientras que para 1990 la primera alcanzó el 71.3 y la rural bajó al 28.7 por ciento (INEGI:1994).

En el sistema capitalista el valor de una mercancía es igual

a **capital constante + capital variable + ganancia media**

y es de acuerdo con ese valor que los capitalistas tienden a vender. El límite inferior al cual un capitalista estaría dispuesto a vender sistemáticamente, se encuentra cuando los precios de mercado son inferiores al precio de producción (capital constante + capital variable + ganancia media). Pero el límite inferior para los campesinos se encuentra cuando los precios de mercado son inferiores al costo de producción (c+v). Esta característica de la economía campesina puede explicar situaciones de persistencia de la oferta campesina de maíz con precios reales decrecientes y con movilidad de productores comerciales a otros mercados más atractivos.

La lógica de la comercialización campesina opera a partir de variables como las que ya hemos señalado. El minifundismo, la regular o mala calidad de las tierras, la escasa productividad, la dispersión de las parcelas en el plano geográfico, las dificultades para el transporte y los pequeños volúmenes individuales de oferta, se convierten en limitantes a la obtención de ganancias. La ausencia de ganancias impide que los procesos productivos vayan mejorando la tecnología y con esto hace prácticamente imposible el crecimiento de la productividad y, por consiguiente, la transición de los campesinos deficitarios a los estratos en donde se ubican los excedentarios.

Este conjunto de características dificulta además la creación de infraestructura para la comunicación, la adquisición de transportes, la construcción de centros de almacenamiento o la puesta en práctica de métodos de conservación. Todo esto vuelve a los campesinos presas fáciles de los intermediarios quienes imponen las condiciones en la compraventa.

A la lista de los agentes económicos involucrados en la comercialización del maíz (productores comerciales, comercializadores, consumidores productivos, consumidores improductivos, capitalistas industriales o comerciales cuyos obreros son consumidores de maíz y capital dinerario) debemos añadir a los jornaleros agrícolas como consumidores de maíz, a los campesinos deficitarios como consumidores parciales y a los campesinos excedentarios quienes arrojan

volúmenes variables a la oferta nacional del grano⁹. Todos estos agentes económicos configuran entre ellos una red de relaciones a partir de la compraventa de este producto básico y el precio que ahí se forma.

A la luz de este enfoque la comercialización del maíz en México adquiere una doble dimensión: por una parte, al poner de relieve las relaciones sociales, es algo más que un simple conjunto de actividades que van de la cosecha al consumo; por la otra, resalta la importancia de su estudio al contemplar sus vínculos con aspectos básicos de la economía nacional como la reproducción de la fuerza de trabajo (salario) y del capital (ganancia).

1.2.3. La necesidad de la intervención estatal en la comercialización del maíz.

La comercialización del maíz resulta estratégica no sólo porque sintetiza la red de relaciones entre una cantidad importante de grupos sociales, sino también porque algunos de esos grupos son bastante numerosos. Pensemos por ejemplo en la suma de los integrantes familiares de los jornaleros agrícolas, los campesinos deficitarios y los trabajadores urbanos consumidores de maíz. Una aproximación cuantitativa hacia uno de los segmentos involucrados: en 1991 el VII Censo Agrícola y Ganadero registró 2'678,070 unidades productivas de maíz en el ciclo P-V y 470,246 para el O/I 90/91 (INEGI:1997); por otra parte, la Comisión para la Cooperación Ambiental, constituida en el contexto del TIC, calcula que entre 15 y 18 millones de mexicanos dependen de la producción del maíz (La Jornada, 5.4.99, p. 35).

¿Cuáles son las condiciones que vuelven necesaria la intervención estatal en la comercialización del maíz en México?

Para responder a esta pregunta, necesitamos elaborar modelos teóricos que, aunque sacrifiquen ciertos rasgos no decisivos, den cuenta de las características esenciales de la intervención estatal en la comercialización del maíz en el periodo de estudio (1936-2000).

Salvo coyunturales excepciones, la intervención del Estado en la comercialización del maíz en México se ha

⁹. Por lo que respecta a los productores de maíz, existe una clasificación realizada por CEPAL sobre la base de datos estadísticos de 1970. Según dicho estudio, los productores de maíz pueden agruparse en *productores empresariales* (1 por ciento), *productores transicionales* (10 por ciento) y *productores campesinos* quienes, a su vez se subdividen en *excedentarios*, *estacionarios*, *de subsistencia e infrasubsistencia* (casi el 90 por ciento restante de los aproximadamente 2.5 millones de productores maiceros)

guiado por la regla de oro de procurar el abasto a precios bajos al consumidor final con el objeto de favorecer el abatimiento del costo de la mano de obra hasta niveles tales que garanticen tasas de ganancia adecuadas para un desarrollo económico general (cuadro No. 5). Es pertinente recordar que los referentes empíricos de ésta como del conjunto de las afirmaciones del marco teórico, serán desarrollados en los capítulos segundo y tercero.

Desde esta perspectiva, salta a la vista el papel subordinado que la oferta maicera ha desempeñado en el desarrollo económico del país. El carácter de subordinación se ha expresado en sistemas intervencionistas de

- 1) Protección al sistema consuntivo.
- 2) Abaratamiento de las actividades propias del sistema comercial y
- 3) menosprecio al sistema productivo.

En términos generales, durante el periodo de estudio el sistema productivo del maíz fue convertido en un instrumento de la política económica general, más que en un objeto de desarrollo en sí. Esto explica, por ejemplo, los magros avances en los rendimientos físicos promedio que se han registrado en un lapso de más de seis décadas. En 1936 el rendimiento promedio de la agricultura maicera era de 560 kg./ha y para 1998 de 2249 (INEGI:1994 y Zedillo:1998).

La evolución histórica de la comercialización del maíz en México describe dos patrones: uno de gestión estatal del mercado (1936-1982) y otro de transición hacia la globalización (1983-2000).

La comercialización en el mercado estatalmente gestionado se desarrolla dentro de las siguientes condiciones:

Primera. Un proteccionismo más o menos generalizado: el sistema productivo nacional tiene un peso importante como abastecedor de la demanda interna, la existencia de mecanismos tales como los permisos previos y aranceles, y la consideración de las importaciones como signos de crisis del sistema general.

Segunda. El mercado estatalmente gestionado del maíz coexiste con mercados abiertos de otros productos agrícolas.

Tercera. Los productores empresariales de maíz cuentan con una gama más amplia de alternativas de inversión que aquella de los campesinos.

Cuarta. Un sistema productivo relativamente abandonado por la intervención estatal, por un lado, y la necesidad de proteger a una demanda creciente, por el otro.

Las anteriores condiciones generan las contradicciones que hacen posible la aparición del conjunto de sistemas de intervención gestoras de la comercialización. En efecto, una oferta limitada por una producción campesina sin apoyos sistemáticos y permanentes por parte del Estado y otra

empresarial con diversas alternativas de inversión, por un lado, y una demanda creciente, por el otro, constituyen condiciones para que los precios del maíz crezcan y con ello afecten los intereses del grupo de los consumidores (los jornaleros agrícolas, campesinos deficitarios, asalariados y capitalistas empleadores).

La existencia de una creciente demanda del maíz ejerce presión para que suban los precios hasta un nivel suficiente como para atraer a un número de capitalistas agrícolas que cuentan con otras alternativas más rentables, ya que la oferta campesina se vería limitada en su crecimiento porque los beneficios derivados de las alzas en los precios tendrían que ser compartidos con los intermediarios.

En estas condiciones el precio de mercado debería fijarse en un nivel igual al de los precios de producción de las peores tierras de los agricultores comerciales, ya que existiría demanda para esa mercancía.

La tendencia alcista en los precios del maíz se ve fortalecida por los costos adicionales de la comercialización. Las distancias entre los centros productores y los consumidores vuelven necesario al transporte y la discontinuidad entre los tiempos de cosecha y un consumo repartido uniformemente a lo largo del año, hacen indispensable el almacenamiento y la creación de reservas estratégicas.

Esta tendencia alcista afecta los intereses de la mayoría de los agentes económicos involucrados. Los trabajadores del campo y la ciudad responderán a las alzas de precios con una conducta mercantil e intentarán alcanzar mayores salarios. Los capitalistas rechazarán las exigencias que amenazan con menguar su tasa de ganancia¹⁰.

Como no existe solución en el mercado, los grupos afectados se ven orillados a desplegar fuerzas de carácter social que vienen a modificar las correlaciones existentes. Así se llega a los terrenos del Estado que interviene para regular dichos conflictos.

Por lo tanto, la correlación entre oferta y demanda se convierte en determinante para la intervención estatal en la comercialización del maíz. Mientras menor sea la oferta con respecto a la demanda, mayor será la necesidad de la intervención estatal, y viceversa, ya que mientras menor sea la oferta del maíz, menos eficiente será el desempeño del papel de la oferta maicera en el desarrollo de la economía nacional. La correlación entre oferta y demanda induce presiones de los agentes involucrados hacia el aparato estatal que responderá con los grados de libertad de que

¹⁰ El institucionalismo introduce otras causales interesantes para fundamentar la intervención del Estado en la comercialización. Nos referimos a los factores de riesgo que acompañan al proceso comercial, a los costos de transacción y los derechos de propiedad (Ayala:1999).

disponga en una coyuntura determinada. Así aparecen los tres factores más importantes que explican las formas de la intervención en la comercialización del maíz: 1) correlación oferta/demanda, 2) presiones de los agentes económicos y 3) grados de libertad estatal.

La comercialización del maíz en un mercado que transita hacia la globalización se desarrolla bajo la amenaza de los desequilibrios siguientes:

Primero. No todos los recursos de capital, humanos y naturales que resultan desplazados por la competencia internacional encuentran reacomodo en otros sectores de la producción a un ritmo concomitante al de su desubicación.

Segundo. Los recursos desplazados no siempre resultan más productivos en los nuevos sectores que en aquellos de los que salieron.

Tercero. La nueva productividad no siempre puede encontrar una realización mercantil internacional que genere las divisas necesarias para importar los productos básicos que antes se producían nacionalmente.

Cuarto. Existen factores como los climáticos que ponen en riesgo el abasto del maíz.

La presencia de estos desequilibrios y las necesidades propias de un mercado que transita hacia la globalización requieren de la intervención estatal, aunque sea bajo formas distintas a aquellas desplegadas durante el periodo anterior.

Bajo condiciones de globalización la intervención estatal en la comercialización del maíz sigue recibiendo influencias de las clases más poderosas (capitales globalizadores), muestra menosprecio por las presiones de las clases débiles (productores maiceros y consumidores), se desentiende de la función de procurar el bienestar general que le caracterizó en el periodo anterior, la correlación entre oferta y demanda pierde peso como factor de la intervención puesto que los *déficits* se cubren con importaciones y los grados de libertad estatal se reducen por los imperativos de la globalización: competencia y ventajas comparativas.

1.3. Formas de representación de los agentes económicos involucrados en la comercialización del Maíz¹¹ .

Los conflictos generados a partir de las contradicciones de la comercialización del maíz y no resueltos por los mecanismos mercantiles buscan su expresión a través de formas organizativas de carácter social que persiguen el objetivo de modificar las condiciones del funcionamiento económico. Ante la manifestación de tales conflictos el Estado conforma un sistema de representación de los intereses de los grupos sociales y de intervención gubernamental que los regule.

Ubicado en el nivel macroeconómico y macrosocial, dicho sistema de formas de representación y de intervención constituye una forma de Estado que no es otra cosa que el reflejo institucional de la correlación de fuerzas entre las clases en una coyuntura determinada. Las formas de Estado son históricas como las correlaciones de fuerzas entre dichas clases.

En el periodo de estudio que nos ocupa (1936-2000), se pueden distinguir una forma de Estado corporativo monista¹², dentro de la cual se desarrolla el mercado gestionado estatalmente del maíz y la transición hacia otra forma no claramente determinada pero que anuncia el desgaste acelerado de las tradicionales formas de representación corporativa y que está determinada por las necesidades de la competencia global o Estado de competencia (Hirsch:1996).

En el corporativismo monista los intereses clasistas de los grupos sociales participantes son definidos y representados por organizaciones corporativas no competitivas, jerárquicas, que monopolizan la representación de los grupos sociales mediante el reconocimiento oficial. Las organizaciones corporativas desempeñan la función de recoger y presentar demandas al gobierno, al tiempo que las moderan y controlan según el grado de debilidad o fortaleza frente a los demás grupos sociales. Las organizaciones corporativas constituyen la primera instancia en que las demandas de los representados individuales o grupales son procesadas.

Cada agente económico participante en la comercialización del maíz posee la capacidad de incidir en

¹¹ El enfoque endogenista que hemos adoptado para analizar la intervención estatal en la comercialización del maíz, incluye el tratamiento de ciertos fenómenos de carácter social y político. Los límites de una investigación de carácter económico, sin embargo, nos inducen a darles un tratamiento que 1) no los considere como objetos de estudio en sí y 2) el espacio ocupado por los aspectos sociopolíticos resulte marginal con respecto a aquel que llena el análisis de las variables económicas.

¹² Jessop utiliza este concepto para referirse a una forma de Estado con predominancia de un solo partido.

la política comercial con el objeto de resolver sus problemas. Sin embargo, esa capacidad es asimétrica.

Los productores comerciales, los capitalistas empleadores y el capital dinerario (de los ámbitos nacional o internacional) poseen en la huelga de inversiones una arma de carácter económico cuyo poder deriva de la escasez relativa del capital. Los campesinos deficitarios y aun los excedentarios, por una parte cuentan con menos alternativas para sus recursos naturales y, por la otra, pueden buscar salidas a sus dificultades por el lado del ingreso proveniente de la venta de su fuerza de trabajo, con lo cual pierden fuerza en la intervención comercial. Los jornaleros agrícolas y los trabajadores urbanos, numéricamente mayoritarios, ven limitado su potencial por representar el recurso abundante de la producción. Por esta razón recurren a formas sociales de manifestación de sus inconformidades.

La pugna por incidir ventajosamente en el proyecto comercial puede desembocar en una situación de hegemonía o de dominio económico. La hegemonía se alcanza cuando los grupos más fuertes logran que los más débiles acepten la política que ellos proponen mediante campañas ideológicas y la incorporación, así sea parcial, de algunas de sus demandas. El dominio se consuma cuando se impone a los grupos más débiles el proyecto de los más fuertes.

Sin embargo, aun en el caso de los sistemas de intervención diseñadas por la vía hegemónica, el interés común y el beneficio general pregonados por la ideología son ilusorios. Nunca un conjunto de formas de intervención comercial beneficia absolutamente a todos los grupos participantes, ni el grado de beneficio o de perjuicio es el mismo para todos.

Aunque la intervención estatal en la comercialización responde básicamente a la correlación de fuerzas existente entre los agentes económicos involucrados en ella, la mecánica de la actuación estatal en la economía no es instrumental¹³.

Existen condiciones coyunturales o estructurales como los equilibrios de poder entre las clases, o conflictos entre fracciones capitalistas derivados de una visión cortoplacista, o la misma existencia de organizaciones corporativas que sirven de primer procesador de las demandas, que confieren al Estado un cierto grado de autonomía relativa y que le permite intentar organizar los intereses del capital en general a largo plazo y, por tanto, en ciertas ocasiones llegar a imponerse a determinadas fracciones de los grupos dominantes.

¹³ La explicación instrumentalista de la intervención estatal en la economía considera que los intereses de las clases hegemónicas o dominantes son traducidos fielmente por el Estado; es decir, que éste interviene como simple instrumento en manos de dichas clases.

El Estado de competencia es altamente influenciado por los capitales globalizadores, desdeña las organizaciones corporativas, pierde capacidad de regular los desajustes del mercado y fomenta la competencia y la apertura comercial.

1.4. Los sistemas intervencionistas.

La intervención estatal en la comercialización del maíz no es como cualquier otra. Se trata de un producto de las tensiones entre los agentes económicos participantes que incide de manera importante en la reproducción de la fuerza de trabajo rural y urbana y, por lo tanto, en la distribución del ingreso económico entre salarios y ganancias; es decir, en las bases mismas del desarrollo económico.

Las formas específicas de intervención estarán determinadas por las tensiones económicas y sociales generadas entre los diversos nudos que conforman la red de relaciones que se da a partir de la comercialización del maíz en una coyuntura particular (etiología de la intervención) y por los grados de libertad de que pueda gozar el Estado ante ellas (visión no instrumentalista, sino de autonomía relativa).

Un conjunto coyuntural de formas de intervención conforma un sistema; es decir, las distintas formas están interrelacionadas entre sí y tienen un objetivo común a todas ellas (teleología de la intervención). Dicho objetivo común es el que les da la organicidad necesaria como para constituir un sistema creado (Ochoa: 1985).

La intervención en la comercialización del maíz, subordinada a la intervención en la economía general.

Si como hemos establecido, la intervención en la compraventa del maíz (y en la amplia red de relaciones a ella vinculada) es una función de la regulación del precio de la fuerza de trabajo, y ésta constituye una base del desarrollo económico, entonces la intervención en la comercialización del maíz estará en función de la intervención en el desarrollo general; es decir, la política comercial estará subordinada a la política económica.

Correspondencia entre formas de intervención y formas de representación y entre este binomio y el estadio de desarrollo.

Las formas de intervención guardan una estrecha relación con las formas de representación. Las organizaciones corporativas, por ejemplo, han servido al mismo tiempo para representar los intereses de agentes económicos y como medios funcionales a la intervención estatal en la política comercial.

En la intervención corporativa, representantes de organizaciones campesinas, empresariales, burocráticas y tecnocráticas planifican la comercialización bajo el criterio de la cooperación entre las clases. Dicha

planeación se distingue claramente de la mercantil y de la democrática.

Pero las formas de intervención no sólo se corresponden con las formas de representación. También están enmarcadas por el estadio del desarrollo del capitalismo nacional y mundial. Cada etapa de desarrollo impone sus imperativos a las formas de representación y de intervención.

El binomio conformado por las formas de representación y de intervención en el mercado estatalmente gestionado se desarrolló en condiciones de una etapa temprana del capitalismo mexicano caracterizada por un grado incipiente de desarrollo de las clases sociales. En el ámbito mundial los mercados se encontraban envueltos en las fuertes tendencias proteccionistas que acompañaron a la gran depresión y que precedieron a la segunda guerra mundial.

Las formas de representación y de intervención en el mercado transitivo hacia la globalización tienden al menosprecio de las representaciones corporativas y al apoyo estatal a la competencia mercantil y la apertura comercial.

Los aparatos de la intervención.

La intervención en la comercialización del maíz, como sistemas creados, toma cuerpo a través de los aparatos estatales que, en nuestro caso, revisten formas institucionales (desde ANDSA hasta CONASUPO y ASERCA) con funciones comerciales específicas y que se vinculan con otras que fomentan o regulan la tenencia de la tierra, la producción, el consumo o el financiamiento.

Sin embargo, la lógica interna que los mueve a actuar en una u otra dirección, con mayor o menor intensidad, o que explica su nacimiento o desaparición, no es otra que la impuesta por las correlaciones de fuerzas entre los agentes económicos participantes y de los grados de libertad estatal ante ellas.

De ahí que tales correlaciones se expresen tanto al interior de las instituciones como entre unas y otras y que aparezcan como pugnas intra e interinstitucionales.

El sistema institucional que regula la comercialización del maíz procesa las demandas de los grupos sociales, captadas a través de las distintas formas de representación y ayuda a planificar las formas de intervención.

1.4.1. Los sistemas intervencionistas en el mercado estatalmente gestionado.

Las condiciones generales para el surgimiento del mercado gestionado del maíz en México maduraron en el ámbito de la correlación compleja de fuerzas nacionales e internacionales.

La polarización social expresada en la revolución mexicana se convirtió en el imperativo para una intervención corporativa y gestonaria. La necesidad de pacificación y de unidad entre los grupos sociales era una condición indispensable para el desarrollo económico y éste era necesario para una paz duradera.

En términos de correlación de fuerzas, se puede decir que la pacificación constituyó una situación excepcional de relativo balance entre las distintas clases sociales (con un nivel incipiente de desarrollo) que permitió al Estado mexicano un mayor grado de autonomía frente a todas ellas.

La gestión estatal del mercado del maíz se desplegó en un contexto de intervención generalizada que abarcó no sólo la creación de productores comerciales y campesinos y la regulación de las principales variables del mercado maicero, sino también incidió en la economía en su conjunto, al menos en sus relaciones estratégicas con el mercado que nos ocupa como son la gestión de la fuerza de trabajo y la agroindustria.

El Estado asumió la responsabilidad del buen funcionamiento general del mercado del maíz; es decir, de que la oferta y la demanda del maíz tendieran a igualarse. La correlación entre la oferta y la demanda se convierte así en el determinante de las formas y grados de intervención en la comercialización del maíz. Un mercado con excedentes de maíz facilitará la creación de sistemas de intervención comercial que privilegien al consumo. Otro con *déficits* del grano básico obligará al Estado a intervenir también en la producción y el financiamiento, aunque para ello tenga que olvidar temporalmente su regla de oro de la intervención. Conviene aclarar que la correlación entre oferta y demanda constituye una condición de carácter económico muy importante ciertamente, pero no la única que explica la toma de decisiones por parte de los representantes estatales. Al lado de dicha condición aparecen en las distintas coyunturas otros factores que limitan o amplían los grados de libertad estatal. El conjunto de todos los factores es el que finalmente nos dará cuenta acerca de las formas de intervención específicas que registra la historia.

La intervención en los precios del maíz.

No se puede intervenir en la comercialización del maíz sin intervenir en los precios, y no se puede intervenir en los precios sin intervenir en todo el complejo de relaciones entre los agentes económicos anteriormente analizado. Los precios constituyen el nudo que sintetiza todas las relaciones. Por esta razón todas las demás formas de intervención giran en torno a ésta.

Ante una demanda siempre creciente, el volumen producido de maíz corre constantemente el riesgo de ser inferior al requerido (recordar las condiciones de la intervención en el mercado estatalmente gestionado) y, por lo tanto, escaso,

acaparable y con precios al alza. Precios crecientes impactan los costos de los consumidores improductivos y productivos y amenazan con provocar desajustes en otros sectores de la economía. Esto constituye un beneficio para los productores con mayores volúmenes de oferta y para comerciantes y un perjuicio para los demás integrantes de la red de la comercialización del maíz.

Para controlar dicha fuente de conflictos el Estado interviene regulando los precios bajo distintas formas que históricamente van apareciendo como la determinación de los mismos mediante decretos o la participación protagónica en las compras, entre otras. Las formas específicas de intervención estarán determinadas por la correlación de fuerzas y por los grados de libertad estatal en una coyuntura determinada.

La intervención en otras actividades comerciales.

Pero el nivel de los precios del maíz no se determina solamente tomando en cuenta los costos de producción y la ganancia media del productor. Para que la demanda y la oferta entren en contacto se requiere de ciertas actividades propias de la comercialización que incrementan los precios al consumidor intermedio o final.

Las parcelas y las empresas productoras de maíz se encuentran separadas por distancias de diferente magnitud y grado de dificultad para acceder a los centros de consumo. El transporte se convierte en un eslabón que eleva los precios. Si el Estado desea proteger a los consumidores de tales incrementos, puede subsidiar el transporte o intervenir en aspectos que eleven la productividad.

Existe también otra separación entre la oferta y la demanda que eleva los precios. Nos referimos a la que se da entre una oferta estacional y una demanda más o menos uniforme a lo largo del año. Para adecuar la oferta a la demanda se requiere retirar oferta en los tiempos de cosecha para después ir la dosificando según las necesidades de los consumidores. Esto representa costos de almacenamiento que también elevan los precios al consumidor final. Así aparece la intervención en el almacenamiento. En 1936 ANDSA inició con una capacidad de almacenamiento de 120,000 toneladas de granos; para 1993 la capacidad conjunta de ANDSA y BORUCONSA alcanzó los 12 millones (CONASUPO:1988 y Zedillo:1998).

Finalmente, en el plano hipotético sería posible una intervención estatal que solamente fijara los precios por decreto. Sin embargo, en la práctica resultaría imposible que los vendedores respetaran los precios fijados sin una intervención estatal importante en la compraventa que funcione como competencia. Si se desea que los precios decretados se respeten, deberá producirse una intervención en los cambios de forma del maíz en dinero. En el periodo histórico que nos ocupa, la intervención estatal en compras y ventas se inició con porcentajes pequeños de alrededor de

1 por ciento hasta alcanzar porcentajes del 44 por ciento en 1993 (CONASUPO:1988 y Zedillo:1997).

La intervención en la productividad y el consumo.

Las formas intervencionistas que pretenden controlar las alzas de los precios afectan a la estructura productiva integrada por oferentes comerciales que no están dispuestos a destinar sus tierras al cultivo del maíz si los precios no son atractivos en relación con otras alternativas y por campesinos que dejan de producir cuando la relación costos de producción/otros ingresos monetarios así se los aconseja.

Con el objeto de evitar que los controles a los precios provoquen una mayor carestía, el Estado puede intervenir con una o las dos modalidades siguientes: 1) con la creación de un subsistema de formas intervencionistas que busca incrementar la productividad en el proceso general de producción como los subsidios a la investigación, la asistencia técnica, los costos de producción (insumos, financiamiento y seguro) y a la agroindustria. En 1983, por ejemplo, los subsidios a la industria harinera llegaron a 895 millones de pesos corrientes y a la molinera a 6,932 (SHCP:1985). Es decir, el Estado realiza una gestión general de la oferta. 2) Con la puesta en práctica de otro conjunto de formas de intervención cuya finalidad sea la de atenuar el impacto que las alzas de los precios provoca en los consumidores improductivos con el doble propósito de prevenir conflictos sociales y de evitar que las demandas obreras cuestionen la tasa de ganancia industrial. Aparecen así los subsidios al consumo y la gestión de la demanda.

Las formas de intervención en el dinero.

Si los precios del maíz sintetizan las relaciones de todos los grupos que participan en la comercialización, el dinero sintetiza todas las relaciones económicas que requieren de su mediación, incluyendo por supuesto la compraventa del maíz.

Al ser el dinero elemento sintetizador por excelencia de las relaciones sociales, lo es también de sus contradicciones. Por esta razón el Estado interviene en su gestión desempeñando funciones básicas como la determinación de su curso legal, la creación y regulación de su cantidad en circulación, la regulación de tasas de interés y la fijación del tipo de cambio frente a otras monedas.

Las formas ideológicas y políticas de la intervención.

Las anteriores formas de intervención de carácter estrictamente económico pueden ser acompañadas de prácticas ideológicas (difusión de teorías sin el menor sentido crítico) y de control político como la cooptación, la represión o el divisionismo, que buscan en su conjunto la

aceptación de la intervención en el comercio del maíz por parte de todos los agentes económicos involucrados, especialmente de los subordinados.

1.4.2. Los sistemas intervencionistas en el mercado que transita hacia la globalización¹³.

El contexto en el que surgen estos cambios es completamente distinto a aquel en el que maduró el mercado estatalmente gestionado. La dependencia financiera de México frente a los capitales internacionales en pleno proceso de expansión confirió a éstos un gran poder para condicionar la política económica.

Los cambios neoliberales en México que se hicieron presentes a mediados de la década de los ochentas, reciben el impulso original de los capitales globalizantes y tienen en el Estado mexicano el rostro más visible y cercano, pero no el más decisivo.

Un mercado que se ve sometido a la dinámica de la globalización debe empezar por liberarse de las tradicionales sistemas intervencionistas. El nuevo funcionamiento está determinado primordialmente por la lógica mercantil. Esto quiere decir que los precios de todos los recursos del mercado maicero se fijan por la acción de la oferta y la demanda y los criterios de asignación están dados por los precios relativos y la relación entre productividad marginal y sus costos.

Teóricamente en un mercado plenamente libre tampoco debe existir intervención en importaciones ni exportaciones. La apertura comercial entre naciones se convierte así en pieza importante de la liberación mercantil al interior de un país.

Pero la liberación no puede ser digna de tal nombre sin que dicho fenómeno se reproduzca en los mercados maiceros de los demás países (por lo menos de aquellos con los que se comercia) y en los demás mercados de las economías, por ejemplo en el de la fuerza de trabajo.

En condiciones de una oferta de fuerza de trabajo mayor que la demanda, los salarios tienden a bajar y la situación sociopolítica puede desestabilizarse.

Por otra parte, un mercado como el que nos ocupa con tantos años de gestión estatal sólo puede liberarse gradualmente y siguiendo los cambios de la propia globalización. Por esta razón la intervención estatal en la comercialización del maíz aparece como un tránsito gradual de liberación hasta culminar con la disolución total de la CONASUPO entre 1999 y 2000.

Los cambios cualitativos y cuantitativos que sufren los sistemas de intervención al pasar del mercado gestionado a otro más libre se explican por una nueva correlación de

¹³. Aunque la realidad de la comercialización del maíz en México se ajusta más a una situación de tránsito, aquí se trabaja con el supuesto de liberación plena para poder contrastar al mercado gestionado con el libre.

fuerzas entre los agentes económicos que inciden en el mercado del maíz y los grados de libertad estatal. Para que apareciera esta nueva correlación tuvo que haber mediado una crisis de las anteriores formas de intervención y representación.

Las formas de intervención para liberar los precios.

Si los precios del maíz sintetizan la red de relaciones entre los agentes económicos participantes, la liberación del mercado maicero significa esencialmente la liberación de sus precios.

Pero no se puede liberar el mercado nacional del maíz sin que simultáneamente se liberen los mercados maiceros de los demás países. Sólo en estas condiciones los precios nacionales del maíz tenderán a igualarse a los precios mundiales, porque si sólo se libera un mercado nacional y se pretende ajustar sus precios a los internacionales que están intervenidos con subsidios, por ejemplo, entonces se estarán igualando a precios intervenidos y no a precios de mercado.

Los cambios en la intervención en el mercado liberado no significan, sin embargo, el paso de una intervención protagónica al retiro drástico sino a nuevas formas de intervención que buscan apoyar el funcionamiento mercantil.

Cambios en las formas de intervención en las demás actividades comerciales.

No se puede liberar los precios del maíz sin que el Estado cambie sus formas de intervención en las demás actividades comerciales que participan en su formación como la compraventa, el transporte (que incluye toda una infraestructura en comunicaciones), almacenamiento, acondicionamiento y detalle. Esto debido a que los precios al consumidor final aparecen como la suma de los incrementos que se van registrando en cada una de las actividades comerciales y que han sido intervenidas precisamente para que el precio final no perjudique al consumidor y al sistema de relaciones con los salarios y las ganancias.

La liberación de la producción y el consumo del maíz

Para que la dinámica mercantil se imponga plenamente se requiere que las formas intervencionistas en la producción (subsidios a la productividad) y en el consumo tiendan a su desaparición.

La liberación del dinero.

Un mercado no estaría plenamente liberado si uno de los actores principales en la compraventa (el dinero) no estuviese también definido por la oferta y la demanda. Qué tan factible sea la total liberación del dinero, ese es otro

asunto, lo incuestionable es que no se puede hablar de un mercado absolutamente libre con dinero intervenido ya que la oferta de dinero tiene gran influencia en los niveles de precios.

La gestión del mercado mundial.

Si en el mercado gestionado la intervención estatal en la construcción de un mercado mundial era irrelevante, ahora con la liberación esta actividad se vuelve estratégica. Al contrario de las demás formas de intervención que tienden a desaparecer, esta nueva forma de intervención tiende a crecer. Así aparece la participación estatal en las negociaciones y firmas de acuerdos y tratados comerciales con distintos bloques de países con el objeto de construir los mercados mundiales que actuarán como nuevas fuentes de abastecimiento de granos.

La intervención en la ideología y prácticas políticas.

En este caso tampoco desaparecen dichas formas de intervención. Lo que sucede es que si antes se diseñaba un complejo ideológico y político para convencer a los grupos subordinados de aquellas formas de intervención, ahora tiene que cambiar de signo y convencerlos del nuevo proyecto liberal.

1.5. Los límites de la intervención estatal en la comercialización del maíz.

Los límites de toda intervención estatal en la comercialización derivan de su propia naturaleza. Si la intervención surge como respuesta a la necesidad de regular los conflictos generados por las contradicciones propias del proceso comercial y refleja una determinada correlación entre los agentes económicos participantes y los grados de libertad estatal, entonces la intervención estatal en la economía -en gran medida- es un producto.

Como producto está predeterminada a producir nuevas condiciones para la comercialización siguiendo las limitaciones marcadas por su propio origen. No puede tener la libertad absoluta para intervenir.

Como toda forma de intervención incide de manera diferenciada en los agentes económicos, cada uno de ellos tratará de bloquearla, distorsionarla o desviarla hacia el beneficio de sus intereses.

Las nuevas condiciones creadas por una intervención que se aplica según esta dinámica conflictiva generan inéditas contradicciones que la conducen a la crisis. Esta deriva

luego en crisis de hegemonía, por lo que se hace necesaria una recomposición de las fuerzas y una nueva ideología.

La crisis de la intervención en el comercio del maíz genera la necesidad de una nueva forma de intervención estatal. Por esta razón los límites y crisis de la actuación estatal en el área de estudio se convierten en condiciones para el surgimiento de otra nueva forma intervencionista; es decir, la crisis de un sistema de intervención estatal en la comercialización, es al mismo tiempo la génesis de otro que se abre paso sobre las ruinas del anterior.

1.5.1. La crisis de los sistemas intervencionistas en el mercado estatalmente gestionado.

Si los precios del maíz en sus diferentes eslabones del proceso comercial son los nudos de la red de relaciones entre los agentes económicos participantes y constituyen el núcleo de la gestión estatal, los precios también son la síntesis de las contradicciones que llevan a este conjunto de formas de intervención a la crisis.

Las presiones alcistas de los precios, derivadas de la creciente demanda del maíz (acelerada por el incremento demográfico y por la proletarización) y de una oferta heterogénea en la que los productores comerciales sólo estarán dispuestos a producir maíz mientras este cultivo no represente una opción peor a otras que le pueda ofrecer el mercado, si bien resulta benéfica para dichos productores y, en menor medida para los campesinos excedentarios, perjudica a los campesinos deficitarios, a los jornaleros agrícolas y trabajadores urbanos consumidores del grano y, finalmente, puede ejercer presión sobre los precios controlados de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, sobre la tasa de ganancia de las empresas.

Esta contradicción del mercado maicero que pone en peligro el logro de los objetivos de la política económica general, es la que genera la necesidad de la intervención y ésta, a su vez, provoca el surgimiento de nuevas contradicciones.

Con el objeto de mantener el control, el Estado se ve forzado a canalizar parte de la riqueza social producida en otros mercados de la economía hacia el mercado maicero. Aparecen así los subsidios a la productividad tanto en el sistema productivo como en el comercial y el consuntivo.

La posibilidad de que este flujo de subsidios sea sostenible en el tiempo radica en que los agentes económicos que los aportan estén dispuestos a seguir haciéndolo por tiempo indefinido o en la capacidad estatal de endeudamiento interno o externo.

La primera opción resulta poco probable precisamente porque la intervención comercial aparece como un intento de no dañar a los demás agentes económicos y con ellos el

proceso de acumulación de capital en la industria. Por lo tanto, el endeudamiento estatal, tanto de fuentes internas como externas, se convierte en el método privilegiado para seguir sosteniendo la intervención en la comercialización del maíz.

La dependencia crónica del proceso comercial con respecto a los subsidios se encuentra entonces con los límites previsibles del endeudamiento. Los créditos no son infinitos y tarde o temprano tienen que pagarse. El límite de los créditos es el límite de la gestión estatal del mercado maicero. Dichos límites aparecen con mayor claridad y crudeza cuando se considera la ineficiencia en el manejo estatal de los subsidios.

Esta modalidad intervencionista posee ciertas características que agravan el mercado del maíz. Los precios relativamente altos benefician solamente a los productores comerciales y a los campesinos excedentarios; es decir, a los productores que cuentan con una gama más amplia de alternativas de producción. Con esto se contribuye a ampliar la diferenciación entre los productores de maíz.

Por otra parte, como la finalidad de la intervención en las actividades comerciales es la de evitar alzas en los precios al consumidor final, dicha intervención debe concentrarse en los productores mencionados para que las inversiones en la compraventa, transporte y almacenamiento sean más rentables.

De esta manera, nuevamente se beneficia más a los productores comerciales y menos a los campesinos deficitarios, numéricamente mayoritarios, y los condena a seguir trabajando con una productividad estancada.

Este último estrato de productores, por consiguiente, cada vez depende más de sus ingresos monetarios para la supervivencia familiar y en busca de ellos emigra a las ciudades, con lo cual viene a agravar los problemas urbanos, a exacerbar el desempleo y a ejercer presión a la baja en el nivel salarial.

Como resultado de tales contradicciones, la intervención estatal termina por generar o agravar perversiones mercantiles como el subdesarrollo de la oferta (recordemos que la única oferta más estable es la de los productores campesinos), el deterioro de la infraestructura en los canales comerciales y la proliferación de caciques e intermediarios en los distintos ámbitos del mercado del grano. Esta es finalmente la contradicción más aguda del mercado estatalmente gestionado: la propia intervención estatal contribuye a deteriorar una estructura productiva que cuenta con los campesinos como elemento importante.

1.5.2. Las contradicciones del sistema intervencionista que transita hacia la globalización¹⁴.

La liberación plena de los precios del maíz presupone el cambio de todas las formas de intervención en el mercado maicero (subsidios a la comercialización, producción y consumo). Sin embargo, con el objeto de regular los desajustes mercantiles y sociales derivados de tan radical cambio, se establece la estrategia de la gradualidad.

Esta significa imprimir a los precios nacionales del maíz una tendencia que los vaya acercando al nivel de los internacionales con un ritmo preestablecido. Pero así como los precios estatalmente gestionados no se lograban por decreto sino mediante un conjunto de formas específicas de intervención, así también ahora se requiere del retiro gradual de los subsidios en el mercado y de la importación del grano en cantidades suficientes para igualar oferta con demanda.

Si suponemos precios internacionales inferiores a los nacionales, los precios nacionales transitorios tenderán a bajar en términos reales. Desde luego esto depende de la magnitud de la demanda nacional y de la capacidad de compra (divisas).

Esta baja real de los precios representa para los productores comerciales y campesinos excedentarios una disyuntiva en sus decisiones sobre los cultivos a establecer. Si la alternativa maicera (precios reales a la baja, demanda segura y canales de comercialización adecuados) resulta peor que otras alternativas del mercado nacional o internacional, dichos productores tenderán a emigrar hacia los otros mercados más atractivos. Si la alternativa maicera resulta mejor que las otras, ellos seguirán produciendo maíz, no obstante la reducción real de los precios.

Para los productores deficitarios, jornaleros agrícolas, consumidores productivos e improductivos y las empresas cuyos trabajadores consumen maíz, la baja real de los precios del grano les resulta provechosa.

Desde este punto de vista, la apertura comercial aparece como la solución a las contradicciones y perversiones del mercado gestionado estatalmente. En efecto, la productividad internacional viene a suplir la dependencia de los subsidios y del endeudamiento estatal.

Aun si hacemos válida la alternativa según la cual los productores comerciales y excedentarios son expulsados del mercado maicero, la solución sería feliz, si y sólo si los recursos productivos antes destinados a la producción de maíz encontraran un acomodo en donde fuesen más productivos;

¹⁴. En el plano general de la discusión sobre la crisis de la economía mexicana, no deja de ser curiosa la diversidad de opiniones que van desde aquellas que conciben a las dificultades como resultado de la liberación mercantil, otras que las consideran como producto del un ritmo demasiado acelerado del proceso liberalizador y, finalmente, aquellas de los neoliberales más radicales quienes afirman que se deben precisamente a que la liberación no ha sido lo suficientemente profunda e integral.

pero además se requeriría que los demás recursos del resto de los mercados de la economía corrieran con similar suerte, como lo supone la teoría de las ventajas comparativas.

De no cumplirse estas condiciones, el desperdicio de recursos (tierras y fuerza de trabajo) empezaría a producir su propio abaratamiento al no encontrar demanda.

Los campesinos deficitarios que dependen para la subsistencia familiar de un componente monetario, tenderían a vender aún más fuerza de trabajo o a buscar acomodo en las actividades propias de la economía informal para mantener el nivel de ingresos requeridos para el sostenimiento de la familia (en 1998 el 44 por ciento de la PEA trabajaba en la economía informal, Tomás Ruiz, Subsecretario de SHCP, Radio Red, 13.10.98). Por lo tanto, confluirán con los demás recursos desempleados a engrosar la oferta de mano de obra y a bajar el salario real para los jornaleros agrícolas y el resto de los trabajadores.

De esta forma, la contradicción del mercado maicero que antes aparecía dentro del propio mercado, ahora se traslada al mercado laboral y los productores de maíz manifestarán su descontento vestidos de obreros, desempleados, en la economía informal o volviendo a la producción de autoconsumo. Por otra parte, es necesario considerar la posibilidad de crisis en la producción internacional por cualquier causa (climática, económica o militar) del maíz y la consecuente elevación de los precios con lo cual se crean condiciones para que, por distinta vía, se requiera de cambios en las formas de la intervención.

La crisis más importante al interior del mercado maicero es latente y se refiere a la dependencia del abasto externo, a la posibilidad de las crisis en la producción mundial, a la eventualidad de no contar con las divisas suficientes para la importación, y todo esto en un contexto de desmantelamiento del sistema productivo nacional.

**CAPÍTULO SEGUNDO. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN
ESTATAL DE LA COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ
(1936-1982).**

A partir de un conjunto particular de avances teóricos, hemos construido en el capítulo anterior una base para interpretar nuestro objeto de estudio. En el presente exponemos los resultados de la contrastación de los postulados teóricos con las formas históricas de la intervención estatal en la comercialización del maíz en el periodo señalado.

La exposición de tales formas de intervención se lleva a cabo tanto de acuerdo a un orden cronológico como lógico. En el segundo apartado se presenta el sistema general (de gestión estatal 36-82) de manera cronológica a partir de las instituciones públicas, y posteriormente se desarrolla la tipología de las formas de la intervención en periodos específicos que en su oportunidad se señalan (exposición lógica).

2.1. Los sistemas de intervención en la comercialización del maíz y el contexto de la política económica del periodo.

Los sistemas de intervención en la comercialización del maíz se desarrollan y cambian en el contexto de los patrones de acumulación de capital, tanto en el plano internacional como nacional, y de los sistemas generales de la intervención y regulación estatales a ellos correspondientes (régimen de acumulación y modo de regulación, Aglietta:1979, Hirsch:1996).

El entorno internacional.

En una primera etapa del periodo que nos ocupa (1936-1945) los flujos del capital internacional bajo sus formas dineraria, productiva y mercantil se contraen y configuran una situación de nacionalismos económicos. Después de la segunda guerra mundial las tendencias expansivas de dichos ciclos se recuperan.

En efecto, la gran depresión (1929-1933) no sólo constituyó un claro ejemplo de la contracción de los flujos del capital internacional, sino también puso en evidencia la necesidad de cambios en las formas de intervención estatal en la economía.

Los modelos teóricos de los mercados competitivos elaborados por clásicos y neoclásicos resultaron inútiles para explicar la severa crisis y pareció claro que el funcionamiento económico autónomo era incapaz de resolver los problemas del desempleo de recursos y de distribuir los

ingresos de forma sustentable en el largo plazo.

Esta crisis representó el inicio de la transición hacia un régimen de acumulación y de regulación caracterizado por los siguientes elementos:

- 1) Acumulación de capital sobre la base del plusvalor relativo.
- 2) Producción masiva de bienes de consumo.
- 3) Tendencias alcistas en salarios y seguridad social
- 4) Control de masas mediante esquemas corporativos
- 5) Intervencionismo estatal según el modelo Keynesiano¹.
- 6) Proceso de acumulación que privilegia el mercado interior.

De esta manera se puso a funcionar a la economía mundial sobre la base de una intervención protagónica del Estado en la creación de empleos y en la distribución del ingreso y se generalizaron los mecanismos de la regulación estatal como el uso del gasto público para impulsar el desarrollo económico, los aranceles y otras formas de control del comercio exterior.

En lo agrícola, por ejemplo, en Estados Unidos se expidieron leyes (1935), con el objeto de proteger a sus productores y fomentar la autosuficiencia, la cual marcó el inicio de una política consistente de intervencionismo estatal en el desarrollo agrícola.

La contracción de los flujos internacionales del capital favorece un desarrollo autocentrado de la economía mexicana y una política de abasto del maíz según la cual la oferta interna debe ser el soporte principal.

La segunda guerra mundial introdujo grandes modificaciones tanto en la economía como en la estructura agrícola internacionales. En efecto, con la intención de revertir la tendencia proteccionista de las economías que -al parecer de muchos analistas (Singer:1978)-, había sido la principal causa de la propia conflagración, se crean instituciones multilaterales que se encargarían de regular los aspectos productivos, financieros y comerciales del capitalismo mundial. Surgen así el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT.

La concentración y centralización del capital generan su propia expansión a través de diversos mecanismos, como las empresas transnacionales y los organismos multilaterales que realizan flujos de capital productivo y financiero, principalmente entre los grandes polos de desarrollo, pero también hacia países con ciertas perspectivas de progreso

¹ Keynes, a diferencia de clásicos y neoclásicos, reconoció la necesidad de la intervención estatal en la economía, pero la consideró como algo exógeno.

como México. Los flujos del capital internacional hacia nuestro país se intensifican por la pérdida de dinamismo que la economía estadounidense registra de 1963 a 1973 con respecto a las de la Comunidad Económica Europea y Japón (Dabat:1994). El descenso de la rentabilidad de los capitales en el espacio económico estadounidense indujo dichas migraciones.

Las empresas transnacionales y los organismos multilaterales contribuyen, en alguna medida, a transformar nuestra estructura agrícola.

Las inversiones de las empresas transnacionales en productos agropecuarios de alto valor agregado para segmentos pudientes del mercado nacional o internacional provocaron cambios en los patrones tradicionales de los cultivos mexicanos en dirección de la mercantilización y en perjuicio de los cultivos tradicionales.

Los organismos multilaterales, por su parte, mediante el poder del crédito, la asistencia técnica y el apoyo político actuaron en el mismo sentido que las transnacionales. Los países que persistían en sus intentos de autosuficiencia fueron objeto de críticas y falta de apoyo (Barkin, Batt y de Watt:1991)².

De 1961 a 1977 México fue el país de América Latina que más créditos recibió del Banco Interamericano de Desarrollo para proyectos ganaderos (Feder y Reigh:1980). Como resultado de ello, de 1940 a 1975 las tierras destinadas a la ganadería crecieron en 2400 por ciento, mientras que las ocupadas por básicos como maíz, frijol, trigo y arroz sólo lo hicieron en 200 por ciento (Fernández y Tarrío:1980). En el caso específico del maíz, la superficie descendió de un 83 por ciento de la agrícola total en el periodo 1961-1965 al 69 por ciento en el de 1981-1985. En el Bajío, por ejemplo el descenso fue del 67 por ciento en 1960 al 43 por ciento en 1975 (Synquin et al.:1990 A).

El crecimiento acelerado de una ganadería con un segmento integrado al mercado estadounidense produjo una transformación también en la demanda de maíz. De ahora en adelante el volumen del grano destinado a la ganadería crecerá más rápidamente que el destinado al consumo humano. En 1988, por ejemplo, de 15.6 millones de toneladas de maíz que requirió el consumo nacional, sólo 9.4 se destinaron al consumo humano directo (Gavaldón y Ceceñas:1988).

Estas transformaciones en los flujos expansionistas del capital internacional sientan las bases para los cambios en

² Otros mecanismos desalentadores de las políticas autosuficientistas, aplicados en algunos países de América Latina, lo constituyó la Ley Pública 480 de 1954, por la cual Estados Unidos inició la tradición de colocar excedentes agrícolas mediante créditos blandos con la intención de ampliar mercados para sus productores.

las formas de intervención que analizaremos en el capítulo tercero.

Al tiempo que los flujos internacionales del capital erosionan las condiciones tradicionales para la autosuficiencia de básicos en los países de menor desarrollo, los polos más dinámicos de la economía mundial refuerzan sus proyectos autosuficientistas.

Como efecto de los resultados del conflicto armado que favorecieron a Estados Unidos, y de que su territorio prácticamente no fue convertido en campo de batalla, desde 1945 este país se erigió como el principal abastecedor de alimento para los países en reconstrucción. Para tal efecto, fortalecieron sus programas de subsidios a la agricultura. Las ventas realizadas no sólo por razones mercantiles, sino también como derechos del vencedor en la guerra, fortalecieron estos programas.

En 1955 Estados Unidos, de forma unilateral, impuso salvaguardas a su comercio agrícola, con lo que, de facto, el comercio agropecuario internacional quedó marginado de las normas del GATT.

Los países en reconstrucción no se resignaron a ser perennes importadores de alimentos. En 1960 el proyecto integrador de lo que hoy se llama Unión Europea y que ha venido creciendo en número de miembros integrantes, diseñó una estrategia de autosuficiencia alimentaria que recibió el nombre de *Política Agrícola Común*. Al año siguiente Japón puso en marcha formas intervencionistas para garantizar a los productores de arroz un ingreso similar al de los manufactureros (Llambí:1993). En ambos casos dichas estrategias requirieron de una fuerte intervención estatal mediante subsidios e instrumentos proteccionistas para enfrentar la política exportadora de Estados Unidos.

El entorno nacional.

El sistema general intervencionista en la comercialización del maíz de 1936 a 1982 adquiere pleno sentido si lo ubicamos en el contexto de sus relaciones con los sistemas generales de intervención en los demás elementos de la red integral de la comercialización; es decir, en la gestión estatal de los consumidores improductivos (salarios y tasa de ganancia de los capitales que emplean a consumidores de maíz), de los consumidores productivos y de los productores del grano.

La necesidad de regulación de los conflictos sociales expresados en la revolución mexicana (en lo interno), la escasa incidencia de los capitales internacionales y

políticas proclives a la intervención estatal y al proteccionismo (en lo externo), actuaron como condicionantes para una intervención protagónica del Estado en los aspectos mencionados. De un Estado que se ocupaba principalmente de la pacificación social (relaciones sociales y políticas), se pasa a otro con presencia decisiva en las relaciones económicas (Hewitt:1980).

En un nivel muy general de análisis se puede decir que los objetivos de la política económica del periodo 1936-1982 fueron:

- 1) Alcanzar un desarrollo económico nacional centrado en el mercado interior.
- 2) Privilegiar como ejes dinámicos del desarrollo económico nacional a la industria y al comercio.
- 3) Fomentar un desarrollo agrícola subordinado al de los otros sectores económicos (Rello:1982).

Y los del sistema comercial del maíz a ella vinculado fueron:

- 1) Regular los precios del maíz con el objeto de garantizar niveles del valor de la fuerza de trabajo estimulantes del proceso de acumulación del capital en la economía en su conjunto y, al mismo tiempo, proteger a los productores del intermediarismo pernicioso que, a final de cuentas, daña tanto a productores como a consumidores.

- 2) Conformar una estructura en la oferta del maíz integrada por productores campesinos y comerciales.

- 3) Regular los precios de las demás actividades comerciales para contribuir al logro del primer objetivo.

Instrumento privilegiado de la intervención estatal en la economía del periodo fue la inversión pública. Observada ésta como proporción de la total, representa magnitudes de consideración aunque tiende a decrecer al final de la serie de tiempo, como se constata en el cuadro siguiente.

**Cuadro No. 1. Inversión pública
como porcentaje de la total 1939-1982.**

AÑO	%	AÑO	%	AÑO	%
1939	37	1950	45	1961	34
1940	39	1951	43	1962	35
1941	36	1952	41	1963	39
1942	47	1953	40	1964	n.d.
1943	46	1954	44	1965	42
1944	39	1955	37	1966	23
1945	39	1956	34	1967	25
1946	32	1957	36	1968	29
1947	32	1958	36	1969	28
1948	34	1959	37	1970	29
1949	47	1960	31	1982	45

Fuentes: de 1939 a 1969, Secretaría de la Presidencia, NAFINSA, SHCP, cit. por Durand, Víctor:1980; 1970 y 1982 calculados con información de INEGI:1994.

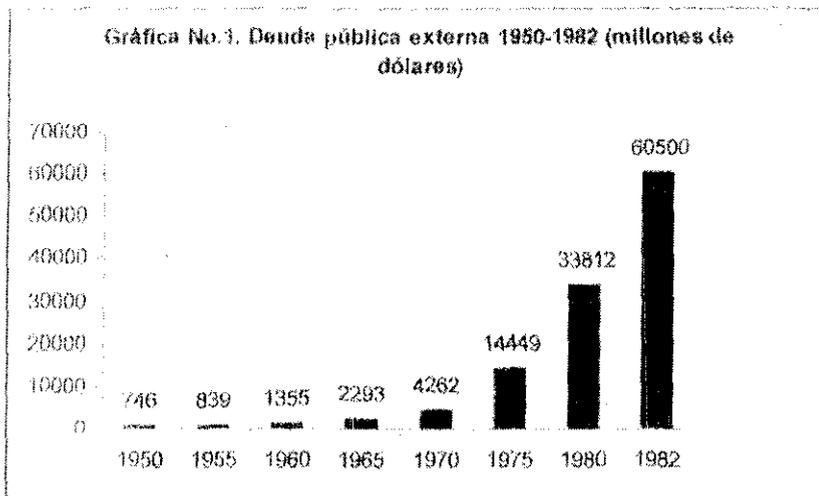
--- No hay datos.

La magnitud de las fuentes externas del financiamiento público se modifica progresivamente en sentido positivo, de tal manera que en la etapa final del periodo (1975-1982) aumenta la velocidad del endeudamiento y llega a montos de preocupante magnitud, como podemos observar.

**Cuadro No. 2. Deuda externa del sector público
1950-1982 (Millones de dólares corrientes)**

AÑO	DLS.	AÑO	DLS.	AÑO	DLS.
1950	746	1961	1553	1972	5064
1951	761	1962	1661	1973	7070
1952	784	1963	1852	1974	9975
1953	899	1964	2241	1975	14449
1954	814	1965	2293	1976	19600
1955	839	1966	2528	1977	22912
1956	874	1967	3066	1978	26264
1957	949	1968	3437	1979	29757
1958	1105	1969	3918	1980	33812
1959	1159	1970	4262	1981	52960
1960	1355	1971	4545	1982	60500

Fuentes: SPP, Banco de México y CEPAL, cit. por Martínez, Ifigenia:1984.



Esta es sólo una de las formas bajo las cuales aparece la presencia del capital internacional, el cual fortalece a lo largo del tiempo su poder de influencia para un cambio de formas de intervención como las que se dan en la actualidad.

Buena parte del financiamiento público se ejerció a través de empresas estatizadas por la vía de la expropiación (PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México, las empresas dedicadas a la generación de energía eléctrica) o de la creación, entre otras, las encargadas de producir fertilizantes o semillas mejoradas. Posteriormente empresas como PEMEX se convirtieron en fuentes importantes de recursos para el gasto público.

El desarrollo industrial, comercial y de servicios conlleva la generación de algunos de nuestros agentes de la comercialización del maíz: los consumidores finales y los capitales que los emplean.

En una política económica que privilegia el desarrollo de las actividades secundarias y terciarias, la intervención en la fijación del valor de la fuerza del trabajo y, por tanto de la tasa de ganancia, se convierte en elemento fundamental del sistema. Aquí es donde entran las formas de intervención en ciertos segmentos de la agricultura y en el mercado del maíz en especial para ser subordinados al logro de ese objetivo general.

Un rol como el asignado a gran parte de la agricultura mexicana y a los productores de maíz, como el que se acaba de enunciar, no podía ser cumplido con las estructuras hacendarias latifundistas que privaron en el primer cuarto

del siglo XX en México. Aprovechando el cambio de la correlación de fuerzas generado por la revolución, el Estado mexicano realiza una redistribución de los recursos naturales que conlleva transformaciones en el conjunto de los grupos sociales ligados a la agricultura.

De esta manera el Estado se revela como creado por las contradicciones sociales que dieron origen a la revolución, pero también como creador de nuevas condiciones para el futuro desarrollo.

Los hacendados tienden a desaparecer al ritmo de los repartos mientras que otros grupos crecen, como los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Los campesinos sin tierra y los jornaleros agrícolas (futuros consumidores netos rurales de maíz) aparecen como resultado de la limitación de los recursos naturales repartibles y de la demanda de mano de obra de las explotaciones comerciales, respectivamente.

Mediante estas formas de intervención y, dependiendo de la cantidad y calidad de los recursos dotados, el Estado está creando otros de nuestros agentes ligados a la oferta del maíz: los productores comerciales, los excedentarios y los deficitarios.

El siguiente cuadro nos ofrece aspectos cuantitativos tanto de las tierras repartidas como de su clasificación.

Cuadro No. 3. Tierras y clasificación de las mismas según repartos de 1935 a 1982.

SEXENIO	TOTAL	TOTAL %	RIEGO %	TEMPORAL %	OTRAS %*
35-40	18786131	100.00	4.99	18.00	77.01
41-45	7287697	100.00	1.32	13.83	84.85
47-52	4633321	100.00	1.34	15.93	82.73
53-58	6056773	100.00	1.30	14.90	83.80
59-64	8870430	100.00	1.79	15.26	82.95
65-70	24738199	100.00	0.29	8.85	91.46
71-76	12773888	100.00	0.86	5.15	93.99
77-82	6397595	100.00	1.29	13.61	85-10

Fuentes: porcentajes calculados con información de INEGI, Estadísticas históricas de México T. I, 1992.

*Incluye tierras de agostadero, monte, desérticas e indefinidas.

La calidad de los recursos naturales no depende exclusivamente de la naturaleza; también requiere de la inversión pública para que realmente se refleje en la productividad de las tierras. De nada sirven tierras fértiles con recursos hídricos que no se pueden aprovechar por carencia de presas o sistemas de riego.

Un reparto de tierras de calidades heterogéneas determinadas por la naturaleza, se complementa con una inversión pública en la agricultura que beneficia a los poseedores de manera también diferenciada.

Cuadro No. 4. Porcentaje de la inversión pública agropecuaria en irrigación y participación de tres estados en ella (1940-1980).

AÑO	IRRIGACIÓN %	TRES ESTADOS* %
1940	80.00	n.d.
1945	95.80	n.d.
1950	72.10	36.20
1955	99.20	11.80
1960	85.50	33.20
1965	98.40	62.90
1970	92.50	66.30
1975	76.00	77.10
1980	59.20	24.70

Fuente: Centro de Ecodesarrollo, cit. Barkin y Suárez:1982.

* Sonora, Sinaloa y Tamaulipas.

Gráfica No.2. El privilegio a la irrigación de 1940 a 1980.



Como se puede observar, la dotación de recursos naturales y de inversión estatal en las obras de riego fue determinante para la conformación de un conjunto heterogéneo de productores de maíz (ubicados principalmente en las tierras de temporal y riego) y una geografía agrícola en la que el norte de la república concentrará a los productores comerciales con mayores alternativas en el uso de sus recursos.

La calidad de los recursos dotados está en estrecha relación con el volumen de maíz producido. Por tanto, la intervención estatal en la creación de los agentes

productores es importante para explicar el desarrollo tanto de la comercialización como el de su antítesis: el autoconsumo.

Para los ochentas ya se había conformado una estructura productiva en el mercado maicero que, sin grandes cambios, permanece hasta nuestros días. Según datos de SARH-SIEPA, INIFAP y CEPAL (Ibarra:1995), cruzando variables climáticas, edáficas y de infraestructura productiva y financiera, los productores de maíz se pueden clasificar en:

A) De riego. Se ubican en el centro y norte del país y entre ellos se encuentra el 1 por ciento de los productores.

B) De buen temporal, con precipitaciones pluviales superiores a los 600 mm. anuales y una buena distribución de las mismas. Abarcan una superficie de 3.5 millones de hectáreas y aquí se encuentra el 10 por ciento de los productores que la CEPAL denomina transicionales y una parte del 88 por ciento de productores restantes que comprende a los excedentarios, estacionarios y deficitarios. Geográficamente estos productores se localizan en el sur y sureste del país.

C) De mal temporal, con precipitaciones pluviales inferiores a los 600 mm. al año y mala distribución de las mismas. Aquí se encuentra la mayoría de los productores campesinos que se localizan en el centro del país. Alrededor de 1980 cerca del 80 por ciento de los productores de maíz en el altiplano estaban considerados como de infrasubsistencia (León y Steffen:1990 A).

La inversión estatal en las obras de irrigación (cuadro No. 4) contribuye a profundizar las desigualdades en la geografía de los recursos naturales. Esta es la base de la contradicción más importante del periodo: hacer depender al consumo maicero de una oferta campesina (con mayor pobreza de recursos naturales, financieros y tecnológicos) y otra comercial con mayores posibilidades de invertir en productos rentables.

2.2. El sistema de gestión estatal de la comercialización del maíz.

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

Las características que hacen que el *sistema de gestión estatal de la comercialización del maíz* sea cualitativamente distinto del que le sucederá a partir de 1983, son las siguientes:

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

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

3) De la necesidad de regular precios deriva el imperativo de intervenir en los demás elementos sistémicos: compras a los productores, transporte, almacenamiento, agroindustria, distribución y ventas.

Entre todos los elementos de este sistema se establecen relaciones dominadas por el objetivo común de regular los precios del maíz.

El compromiso estatal de compras en cantidades ilimitadas a un precio mínimo oficial garantizado pretende inducir un nivel de precios que permita a un buen número de productores la obtención de utilidades razonables. La intervención en el transporte busca minimizar los obstáculos que la distribución geográfica de la oferta pueda imponer a la regulación de los precios. El almacenamiento y la determinación de reservas técnicas tienen como finalidad conservar los productos y regular los precios en los tiempos de escasez. La intervención en la agroindustria, distribución y ventas persigue inducir precios bajos en las fases del proceso comercial más cercanas al consumidor final.

El *sistema de gestión estatal de la comercialización del*

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

La regulación de los precios.

Como sistema creado por el Estado mexicano, la intervención en la comercialización perseguía inducir niveles de precios lo suficientemente altos como para proteger a los productores de los intermediarios, y lo suficientemente bajos como para proteger a los consumidores de los encarecedores³. Esto, desde luego no es posible sin un subsidio estatal. Por tanto, es en el ámbito del sistema fiscal en donde se desarrollarán las contradicciones del sistema creado.

Adentrémonos a lo que sucede no en el sistema creado, que es ante todo una propuesta de solución a determinados problemas, sino en el desarrollo real de la intervención.

³ El *precio rural de protección* del maíz, según el Comité Regulador de Subsistencias de Cárdenas, debe ser de tal magnitud "que garantice al productor que no puede vender por debajo de ese precio. Los intermediarios no podrán comprar por debajo de ese precio. Además, el productor está en libertad de vender a precios superiores". Por otra parte, la tarea prioritaria del Comité era "impedir que las subsistencias se vendan caras a los consumidores" (Comité Regulador de las Subsistencias: Informes Anuales, 1940). Nazario Ortíz, Gerente de la Nacional Distribuidora en marzo de 1945 expuso con claridad los objetivos de la institución con respecto a la regulación de los precios: "El precio de garantía es para dar seguridad al productor. Incluye costos de producción y una utilidad. Si el productor no puede vender a precios mayores, la NADYRSA se lo compra a ese precio en cantidades ilimitadas...por otra parte, hay que atender las exigencias de la industria del nixtamal de la Ciudad de México, a la cual se lo entrega a un precio menor que el del costo, subsidiando la diferencia el gobierno federal" (CNC, CONASUPO: 1988). Similares expresiones encontramos sobre los objetivos de las instituciones subsecuentes en CONASUPO:1988.

Cuadro No. 5. Precios medios rurales y oficiales de Compra y venta del maíz 1938-1982 (pesos corrientes).

Año	Precio medio rural	Precio oficial de compra	Precio oficial de venta.
1938	109	130	n.d
1939	104	94	140
1940	95	94	n.d.
1941	102	106.20	n.d
1942	113	103.50	n.d
1952	500	510.00	n.d.
1953	499	500.00	n.d.
1954	515	450.00	n.d
1955	526	500.00	n.d.
1956	636	562.00	n.d.
1957	700	680.00	n.d.
1958	709	800.00	n.d.
1959	715	800.00	n.d.
1960	729	800.00	n.d.
1961	749	800.00	n.d.
1962	762	940.00	n.d.
1963	942	940.00	n.d.
1964	945	940.00	n.d.
1965	959	940.00	814.58
1966	918	940.00	807.22
1967	940	940.00	840.20
1968	934	940.00	856.58
1969	894	940.00	862.26
1970	905	940.00	901.45
1971	900	940	879.14
1972	902	940	906.88
1973	1109	940	903.46
1974	1463	1500	1319.37
1975	1863	1750	1657.92
1976	2167	1900	1882.45
1977	2837	2900	2375.00
1978	2912	2900	2375.00
1979	3530	3480	2375.00
1980	5019	4450	2375.00
1981	6002	6550	3000.00
1982	9444	8850	3000.00

Fuentes: precios medios rurales (INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, T.I., México, 1994), precios oficiales de compra y venta 1938-1940 (Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, Informes, México 1940), 1941-1942 (Memorias de la Secretaría de la Economía Nacional:1942), precios de garantía 1953-1982 (SARH, DGEA, *Econotecnia Agrícola*, dic. 1983), precios de venta 1965-1976, cálculos realizados con información de (CONASUPO en Cifras, varios años) y precios de venta a la industria molinera 1977-1982 (SHCP:1985).

Al comparar la columna de los precios oficiales de compra con la correspondiente a los precios medios rurales, observamos que sólo en la mitad de los años registrados (18) los precios oficiales de compra fueron superiores a los medios rurales; en 17 fueron inferiores y en 1, iguales. Esto significa que el propósito estatal de proteger y estimular a los productores sólo en la mitad de los años estudiados se cumplió; en la otra mitad, no.

Contrastemos ahora la columna de los precios oficiales de compra con los de venta. Aquí encontramos que de los diecinueve años en los que es posible la comparación, en dieciocho los precios oficiales de venta fueron inferiores a los de compra y en uno fueron superiores, pero inferiores a los corrientes del mercado, ya que en 1939 los precios de venta al consumidor final eran de 150 pesos la tonelada, mientras que el Comité los vendía en 140 (Comité Regulador de las Subsistencias:1940).

La información contenida en este cuadro muestra que:

1) Los subsidios estatales que hacen funcionar al sistema comercial tienen una magnitud igual a la diferencia negativa entre los precios de venta y los de compra + los subsidios en las demás prácticas comerciales (transporte, almacenamiento, agroindustria, distribución y ventas).

2) Los subsidios son destinados mayoritariamente a los consumidores y no a los productores.

En 1938 los subsidios a la comercialización del maíz fueron de 417,671 pesos corrientes y en 1939 de 1.2 millones (Comité Regulador de las Subsistencias:1940, p.132). En este lapso los subsidios crecieron en 187 por ciento, mientras que la inflación promedio de 1938 fue de sólo 13.2 (Casar y Márquez:1983, p. 230).

Las compras.

La intervención estatal en la inducción de niveles deseados en los precios al productor sería ineficaz sin la intervención en las compras. El cuadro siguiente nos proporciona un acercamiento cuantitativo sobre esta cuestión.

Cuadro no. 6. Compras gubernamentales de maíz, como porcentaje de la producción nacional 1938-1982.

Año	% de la producción nacional	Año	% de la producción nacional
1938	1.26	1967	22.20
1939	1.00	1968	19.60
1941	.21	1969	17.40
1942	1.45	1970	13.40
1954	16.90	1971	15.70
1955	16.00	1972	15.60
1956	8.40	1973	9.30
1957	3.60	1974	9.90
1958	9.70	1975	4.10
1959	3.10	1976	12.00
1960	13.00	1977	14.50
1961	9.50	1978	16.50
1962	11.50	1979	23.10
1963	22.50	1980	7.00
1964	14.80	1981	19.70
1965	20.80	1982	32.70
1966	19.50		

Fuentes: para 1938 y 1939 (Comité Regulador de las Subsistencias, 1940), para 1941 y 1942 (Memorias de la Secretaría de la Economía Nacional, 1942) y de 1954 a 1982 (CONASUPO, *El mercado de las subsistencias. Cincuenta años de regulación*, tomos I y II, 1988)

Como se puede observar, el sistema de gestión estatal realizó compras con claras tendencias al crecimiento, lo cual muestra el desarrollo registrado a lo largo de este periodo de estudio.

El transporte.

El transporte, al igual que la determinación de los precios oficiales, es una función estatal que requiere de la participación de otras instituciones gubernamentales. Los dos cuadros siguientes muestran un crecimiento significativo en la infraestructura caminera para vehículos automotores y un casi nulo desarrollo de la construcción de vías férreas.

El subdesarrollo de los ferrocarriles como medio de transporte de granos básicos significa que:

1) La red fue construida con anterioridad para comunicar ciudades en el traslado de otro tipo de productos; por tanto no obedeció a las necesidades del transporte de maíz desde los centros de producción hasta los de consumo.

2) Se perdió la oportunidad de elevar la productividad del transporte del maíz al no aprovechar la gran capacidad de los ferrocarriles.

Cuadro No. 7. Kilómetros acumulados de caminos en México, 1935-1982.

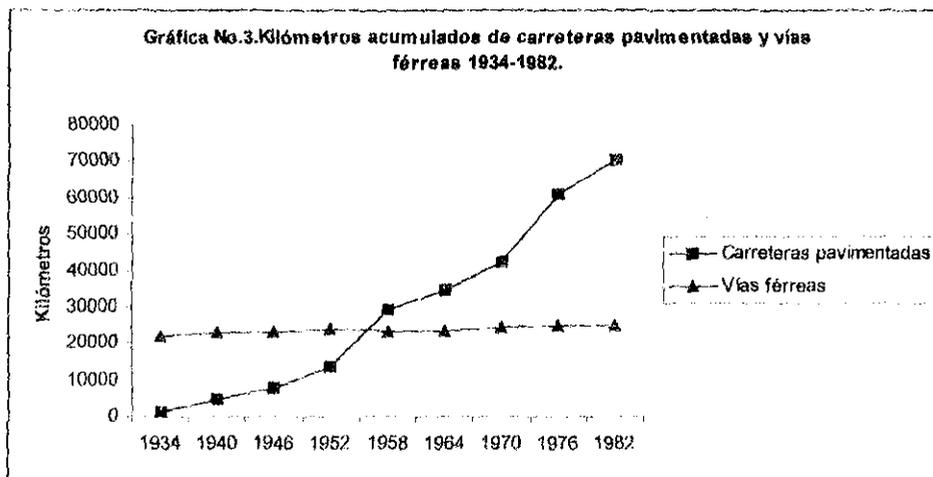
Año	Carreteras pavimentadas	Total (pavimentadas, brechas, terracería)
1935	1559	5237
1940	4781	9929
1945	8163	17404
1950	13595	22455
1955	18817	32224
1960	28979	44892
1965	34431	61252
1970	41947	71520
1975	60643	186218
1980	66920	212626
1982	70234	213702

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, T. II, 1994.

Cuadro No. 8. Longitud de vías férreas y volúmenes de productos transportados 1934-1981.

Año	Kilómetros de vías férreas	Toneladas de productos transportadas
1934	22032	12577429
1940	22979	15023154
1946	22954	21046822
1952	23927	22696037
1958	23457	28203231
1964	23618	37414000
1970	24468	46784000
1976	24952	62114244
1981	25498	66472472

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, T. II, 1994.



El almacenamiento.

La creación de Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) en 1936 constituye la primera forma de intervención estatal en el almacenamiento de granos de la época posrevolucionaria. La acción almacenadora de ANDSA, sin embargo, desde un principio estuvo encaminada al abasto de granos a los centros urbanos de consumo. La ubicación geográfica de sus almacenes, por tanto, ha corrido en forma paralela al desarrollo de los

grandes centros de consumo. En 1938, por ejemplo, se construyeron almacenes en las ciudades de México, Puebla, Oaxaca y en zonas cercanas a las grandes ciudades del norte y el Bajío (CONASUPO:1988).

Posteriormente las instituciones encargadas de poner en práctica las políticas estatales en la comercialización de granos también ejercieron la función almacenadora. En 1959 la Compañía Exportadora e Importadora S. A. (CEIMSA) conservaba sus existencias en 1530 almacenes con una capacidad de 2.8 millones de toneladas, de los cuales 25 eran propios, 1360 eran rentados a particulares y 47 eran rentados a ANDSA (CNC, CONASUPO:1988)

1966 marca el inicio de una nueva y complementaria tendencia en la intervención estatal en el almacenamiento. Con la creación de la Comisión Operadora de los Graneros del Pueblo, bajo la dirección de la CONASUPO, los centros de acopio se empiezan a construir en lugares cercanos a los centros de producción para salvar los obstáculos que muchos productores tenían con el transporte. Esta Comisión es la que en 1971 se transformará en Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA) (Gaceta CONASUPO, enero de 1979).

El cuadro No. 9 nos aproxima a los aspectos cuantitativos de las bodegas tanto de ANDSA como de la Comisión de los Graneros de 1959 a 1969.

Cuadro No. 9. Bodegas propias de ANDSA y de la Comisión de los Graneros 1959-1969.

Año	ANDSA	GRANEROS	TOTAL
1959	716		716
1960	902		902
1961	906		906
1962	1071		1071
1963	1110		1110
1964	1479		1479
1965	772		772
1966	1041	30	1071
1967	1029	289	1318
1968	986	852	1838
1969	977	1295	2272

Fuente: CONASUPO, *El mercado de las subsistencias. Cincuenta años de regulación*, T.II, 1988.

El cuadro No. 10 ilustra la distribución geográfica de las bodegas de BORUCONSA en 1975 y de ANDSA en 1982, observemos que, por ejemplo, mientras que BORUCONSA en 1975 sólo poseía una bodega en el Distrito Federal, ANDSA en 1982 tenía 125.

Cuadro No. 10. Distribución geográfica de BORUCONSA en 1975 y de ANDSA en 1982 (número de bodegas)

	BORUCONSA	ANDSA
Aguascalientes	43	8
Baja California	1	10
Baja California Sur	0	10
Campeche	5	0
Coahuila	0	15
Colima	3	4
Chiapas	62	49
Chihuahua	89	47
Distrito Federal	1	125
Durango	142	19
Guanajuato	78	27
Guerrero	19	19
Hidalgo	41	9
Jalisco	150	86
México	122	32
Michoacán	89	20
Morelos	13	4
Nayarit	25	8
Nuevo León	0	12
Oaxaca	26	6
Puebla	68	15
Querétaro	30	5
Quintana Roo	30	1
SLP	37	10
Sinaloa	21	37
Sonora	3	40
Tabasco	0	6
Tamaulipas	16	47
Tlaxcala	21	9
Veracruz	41	36
Yucatán	2	10
Zacatecas	102	11

Fuente: elaborado con información de SARH:1988

Las existencias de maíz almacenadas por las instituciones gubernamentales han tenido como objetivo general el coadyuvar a regular el mercado del maíz, a través de la regulación de los precios, en condiciones normales y permanentes. Para prevenir situaciones de aguda escasez ocasionadas por fenómenos de origen climático, por ejemplo, la intervención estatal ha creado las *Reservas Técnicas Reguladoras (RTR)* como una función específica del almacenamiento capaz de ser activada en caso de necesidad.

Las RTR de maíz son inventarios físicos mínimos que, por primera vez se determinaron en 1938 con la creación del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. La experiencia histórica de la intervención ha fijado su magnitud en el volumen de maíz necesario para abastecer el consumo nacional para un mínimo de 30 y un máximo de 50 días. Los meses de RTR mínimas son aquellos que coinciden con las mayores cosechas del grano (noviembre y diciembre) y los de máximas RTR aquellos en los que se registra la mayor escasez como junio y julio (Gavaldón y Ceceñas:1988).

La industrialización del maíz.

La intervención del Estado en esta actividad deriva de la necesidad de regular los precios al consumidor final. En 1959 la CEIMSA ya contaba con molinos de masa que producían 30 toneladas del producto en la Ciudad de México (*Problemas Agrícolas e Industriales de México:1959*).

En 1962 la CONASUPOSA echó a andar la empresa Maíz Industrializado CONASUPO (MICONSA). Más tarde la CONASUPO incluyó de manera sistémica la actividad agroindustrial en la producción de harina de maíz, por medio de la empresa Maíz Industrializado S. A. (MINSAs).

Cuadro No. 11. Producción y ventas realizadas por MINSAs de 1976-1982 (toneladas).

Año	Toneladas
1976	11000
1977	13000
1978	15000
1979	21500
1980	28000
1981	29000
1982	30000

La distribución.

La distribución, como aquella actividad inversa al acopio y que tiene como finalidad hacer pequeños los grandes volúmenes almacenados para adecuarlos a las ventas al consumidor final, se inicia con el abasto que ANDSA realizó en 1936 a las más importantes ciudades del país.

De 1941 a 1949 la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A., abrió 2500 tiendas en ciudades como México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Veracruz y Mérida (Cisneros y Székely:1990). En 1958 la CEIMSA distribuía granos a 234 tiendas y mercados y 338 tiendas sindicales y cooperativas.

En 1961 la función distribuidora adquiere mayoría de edad al crearse la Compañía Distribuidora de Subsistencias Populares S.A., de C.V. (CODISUPO), incorporada a la CONASUPOSA. Uno de los principales productos distribuidos era el maíz.

En los documentos que dan cuenta de la creación de esta compañía distribuidora se pueden leer justificaciones como la siguiente: *porque los sectores poblacionales que menos ingreso reciben en nuestra sociedad son al mismo tiempo quienes pagan los precios más altos de los productos básicos* (Cisneros y Székely:1990).

En 1965 la CODISUPO se transforma en Compañía Distribuidora de CONASUPO y, además de registrar cambios en su crecimiento, los tiene también en las funciones. A partir de ese año se inicia la tendencia a distribuir productos básicos no sólo a las ciudades sino también a las zonas rurales. En 1970 la compañía tenía 1400 tiendas entre urbanas y rurales. Dos años más tarde se descentraliza y se convierte en Distribuidora CONASUPO S.A. de C.V. (DICONSA) y se forman 6 empresas regionales. En 1982 el sistema distribuidor contaba con 11,042 tiendas, de las cuales 8,810 eran de CONASUPO COPLAMAR, 1,471 urbanas concesionadas, 432 sindicales y cooperativas y 329 almacenes rurales (Cisneros y Székely:1990).

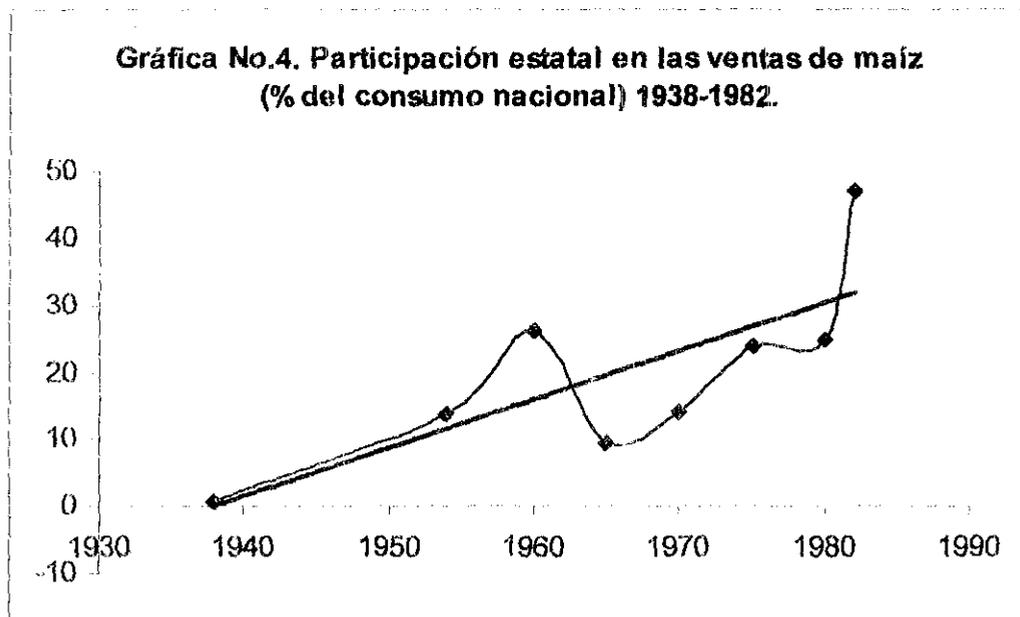
Las ventas.

La participación estatal en las ventas del maíz, de manera semejante a la de las compras, muestra a lo largo del periodo (1936-1982) una tendencia creciente hasta alcanzar proporciones de consideración, según se puede apreciar en el cuadro y gráfica siguientes.

Cuadro No. 12. Participación estatal en las ventas de maíz como porcentaje del consumo nacional (1938-1982).

Año	% del consumo nacional
1938	.75
1939	.80
1954	13.70
1955	18.10
1956	13.20
1957	11.50
1958	8.30
1959	9.30
1960	26.10
1961	12.40
1962	13.30
1963	13.20
1965	9.30
1966	8.00
1967	11.20
1968	11.00
1969	14.00
1970	14.30
1971	13.80
1972	16.70
1973	18.50
1974	23.60
1975	23.70
1976	24.30
1977	23.00
1978	25.80
1979	34.40
1980	24.80
1981	22.80
1982	47.10

Fuente: CONASUPO, *El mercado de subsistencias. Cincuenta años de regulación: 1988.*



Las instituciones de la comercialización.

Las funciones del sistema comercial estatalmente gestionado han sido realizadas con la participación de un conjunto de aparatos estatales relacionados con la economía, las finanzas, el desarrollo agropecuario, el crédito a la agricultura, el transporte, el almacenamiento o el control policiaco (las secretarías encargadas del funcionamiento económico como Hacienda y Comercio, el Banco de México, el Banco Nacional de Comercio Exterior, los bancos que aportan el crédito a la agricultura, la secretaría que a lo largo del periodo ha tenido la encomienda de fomentar el desarrollo rural, Ferrocarriles Nacionales de México, ANDSA y, en algunas circunstancias, hasta los aparatos policiacos).

Sin embargo, siempre ha existido una institución titular que se ha encargado de hacer funcionar el sistema comercial como tal. A continuación exponemos, de manera sinóptica, la evolución de las instituciones comerciales.

Institución comercial: AMACENES NACIONALES DE DEPÓSITO (ANDSA)
Condiciones de aparición: 1) necesidad de abastecer de granos a las ciudades, 2) combatir el intermediarismo y la especulación. Fue creada en abril de 1936
Objetivo: abastecer de granos a los grandes centros urbanos de consumo.
Funciones: 1) Comprar granos y otros productos básicos, 2) Almacenar, 3) facilitar el crédito a los productores, 4) abastecer al consumo urbano.
Limitaciones: sistema comercial bastante embrionario que se mostró incapaz de hacer frente al agravamiento de las necesidades en 1938

Institución comercial: COMITÉ REGULADOR DEL MERCADO DE LAS SUBSISTENCIAS.
Condiciones de aparición: 1) escasez y acaparamiento de granos 2) riesgos de soberanía alimentaria por expropiación petrolera y ambiente prebélico. Fue creado en marzo de 1938.
Objetivo general: regular el mercado de las subsistencias (maíz, frijol, trigo y arroz).
Específicos: 1) evitar alzas de productos básicos al consumidor final, 2) aumentar el salario real a los obreros, 3) proteger a los productores de los intermediarios.
Funciones: 1) fijar precios de subsistencias, 2) Comprar, 3) vender, 4) almacenar.
Limitaciones: administración conflictiva que la convirtió en instrumento clasista en contra de comerciantes e intermediarios rurales.

Institución comercial: NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA S.A.
Condiciones de aparición: 1) necesidad de regular el mercado de las subsistencias, 2) fomentar la unidad entre las clases sociales. Fue creada en 1941.
Objetivo: regular precios de productos básicos.
Funciones: 1) Fijar precios, 2) organizar sistemas de almacenamiento, 3) crear y mejorar sistemas de transporte, 4) contribuir a la fijación de cuotas de almacenamiento y transporte 5) presentar necesidades de crédito, 6) subsidiar importaciones y exportaciones, 7) comprar y distribuir subsistencias.
Limitaciones: incapacidad para afrontar las críticas situaciones de escasez que se presentaron durante su funcionamiento.

Institución comercial: COMPAÑÍA EXPORTADORA E IMPORTADORA MEXICANA S.A
Condiciones de aparición: deficiencias mostradas por NADYRSA en la tarea de regular el mercado de las subsistencias. Como institución encargada de operar el sistema comercial del Estado, no como el departamento comercial del Banco nacional de Comercio Exterior de 1937, fue constituida en 1949.
Objetivo: regular mercado de subsistencias.
Funciones: 1) Regular precios de trigo, maíz y otras subsistencias, 2) subsidiar exportaciones e importaciones, 3) fijar cuotas de transporte y almacenamiento, 4) subsidiar tanto al consumidor como al productor, 5) gestionar créditos e insumos para los productores, 6) promover el establecimiento de tiendas en centros de trabajo.
Limitaciones: incapacidad sistémica para hacer frente a la creciente demanda nacional.

Institución comercial: COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES, S.A.
Condiciones de aparición: necesidades expansivas del sistema ante la persistencia de intermediarismo, especulación y carestía. Fue creada en 1961.
Objetivo: regular el mercado de las subsistencias.
Funciones: 1) fijar y regular los precios de las subsistencias, 2) intervenir en producción, distribución y consumo de subsistencias, 3) proteger y mejorar ingreso real de productores y consumidores mediante compras y ventas, 4) crear reservas de productos básicos, 5) crear filiales para desempeñar funciones específicas, 6) cooperar con la agroindustria.
Limitaciones: insuficiencia en el logro de las metas regulacionistas.

Institución comercial: COMPAÑÍA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.
Condiciones de aparición: 1) reforzamiento de las tendencias intervencionistas del Estado en la economía, 2) necesidades expansivas del sistema de la regulación comercial ante el constante incremento de la demanda de maíz, 3) crisis agrícola que empieza a aflorar. Se crea como organismo público descentralizado en 1965 (transita de empresa mercantil a empresa de carácter social).
Objetivo: regular el mercado de las subsistencias populares.
Funciones: 1) combatir intermediarismo y especulación, 2) realizar estudios económicos, técnicos y sociales para fijar precios de garantía de productos básicos, 3) organizar sistema comercial en compras, ventas, envase y distribución, 4) aumentar la capacidad del sector social de la economía, 5) distribuir subsidios a productores y consumidores, 6) fomentar y participar en la industrialización de los productos agrícolas, 7) Comercialización de insumos para los productores, 8) fomentar el desarrollo del almacenamiento urbano y rural (se abre la posibilidad para que posteriormente ANDSA Y BORUCONSA se conviertan en elementos sistémicos de CONASUPO), 9) fomentar la capacitación campesina.
Limitaciones: ineficiencias de funcionamiento y dependencia del suministro de recursos fiscales para su operación.

Hasta aquí hemos presentado la estructura y evolución temporal del *sistema comercial estatalmente gestionado* que, como aclaramos en páginas anteriores, es creado por el gobierno para resolver determinados problemas. Como tal es, ante todo una propuesta de solución. El funcionamiento real del sistema, sin embargo, ha registrado a lo largo del periodo de estudio (1936-1982) tanto desviaciones como coincidencias con respecto al funcionamiento ideal. Tres son los factores que contribuyen a explicar dichas desviaciones y coincidencias: 1) la correlación entre oferta y demanda de maíz y 2) las presiones que los agentes involucrados en el sistema comercial ejercen sobre las representaciones gubernamentales y 3) los grados de libertad de los distintos gobiernos. Estos factores explican la aparición de la tipología de sistemas reales, que a continuación se analiza.

2.3. Primer tipo: el sistema comercial del maíz con oferta suficiente.

Con los términos de *oferta suficiente* (de maíz) nos referimos a aquella correlación entre oferta y demanda en la que, o la producción nacional excede al consumo nacional y por lo tanto, adquieren cierta importancia las exportaciones, o están en equilibrio, o el consumo excede a la producción nacional en proporciones manejables y las importaciones no son significativas.

En el periodo que corre de 1936 a 1982 podemos distinguir cuatro lapsos en los que ocurren las anteriores circunstancias. En 1941, cuando se inaugura un sistema de intervención en la comercialización del maíz con la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (NADYRSA) a la cabeza; de 1947 a 1950 con NADYRSA y la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA); de 1954 a 1955 con la CEIMSA y, finalmente de 1959 a 1969, lapso en el que ocurren las transformaciones de CEIMSA a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A (CONASUPOSA) en 1961, y de ésta a la CONASUPO de 1965.

Las variables contenidas en el siguiente cuadro nos permiten realizar una aproximación cuantitativa de la correlación entre la oferta y la demanda.

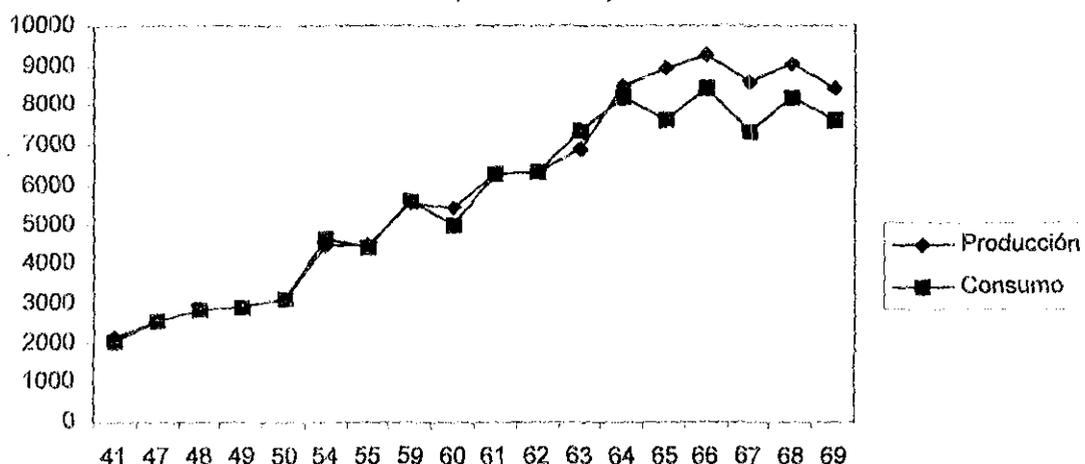
Cuadro No. 13. Correlación entre oferta y demanda de maíz para los años seleccionados⁴.

AÑO	PRODUCCIÓN	CONSUMO (Toneladas)	IMPORTACIÓN (Toneladas)	EXPORTACIÓN (Toneladas)
1941	2124085	2024401	318	2
1947	2517593	2518182	695	106
1948	2831937	2831969	305	273
1949	2870640	2856029	310	14924
1950	3122042	3122405	363	---
1954	4487637	4634351	146716	2
1955	4490080	4432444	993	58629
1959	5563254	5611148	47894	---
1960	5419782	4990816	28484	457450
1961	6246106	6280088	34060	78
1962	6337359	6350432	17902	3829
1963	6870201	7345623	475833	411
1964	8454046	8217731	46696	282811
1965	8936381	7601225	12033	1347189
1966	9271485	8424122	4502	851865
1967	8603279	7354396	5080	1253963
1968	9061823	8170716	5500	896607
1969	8410894	7630273	8442	789063

Fuente: SAG. Consumos aparentes, cit. Hewit:1980

⁴ El contraste con años en los que las importaciones son de mayor magnitud se podrá apreciar en el siguiente apartado.

Gráfica No.5. Producción y consumo de maíz en años seleccionados
(miles de ton.)



La génesis del sistema de intervención con oferta suficiente de maíz.

La simple correlación entre la oferta y la demanda, expresada en la magnitud de las importaciones o exportaciones, no es suficiente para explicar los cambios en las formas de intervención en la comercialización. Hay que tomar en cuenta además las presiones de los agentes involucrados tanto en el terreno mercantil como en el social y la capacidad estatal para manejar dichas presiones.

Por tanto, no se puede establecer una relación mecánica de las variables enunciadas con el sistema de oferta suficiente. En los años de 1954 y 1963 las importaciones, por ejemplo, fueron de una magnitud mayor que para los demás años. Sin embargo, en el primer caso esas importaciones representaron una disminución con respecto a las del año anterior (376,788 ton.) y en 1963 el alza en las importaciones constituyó un fenómeno esporádico que no logró provocar reacciones de suficiente magnitud entre los agentes.

En los cuatro lapsos mencionados la correlación de la oferta y la demanda fortaleció la capacidad negociadora de los agentes vinculados al consumo y facilitó al Estado el cumplimiento de uno de los objetivos generales del sistema estatalmente gestionado (proteger al consumo final y al capital empleador). Las presiones sociales presentes en los

cuatro casos son las de los comerciantes por la libertad comercial y en contra de las formas autoritarias de la intervención estatal y las de los obreros y consumidores urbanos por las alzas en los precios del maíz que se manifestaron en los periodos inmediatos anteriores. Comerciantes, industriales y obreros utilizaron sus formas corporativas de representación para defender sus intereses.

Veamos las condiciones específicas que permitieron la aparición de este tipo de sistemas intervencionistas.

La NADYRSA de 1941 sustituye al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, en respuesta a las presiones de comerciantes e industriales por las formas de intervención cardenistas que impulsaron el fortalecimiento de obreros y campesinos.

De 1947 a 1950 la relativa abundancia de maíz se vio acompañada de nueva cuenta por las manifestaciones de los comerciantes que protestaban por las formas autoritarias que se registraron en el periodo inmediato anterior y que más adelante se estudiarán.

La devaluación de 1954 y el alza del precio de garantía que le siguió provocó las protestas de obreros y consumidores urbanos. Las abundantes cosechas de estos dos años favorecieron el cambio a formas de intervención de mayor impulso a la libertad comercial.

Para el lapso que corre de 1959 a 1969, en un contexto de cambios en el patrón de cultivos hacia los más rentables, el aumento en la superficie y el rendimiento y, por tanto en la producción, estimularon las formas de intervención de beneficio al consumo urbano. La superficie pasó de 6 324 018 hectáreas en 1959 a 7 103 509 en 1969 y el rendimiento de 880 kg./ha. a 1 158/ha. en el mismo lapso (Hewitt:1980).

El sistema de intervención con oferta suficiente.

El objetivo inmediato del sistema es el de regular los precios del maíz para proteger el consumo improductivo y productivo; el mediano, contribuir a crear condiciones propicias para el desarrollo industrial y comercial del país.

Para el logro de estos objetivos, la forma clave de la intervención es la regulación de los precios, con el objeto de proteger al consumidor final.

La NADYRSA⁵ de 1941, conjuntamente con la Secretaría de

⁵ El objetivo formal de esta institución (sistema creado) era *regular los precios de los artículos de primera necesidad o de aquellos que sirven de materia prima para la elaboración de productos que tengan aquél carácter, con el doble propósito de asegurar a los productores precios remunerativos y razonables y, al mismo tiempo, asegurar al consumo precios que se ajusten en el mayor grado posible, a los precios rurales corrientes* (Luna:1958, p.16).

la Economía Nacional, intervino en la determinación de los precios del maíz.

La CEIMSA de 1949, 1954-1955, 1959, la CONASUPOSA y la CONASUPO, también participaron en la fijación de los precios de garantía a partir de 1953.

Aun en condiciones de oferta suficiente la sola fijación oficial de los precios no basta para lograr el objetivo deseado. Se requieren formas adicionales de intervención en compras, ventas, transporte, almacenamiento y agroindustria procesadora de maíz.

La NADYRSA de 1941 realizó compras y ventas marginales, promovió la creación de sistemas de almacenamiento y participó en la fijación de las tarifas del transporte.

De 1947 a 1950 NADYRSA y CEIMSA intervinieron en la fijación de cuotas de almacenamiento en colaboración con Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (ANDSA), de transporte con Ferrocarriles Nacionales de México, en compras y ventas. Estas últimas utilizaron como canales privilegiados a las tiendas sindicales de la CTM, tiendas burocráticas y de maestros, de la CNC y pequeños comercios afiliados a la CNOP, con lo que se observa una correspondencia entre las formas de intervención y las formas corporativas de representación.

Las formas de intervención de la CEIMSA de 1954-1955 representan un cambio hacia la libertad comercial con respecto a los años anteriores. Ante cosechas abundantes, el gobierno en turno se dio el lujo de llegar a comprar maíz a precios inferiores que los de garantía. En 1955, por ejemplo, la CEIMSA estuvo recibiendo el maíz a un precio de 400 pesos cuando el de garantía era de 500. Este hecho ilustra con toda claridad la diferencia entre el sistema creado que se proponía proteger y beneficiar al productor también y el real, que ahora analizamos, que sólo beneficia al consumidor y a los capitales empleadores.

Ante los reclamos de los productores, la institución comercial respondió difundiendo la ideología del libre mercado como método de resolver los problemas de producción, abasto y distribución de maíz (Azpeitia:1994).

CEIMSA, CONASUPOSA y CONASUPO, de 1959 a 1969 inauguran nuevas formas de intervención directa e intensifican las comunes a este sistema.

En efecto, en 1959 la CEIMSA aprobó la creación de organismos financieros que apoyaran a la agroindustria alimentaria y la CONASUPOSA echa a andar en 1962 la empresa Maíz Industrializado CONASUPO (MICONSA).

Las compras estatales de maíz representaron un 20 por ciento de la producción nacional, contra una captación de trigo en el noroeste del 97.5 por ciento (Barkin y

Suárez:1982, p.53). El número de centros de recepción de ANDSA se elevó de 722 en 1965 a 977 en 1969 y los llamados graneros del pueblo de cero a 1295 (CONASUPO:1988, ver cuadro 9).

Característica importante de este sistema de intervención es la escasa participación estatal en las formas del capital productivo y dinerario del ciclo.

NADYRSA y CEIMSA de 1947 a 1950 participaron en la obtención de créditos, fertilizantes y semillas mejoradas para un número limitado de productores, de preferencia comerciales.

El crédito se dirigió principalmente a productores con mayores alternativas en un contexto de cambio del patrón de cultivos por los flujos del capital internacional conducidos por las empresas transnacionales o los organismos multilaterales. Reyes et al. (1974), en una encuesta sobre financiamiento aplicada en el periodo de 1966-1967 encontraron que los préstamos se concedieron en una proporción de 86.8 y 13.2 por ciento a los predios no ejidales sobre los ejidales y de 99.8 y 0.2 por ciento a tierras de riego sobre las de temporal.

La creación de la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) en 1961 y de Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) en 1965 tuvo un impacto diferenciado para los diversos tipos de productores, al igual que el crédito, ya que éste es el que hace posible el uso de dichos insumos. En 1965, por ejemplo, la superficie maicera de temporal fertilizada sólo alcanzó al 26.5 por ciento, mientras que la de riego llegó al 64 (Appendini:1992).

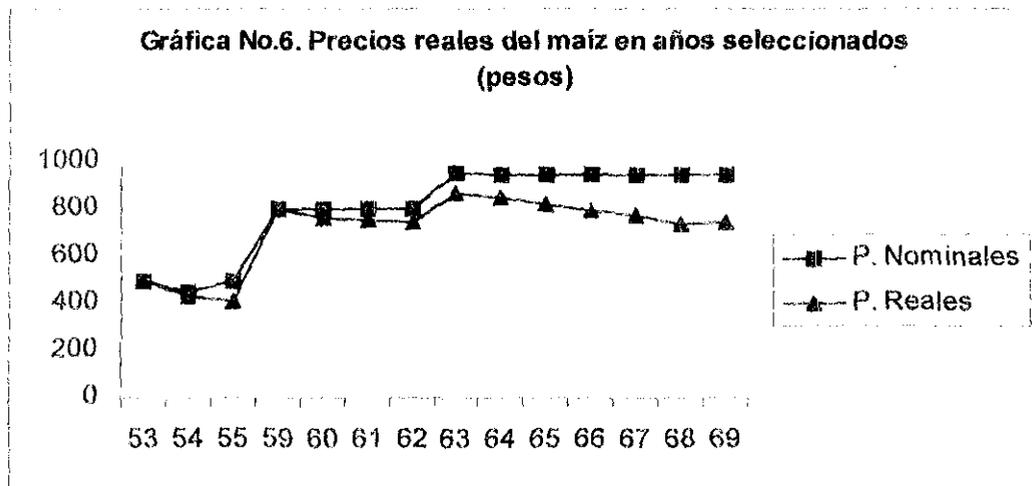
Impactos y crisis del sistema de formas de intervención en la comercialización del maíz con oferta suficiente.

El sistema comercial del maíz con oferta suficiente favorece precios reales decrecientes del grano, así como estancamientos en los ingresos de los productores con respecto a aquellos de los obreros. Ejemplifiquemos en dos de los eventos que venimos analizando.

Cuadro No. 14. Precios reales⁶ del maíz de 1953-1955 y de 1959-1969

AÑO	INPC	PRECIOS NOMINALES	PRECIOS REALES
1953	100.00	500.00	500.00
1954	104.80	450.00	429.38
1955	120.60	500.00	414.59
1959	100.00	800.00	800.00
1960	104.90	800.00	762.63
1961	106.60	800.00	750.46
1962	107.70	800.00	742.88
1963	108.30	940.00	867.90
1964	110.40	940.00	851.44
1965	114.10	940.00	823.83
1966	118.40	940.00	793.91
1967	121.20	940.00	775.57
1968	122.70	940.00	733.49
1969	125.70	940.00	747.81

Fuentes: elaboración a partir de información de NAFINSA (1981) cit. Por Casar y Márquez:1983 y de SARI DGEA, cit. Por Solís:1990.



Observemos que prácticamente en todos los años los precios reales del maíz fueron decrecientes. Esto quiere decir que las relaciones de los productores de maíz con los

⁶ Calculados de acuerdo a la fórmula $\text{Precios reales} = \text{Precios nominales} / \text{INPC} \cdot 100$

demás productores cuyos precios promedian el índice inflacionario fueron desventajosas para los primeros.

El único año en el que los precios reales fueron crecientes fue el de 1963, justamente cuando la oferta fue inferior a la demanda y se tuvieron que importar cantidades considerables de maíz como se asentó en el cuadro No. 13.

La relación de los precios del maíz con los precios de la fuerza de trabajo también fue desventajosa para los primeros.

Cuadro No. 15. Variación porcentual de precios⁷ de maíz y de salarios del Distrito Federal de 1953-1955 y de 1959-1969.

AÑO	PRECIOS DE GAR.	SAL. MIN. D.F.
1953	500.00	6.70
1955	500.00	8.00
	VARIACIÓN % DEL PERIODO 0.00	VARIACIÓN % DEL PERIODO 19.40
1959	800.00	12.00
1969	940.00	28.25
	VARIACIÓN % DEL PERIODO 17.50	VARIACIÓN % DEL PERIODO 135.40

Fuente: elaboración a partir de información de Nafinsa:1981, cit. Por Casar Y Márquez: 1983 y de SARH DGEA, cit. Por Solís:1990.

Estos elementos cuantitativos demuestran que los productores de maíz, bajo el sistema de formas de intervención con oferta suficiente, sostuvieron relaciones desventajosas no sólo con un número significativo de productores de otras mercancías, sino también con los obreros asalariados⁸.

Este tipo de intervención en la comercialización del maíz, contrario a los intereses de los oferentes campesinos, fue posible por el reparto de tierras que aumentó el número de productores y por la acción de la naturaleza que, bajo la forma de buenos temporales, contribuyó a elevar la producción del grano. La crisis de este sistema sobrevino no sólo por las protestas de los productores que se quejaban de que las instituciones oficiales o no les compraban lo suficiente, o (como en 1955) les compraban a precios inferiores a los de

⁷ Precios relativos calculados de acuerdo a la fórmula $Precios\ relativos = \frac{Precios\ del\ periodo\ n}{precios\ del\ periodo\ 0} \cdot 100 - 100$

⁸ Al margen de cualquier discusión sobre explotación o privilegio por parte del Estado hacia los campesinos, parece evidente que éstos, con precios reales decrecientes y en condiciones de escasos subsidios a sus actividades productivas, no pudieron hacerse de excedentes para la acumulación y posterior mejoramiento de la productividad

garantía, sino también por los bruscos descensos en la oferta derivados de la veleidosa naturaleza que obligaron al Estado a cambiar el sistema de intervención, como veremos en el apartado próximo.

Las sequías de 1942 y 1943 agravadas por el crecimiento desmedido de la demanda estadounidense de maíz por la coyuntura bélica, las deficientes lluvias de 1952, 1953 y 1956, así como el movimiento campesino de finales de los sesentas marcaron la transición hacia un sistema de formas de intervención con oferta insuficiente de maíz.

2.4. Segundo tipo: el sistema autoritario de intervención en la comercialización del maíz.

Al contrario del anterior que se desarrolló sobre las bases de la abundancia, este sistema de intervención en la comercialización del maíz tiene como condición de surgimiento a la escasez en la oferta del alimento básico con respecto a una demanda siempre creciente.

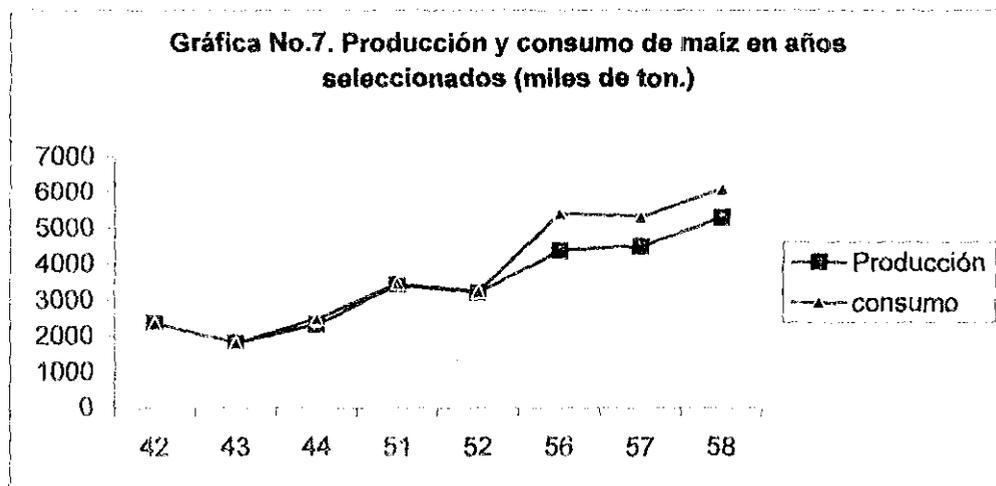
En el periodo 1936-1982 podemos distinguir tres eventos con dichas características: NADYRSA de 1942 a 1944 y la CEIMSA del 51 al 52 y del 56 al 58.

El cuadro siguiente nos permite una aproximación cuantitativa de la correlación entre la oferta y la demanda maiceras de los años en cuestión y contrastar con los correspondientes que condicionaron la aparición del sistema anterior.

Cuadro No.16. Correlación entre oferta y demanda de maíz en años seleccionados.

AÑO	PRODUCCIÓN	CONSUMO (Toneladas)	IMPORTACIÓN (Toneladas)	EXPORTACIÓN (Toneladas)
1942	2363223	2364236	1014	1
1943	1808093	1808829	751	15
1944	2316186	2479842	163658	2
1951	3424122	3474857	50735	n.d.
1952	3201890	3226710	24820	n.d.
1956	4381776	4500253	119011	534
1957	4499998	5312284	819084	6798
1958	5276749	6087185	810436	n.d.

Fuente: SAG, *Consumos aparentes*, cit. Hewitt:1980.



Contrastando este cuadro con el No.13, encontramos que el saldo del comercio exterior para los años del segundo tipo es de -1 982 159, mientras que para el sistema de oferta suficiente es de +5 121 076 toneladas⁹.

Génesis del sistema de intervención con oferta insuficiente de maíz.

El detonante de la escasez relativa de maíz para estos años estuvo constituido por factores climáticos y mercantiles. Dichos factores, sin embargo, exhibieron la casi nula intervención estatal en el desarrollo de las condiciones estructurales de la oferta (inversiones en riego, infraestructura, comunicaciones, crédito, etcétera), analizada anteriormente. La gran sequía del 42 y 43 se reflejó en una superficie cosechada que para el 42 descendió ligeramente con respecto a la de 1940 (600 161 ha. contra 600 645), la de 43 se redujo hasta 509 574 ha. y el rendimiento bajó de 815 kilos/ha. en el 42 a 715 en el año siguiente.

La consecuente disminución en la oferta se vio agravada por el aumento de la demanda de maíz por parte de los Estados Unidos, país que se encontraba en situación bélica. La escasez hizo que pronto aparecieran los fenómenos de la carestía, el acaparamiento y contrabando y, como siguiente eslabón, las protestas de los obreros en los principales centros urbanos.

En 1950 se inició otro ciclo climatológico caracterizado por la escasez de agua que se agudiza en el 52, año en el que descendió la superficie cosechada y el rendimiento con respecto a las mismas variables de 1951. La superficie

⁹ Calculados con información de los cuadros 12 y 15.

descendió de 4 427 696 a 4 235 665 ha. y el rendimiento de 773 a 756 Kg./ha.

Como resultado de lo anterior, de nueva cuenta entran en escena el acaparamiento y las desviaciones de los subsidios. Los molineros y tortilleros subieron el precio de sus mercancías, al tiempo que algunos de ellos vendían el maíz subsidiado en el mercado negro.

Para 1956 nuevamente los malos temporales afectaron a la superficie cosechada que registró altibajos ya que cayó de 5 459 588 a 5 391 800 ha. del 56 al 57, para luego subir a 6 371 520 en el siguiente año.

En esta nueva situación de escasez, sin embargo, además de las tradicionales protestas de los consumidores, se intensificaron los reclamos ya no sólo de los agentes comerciales del maíz, sino también de los industriales quienes -en un acto de solidaridad con los comerciantes exigían la libertad mercantil.

El sistema autoritario con oferta insuficiente.

El objetivo general del sistema de formas de intervención en la comercialización del maíz es el mismo que el del tipo anterior: en un marco de economía cerrada, proteger preferentemente a consumidores y el desarrollo del capital en general. Lo particular de este nuevo sistema es que ahora las condiciones para el logro de dicho objetivo se vuelven adversas, y, por lo tanto, se tiene que recurrir al autoritarismo.

Si en el anterior sistema existía una oferta abundante que facilitaba la realización de las metas, en este sucede lo contrario; es decir, la escasez de la oferta necesariamente conduce a la carestía, la especulación y, por consiguiente, a elevaciones en los precios al consumidor final, que es precisamente lo contrario de lo que el sistema intervencionista desea. Esta dificultad es la que obliga al Estado a ensayar nuevas formas de intervención, a introducir cambios en algunos aparatos estatales y a poner en acción otros que no habían entrado en escena. En fin, un nuevo sistema intervencionista en la comercialización del maíz, porque no sólo cambia el número de las funciones sino también las relaciones entre sus elementos.

Para 1942-1943, en un ambiente de tensión entre las centrales obreras, las cuales acusaban a comerciantes e intermediarios de medrar con el hambre del pueblo, y los agentes de la comercialización que presionaban por mayor libertad comercial a partir de la experiencia del Comité Regulador de Cárdenas, el Estado mexicano optó por formas más rígidas de control del mercado maicero ante el desenfreno del acaparamiento, especulación y contrabando.

Para ello centralizó las formas de intervención en el CONSORCIO (marzo de 1943), integrado por la NADYRSA que había funcionado con afanes liberadores al principio del sexenio de Ávila Camacho, la CEIMSA que estaba encargada del comercio exterior y con los bancos Agrícola y Ejidal.

La tarea de regular las presiones alcistas de los precios, no pudo ser cumplida con la fijación oficial acompañada de una intervención marginal en compras, ventas y almacenamiento como en el sistema con oferta suficiente. Ahora se requirieron nuevas formas que dieron origen a un sistema de intervención mucho más autoritario.

Las formas autoritarias de intervención pretendieron controlar la escasa oferta para incidir en la regulación de los precios. Así el CONSORCIO realizó inventarios de empresas particulares y sus respectivas existencias de granos básicos y les impuso la obligación de vender a la institución el 40 por ciento de ellas para formar reservas. Como una de las fugas de la oferta era el contrabando que se realizaba hacia el mercado estadounidense, se abrogó el derecho de exportar, con exclusión de cualquier persona física o moral y, para privilegiar el consumo humano directo, prohibió las ventas de maíz para la elaboración de bebidas alcohólicas o alimentos de consumo animal.

Pero esas formas de intervención no podían por sí solas resolver el problema de los precios ya que en el fondo se encontraba la escasez. Por esta razón también se interviene en la esfera de la producción y del financiamiento. El complejo de los aparatos estatales generó y transmitió los órdenes para que en todas las regiones productoras -excepto las destinadas al cultivo de la caña de azúcar-, se destinase entre el 10 y el 15 por ciento de la superficie a la producción de maíz y en los distritos de riego el 50. Los bancos Agrícola y Ejidal utilizaban el mecanismo del crédito para que tales ordenamientos se cumpliesen (CONASUPO:1988).

Con estas formas de intervención, los productores comerciales de maíz perdieron grados de libertad en el uso de sus recursos y acompañaron en su suerte a los excedentarios y deficitarios, tradicionales cultivadores del maíz por la limitación de sus recursos.

El descenso que registró la oferta en los años 1951-1952 nos permite analizar otras dos formas de intervención: las punitivas y las legales.

Ante los fenómenos del encarecimiento de la tortilla y la reventa al mercado negro de maíz subsidiado, por parte de los molineros, la CEIMSA redujo las dotaciones a algunos y las suspendió a otros como una forma de castigar su comportamiento.

Por otra parte, el Congreso de la Unión también intervino expidiendo la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, como una actualización de las leyes secundarias del artículo 28 constitucional que habían sido promulgadas en los veinte y

treintas. Esta Ley facultaba al Ejecutivo Federal a, entre otras cosas, tomar las medidas pertinentes para garantizar el abasto de productos básicos y protegerlo de prácticas especulativas.

Una de estas medidas fue adoptada en 1953 con la determinación de los precios de garantía reafirmando la filosofía de asegurar a los productores un ingreso más equitativo. En este mismo año fue modificado el reglamento del artículo 28 para hacer más drásticas las sanciones a especuladores y prohibir el libre tránsito del maíz de un estado de la república a otro. Según dicho ordenamiento, La CEIMSA sería la única facultada para hacerlo.

La intervención en la distribución de básicos sufre cambios de naturaleza cuantitativa al aumentar el número de expendios al detalle, de nueva cuenta, entre los sindicatos obreros y burocráticos.

Para la crisis de oferta de 1956-1958 aparecen nuevas formas de intervención del sistema autoritario correspondiente a una producción nacional insuficiente de maíz. Algunas de estas formas de intervención fueron llevadas a cabo por aparatos estatales que no habían entrado en el escenario de la comercialización del maíz.

La primera nueva forma de intervención fue la punitiva realizada por medio de los aparatos represivos del Estado. Para castigar el acaparamiento que ejercían los agentes comerciales, se estrenan las modificaciones legales de 1953 que pretendían aumentar los castigos a los especuladores.

El gobierno emprendió una campaña en la que se coordinaron las 33 zonas militares de la Secretaría de la Defensa Nacional, las policías municipales de todo el país y agentes de algunas otras secretarías y de la CEIMSA para aprehender a coyotes y especuladores. Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda ejerció también acciones represivas, sólo que éstas de carácter económico. Impuso multas de hasta 6000 pesos a molineros y tortilleros que alteraban los precios oficiales. De enero a febrero de 1957 la Dirección General de Precios sancionó a 200 molinos de nixtamal y a 70 tortillerías por violaciones a los precios (Azpeitia:1994). Estas formas represivas provocaron una airada reacción de amplios sectores de los capitalistas mexicanos, quienes lo más que lograron fue imponer como Gerente General de la CEIMSA a José Vivanco, hombre afín a sus intereses.

La CEIMSA de Vivanco ensayó dos nuevas formas de intervención. Usó el autoritarismo pero no en contra de productores o agentes comerciales como en los dos anteriores eventos, sino contra los consumidores. En junio de 1957 inició una campaña nacional (por cierto sin éxito) para promover el consumo de garbanzo como bien sustituto del maíz, ya que en esos días este producto tenía problemas para colocarse en el mercado internacional¹⁰.

¹⁰. El año siguiente se emprendió otra campaña, pero esta vez el sustituto propuesto fue el trigo.

Como esta campaña no contribuyó a resolver el agudo problema de la escasez del maíz, la CEIMSA cambia el patrón de conducta -así sea de manera coyuntural- y, en vez de intensificar su intervención en la producción y el financiamiento como en ocasiones anteriores, importa el grano en cantidades que para esas fechas resultan las más elevadas en todo el subperiodo (819 084 y 810 436, para los años de 1957 y 1958, respectivamente).

Lo más interesante de este fenómeno, sin embargo, es el cambio que representa esta forma de intervención en un periodo caracterizado por el proteccionismo.

Impactos y crisis de este sistema de intervención.

A diferencia del sistema anterior, los precios reales fueron crecientes; es decir, las relaciones entre los productores de maíz y los precios de las mercancías incluidas en el promedio inflacionario fueron ventajosas para los primeros. De 1950 a 1953 pasaron de 387 a 392. De 1955 a 1958 aumentaron en término reales de 500 a 655 pesos (calculados con información de Solís:1990).

Las relaciones entre los productores de maíz y los trabajadores pagados con el mínimo en la Ciudad de México beneficiaron a los obreros en el primer evento (50-53), al registrar los salarios un aumento de 48 por ciento, contra otro de 28 en los precios del maíz, y a los productores de maíz para el segundo (de 1955 a 1958 los precios del maíz crecieron 60 por ciento, contra 50 del salario mínimo). Si medimos el tamaño de la escasez de maíz por las importaciones, concluimos que en el segundo evento fue mucho mayor la escasez (cuadro 15) y, por lo tanto, se impuso la necesidad de mayores alzas en los precios del maíz. Esto puede explicar la ventajosa relación para los productores del 55 al 58.

El análisis de los datos anteriores ha contemplado a los productores como un bloque homogéneo. Sin embargo, las formas de intervención en la comercialización los impacta de manera diferenciada. Las alzas nominales y reales de los precios en los eventos mencionados beneficiaron de forma directamente proporcional al volumen ofrecido al mercado; es decir, en mayor medida a los productores comerciales que a los deficitarios. Estos, por el contrario sufrieron perjuicios como consumidores de maíz al tener que pagar precios más altos.

En 1957 y 1958, por ejemplo, ante las elevadas importaciones, algunas organizaciones representativas de

productores comerciales exigieron el cese de tales compras al exterior¹¹.

Grupos de campesinos excedentarios de varias regiones del país, en cambio, fueron obligados por la CNC a vender a la CEIMSA a precios de garantía en un contexto en que los precios medios rurales eran superiores a los de garantía por efecto de la escasez.

Las formas de intervención también impactaron negativamente a los agentes comerciales (intermediarios, almacenistas, transportistas) al impedirles la obtención de ganancias extraordinarias que un mercado con escasa oferta les hubiese otorgado.

La crisis de este sistema de formas de intervención sobrevino como resultado de la confluencia de protestas y presiones de los diferentes agentes de la comercialización (comerciantes e industriales, productores comerciales, obreros), con la mejoría climática que permitió relativa abundancia de cosechas en los años 45, 53, y el periodo de oferta suficiente de 59-69. Si el sistema de formas de intervención con oferta suficiente dejaba de funcionar cuando se hacía presente la crisis en la producción, el de oferta insuficiente lo hizo cuando llegaban las buenas cosechas.

2.5. Tercer tipo: el sistema de intervención en la comercialización, vinculado a proyectos de mayor apoyo a los productores de maíz.

Los dos tipos anteriores tienen como característica común que se han desarrollado en condiciones de escasa intervención en las formas productivas y financieras del ciclo del capital invertido en el mercado maicero.

La oferta suficiente, condición principal del primer tipo, se logró por el aumento de la superficie y los buenos temporales, mas no por una clara política de autosuficiencia alimentaria que incluyera grandes apoyos productivos o financieros. La intervención estatal casi se redujo al reparto de tierras, proceso ininterrumpido en todo el periodo abordado en este capítulo. La escasa intervención en producción y financiamiento benefició a un reducido grupo de productores, preferentemente comerciales. Como hemos visto, la oferta campesina era desdeñada, precisamente porque los dos sistemas reales anteriores nunca la consideraron como tal. El ejido era considerado como una forma productiva que aportaría ingresos

¹¹. Organizaciones como la Confederación de Asociaciones Agrícolas del estado de Sinaloa, las Asociaciones de Agricultores del Río Culiacán y la Unión de Crédito Agrícola e Industrial de Sinaloa (Azpeitia:1994).

complementarios a los representados por los salarios, mas nunca como una vía apta y autosuficiente para el desarrollo económico y social.

Cuando los malos temporales o la excesiva demanda hacían entrar al mercado maicero en las crisis de escasez de oferta, condición importante del segundo tipo, las formas autoritarias de intervención en la comercialización se extendían hacia la producción, pero nuevamente con un impacto restringido en el universo de los productores.

El tercer sistema de intervención en la comercialización del maíz, se distingue de ambos en que se desarrolla en un ambiente no sólo de mayor intensidad en la intervención en la producción y el financiamiento, sino también de una incidencia de dichas formas en un mayor número de productores. Estas son las características, desde luego con sus respectivos matices que los distinguen entre sí, de la intervención de los gobiernos de Cárdenas y Echeverría.

Génesis del tercer sistema intervencionista.

Si en los dos tipos de sistemas anteriores los factores más influyentes en su aparición y desaparición fueron la escasez o abundancia de oferta y las presiones sociales ejercidas por consumidores y/o comerciantes, en el surgimiento del tercer tipo juega un papel relevante la crisis social representada por movilizaciones de productores o de campesinos sin tierra que buscan alcanzar el estatuto de productores en un ambiente nacional de exigencias de aumentar la producción de básicos. Nuevamente se hace presente el binomio desequilibrio económico - manifestaciones sociales.

La intervención cardenista está influenciada en gran medida por las necesidades de la reconstrucción social, política y económica derivadas de la confrontación armada de principios de siglo, confrontación en la que los campesinos desempeñaron un papel de protagonistas y la demanda de tierras fue una de sus principales banderas.

El movimiento campesino, que se inició a mediados de los sesentas y se generalizó en los setentas, constituye un elemento de presión importante para explicar los cambios en la comercialización que introdujo Echeverría. Fue la forma de manifestación de la crisis de las relaciones de los hombres del campo con el resto de la economía a la que habían estado subordinados por mecanismos como los reseñados en los sistemas anteriores, entre otros, y por la incapacidad del propio desarrollo económico para absorberlos como obreros.

En este contexto de crisis social aparecen factores coyunturales de orden económico que también resultan importantes para explicar la génesis de este sistema de formas intervencionistas.

De 1935 a 1938 los precios del maíz al detalle se modificaron positivamente en 88.88 por ciento, mientras que

el promedio anual de inflación acumulado en el mismo lapso lo hizo solamente en 36.90¹². Este fenómeno se agravó con la crisis de la seguridad nacional originada por las expropiaciones petrolera y de los ferrocarriles. Los factores sociales y económicos ejercieron presión para que el Estado intentara alcanzar un mayor control del abasto del maíz, justamente con la creación del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias en 1938.

La intervención cardenista en el abasto del maíz se vio precedida de presiones corporativas. Desde 1934 el Partido Nacional Revolucionario en el Plan Sexenal consideraba como un imperativo la intervención estatal en el abasto y regulación de los precios de los productos de primera necesidad. En 1937 la Central de Trabajadores de México impulsó la fundación del Frente Popular Mexicano contra la Vida Cara.

De 1965 a 1976 la superficie destinada a cultivos de temporal se redujo en 2.2 millones de hectáreas como resultado de los cambios en la estructura de cultivos impulsada por las inversiones del capital internacional y con el apoyo estatal.

Un aspecto relevante dentro del conjunto de los factores que aducimos para explicar este sistema de intervención es el que se refiere a los conductos o formas por las cuales los agentes involucrados (particularmente los productores) han manifestado sus intereses con el objeto de ser tomados en cuenta.

El gobierno cardenista sentó las bases de las formas corporativas de representación con la creación de la CNC y la CTM, ambas unidas al partido de Estado. Con el gobierno de Echeverría las formas corporativas, incapaces de representar muchas de las demandas de los hombres del campo, van generando la necesidad de la independencia (con respecto al Estado). En el sexenio de Díaz Ordáz el incremento de organizaciones campesinas fue del 7 por ciento y todas fueron de carácter oficial; con Echeverría se crearon 10.4 por ciento de oficiales y 1.6 de independientes (Gomezjara:1982).

El sistema de intervención en la comercialización como parte de una intervención más integral en el mercado maicero.

La particularidad del tercer sistema de intervención en la comercialización del maíz es el hecho de formar parte de un sistema más amplio de apoyo a productores de maíz con el objeto de reducir los riesgos de la dependencia alimentaria del exterior, aunque sin llegar a los grados de autosuficiencia del que analizaremos más adelante.

Las diferencias en el grado de desarrollo industrial de la economía mexicana presuponen diferencias en la relación

¹². Calculados con datos de Casar y Márquez: 1983 y de INEGI:1992.

producción para el autoconsumo/producción para el mercado del maíz. A medida que las actividades secundarias y terciarias de la economía se desenvuelven, la fuerza de trabajo empleada en ellas empieza a crecer con respecto a la que se emplea en la agricultura maicera y, por consiguiente, crece la proporción de personas que consumen maíz, sin producirlo (ver cuadros 18 y 19).

La intervención cardenista se realizó en un ambiente favorable al autoconsumo con respecto a la producción mercantil. Factor importante en esta relación fue la creación estatal de productores mediante la reforma agraria. El cuadro No. 3 nos mostró que la intervención cardenista en esta materia -más que ninguna otra-, en términos porcentuales favoreció el establecimiento de unidades de producción en tierras de riego y de temporal.

Esto explica por qué el grueso de los sistemas de intervención en la comercialización del maíz aparecieron hasta 1938.

La intervención echeverrista, en cambio, se realizó en un ambiente de mayor proletarización y, por ende, de acentuada dependencia con respecto a la producción mercantil, de incapacidad creciente de resolver los problemas por medio del reparto de tierras y una mayor necesidad de intervenir con recursos financieros.

El sistema de intervención en los dos casos requirió de una toma de posición estatal en favor de los campesinos y del ejido, a diferencia de los demás sistemas que consideraron a ambos como modalidades transitorias hacia las ramas modernas de la economía¹³.

La intervención cardenista concibió al ejido como unidad de producción con funciones específicas en sus interrelaciones con el resto de la economía (abasto de alimentos y materias primas) pero con un proyecto de desarrollo con fundamento en un proceso de reinversión de los excedentes generados.

Sólo en este contexto se entiende la aparición de otro elemento decisivo en este sistema: el de la organización de los ejidatarios para la producción y la comercialización de sus mercancías, bajo la forma histórica del colectivismo. El ejido colectivo lleva implícito un concepto integral de desarrollo que rebasa los aspectos puramente económicos. Además de instrumento de defensa de los intereses de los ejidatarios ante el resto de agentes económicos, el ejido colectivo se convierte en impulsor del desarrollo social de sus integrantes.

Instrumento de primera importancia en el apoyo a la producción ejidal lo constituyó la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal que canalizó volúmenes de

¹³. La tesis de Lewis sintetiza la concepción oficial que privó en la mayor parte de los sistemas de intervención en la comercialización para justificar el escaso apoyo a los productores campesinos de maíz: el sector moderno de la economía acabará por absorber los recursos utilizados ineficientemente en la agricultura tradicional y, mediante dicha reasignación, el país accederá al pleno desarrollo. Al fin y al cabo ese fue el camino recorrido por los países desarrollados (Flores:1972).

recursos superiores a los correspondientes del Banco nacional del Crédito Agrícola que atendía a los productores comerciales. De 1935 a 1938 el ejidal proporcionó créditos por 126'366,965 pesos, mientras que el agrícola lo hizo sólo por 37'300,000 (Cárdenas, L. Informe de Gobierno, 1938). Otros apoyos se materializaron en infraestructura, semillas mejoradas y fertilizantes.

La intervención de LEA se inscribe en los afanes estatales de modificar las relaciones entre los campesinos y el resto de la sociedad, desfavorables a los primeros y que, según algunas expresiones del diagnóstico oficial, era la causa de la crisis campesina. Por esta razón el aumento en el gasto público destinado a la agricultura impacta de manera general entre los productores sin privilegiar a los maiceros.

En efecto, el crédito a la producción del maíz ciertamente aumentó con respecto a sexenios anteriores pero el apoyo fue mayor a otros cultivos. La superficie maicera acreditada por BANKURAL pasó del 6.0 al 19.7 por ciento en el lapso de 1971 a 1976, mientras que la del frijol lo hizo del 7 al 43 por ciento, la del sorgo del 16 al 45 por ciento y la del trigo del 17 al 40 por ciento (Appendini:1992).

LEA restaura, en alguna medida, el apoyo al ejido y -en términos más declarativos que reales- impulsa la colectivización.

El diseño del aumento en el gasto público dirigido al campo se expresó en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER). En este programa se inscriben las formas de intervención en asistencia técnica, crédito, insumos, educación, salud y comercialización de básicos.

El objetivo general del sistema de intervención en la comercialización del maíz, vinculado a proyectos de mayor apoyo a los productores, es en parte el mismo que el de los dos tipos anteriores: contribuir al abasto de maíz en condiciones favorables para los consumidores improductivos y productivos y, de forma mediata, al desarrollo general de la economía, mediante el control de los precios de un bien salario básico (el consumo de maíz). Sin embargo, en este tercer sistema aparece con mayor evidencia que, junto con esa intencionalidad, se busca también beneficiar a los productores, elemento que no era evidente en los dos anteriores.

De esta manera, los sistemas de la intervención estatal en la comercialización se revelan como parte de la política de apoyo a los productores que analizamos en el apartado precedente. Se trabaja con el supuesto de que no basta con intervenir en la producción del maíz, sino que se requiere del apoyo en la comercialización para hacer efectivos los apoyos a los productores. Este supuesto, a su vez, implica una concepción clasista según la cual diversos agentes comerciales (integrantes del intermediarismo improductivo)

pueden apropiarse de parte de la riqueza generada por los productores.

Aunque históricamente reciba reformulaciones ideológicas con matices distintos, en los dos eventos se coincide en considerar a la intervención estatal en la comercialización como indispensable para proteger intereses tanto de productores como de consumidores y en contra del intermediarismo improductivo.

Cárdenas parte de una evaluación de la intervención realizada a través de ANDSA y reconoce que una política centrada en la fijación de los precios no es suficiente para detener el alza de los mismos por más que se acompañe con medidas represivas. La escasez, el intermediarismo y la especulación son manifestaciones de cierto tipo de relaciones entre grupos sociales que a las minorías benefician y a las mayorías perjudican. Por lo tanto, el Estado debe apoyar la capacidad negociadora de obreros y campesinos en el proceso comercial para posibilitar a los primeros la adquisición de los alimentos requeridos para la subsistencia y, a los segundos, un precio remunerador por sus esfuerzos (Barkin y Suárez:1982).

Echeverría justifica los cambios en la actuación de la CONASUPO, como parte de las modificaciones de la intervención estatal en favor de los productores. Los cambios en la intervención estatal persiguen el objetivo general de contribuir a transformar las relaciones de los campesinos con el resto de la sociedad, relaciones por cierto, perjudiciales para los primeros.

Estos cambios exigen de la CONASUPO y del conjunto de los aparatos estatales que inciden en la comercialización la modificación de sus sistemas técnicos, ideológicos, políticos e instrumentales¹⁴.

La intervención estatal en la comercialización del maíz es llevada a cabo por aparatos estatales específicamente creados para tal fin y con la participación de otras secretarías o instancias oficiales.

En el caso cardenista se requirió de la creación del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (1938) para intensificar la intervención en la comercialización del maíz. En el caso echeverrista, aunque se registró la creación de algunas paraestatales nuevas, en términos generales la intervención se realizó por medio de modificaciones a la CONASUPO. En los dos casos la representatividad corporativa se hizo efectiva por medio de tales aparatos¹⁵.

¹⁴ *A partir de 1971 se intentó un viraje en esa orientación de la política, en función de la correlación de fuerzas y como resultado de las múltiples crisis del periodo: la económica y monetaria, la de alimentos, la de energéticos y la crisis política. De alguna manera, y así sea parcial y limitada, CONASUPO tendió en esos años a funcionar como una alianza entre los trabajadores del campo y de la ciudad que defendió así sus intereses, junto con los del país.* (Esteve:1979, p.226)

¹⁵ El caso cardenista ilustra la problemática de la representatividad. En 1937 - antes que en el maíz-, se creó el Comité Regulador del Mercado del Trigo con el objeto de defender los intereses de los productores y evitar que las alzas en los precios dañaran a los consumidores. Sin embargo, la representatividad de los

Las modificaciones en la CONASUPO requirieron de aumentos en el presupuesto gubernamental destinado a su funcionamiento. Para darnos una idea de la magnitud de los cambios en este aspecto, veamos las modificaciones en las magnitudes de las diferentes partidas presupuestales.

Cuadro No. 17. Variaciones porcentuales en las partidas presupuestales de la CONASUPO comparadas con la inflación acumulada 1970-1976.

1975-1976			1970-1976		
Partida	Var. %	Infl. Acum.	Partida	Var. %	Infl. acum.
Activos	611.9	74.90	Inventarios	119.1	88.90
	0			8	
Patri- monio	287.8		Acciones de filiales	752.8	
	5			0	
Presupues- to de 0 operación	400.0		Financia- mientos bancarios	1860.	
				78	

Fuentes: Cálculos elaborados con información cit. por CONASUPO:1988 y Casar y Márquez:1983.

La información contenida en este cuadro nos permite observar que los aumentos en el presupuesto de la institución encargada de la comercialización de básicos fueron mayores que los aumentos de los precios de las mercancías incluidas en la muestra sobre la cual se elaboran los índices inflacionarios.

El sistema de las formas de intervención en la comercialización del maíz que ahora nos ocupa tuvo, al igual que los anteriores, al control de los precios como eje de sus preocupaciones. Existen sin embargo, diferencias en la intervención en los precios en los tres sistemas que hasta ahora hemos analizado. Mientras que en los dos primeros la preocupación principal se centraba en evitar las alzas que perjudicaran al consumo, en el tercero se busca un mayor equilibrio entre el beneficio a los oferentes y el de los demandantes. Los demás sistemas de intervención en la comercialización están subordinadas al logro del objetivo central.

El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias de Cárdenas aparece precisamente como respuesta estatal a un crecimiento en los precios del maíz mayor que el

productores, comerciantes y molineros fue mayor que la correspondiente a los consumidores, lo cual trajo como consecuencia que el funcionamiento de dicho Comité beneficiara a los primeros y perjudicara a los segundos (Luna:1958). Para corregir tales errores, el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (que ahora también incluía la regulación de los mercados del maíz, arroz y frijol) trasladó el mayor peso de la representatividad a las Secretarías y otros aparatos estatales que supuestamente representan los intereses de los involucrados de forma más equilibrada. Este modelo de representatividad es el que ha perdurado hasta la CONASUPO.

correspondiente al índice inflacionario de 1935 a 1938, como se mencionó anteriormente. Esta situación no significa, como pudiera pensarse, que beneficiaba a los productores a costa de los consumidores. Recordemos que los problemas más agudos de ese momento eran los de la especulación y el acaparamiento, con lo cual los precios altos no necesariamente representan un beneficio para los productores, sino para los agentes de la comercialización.

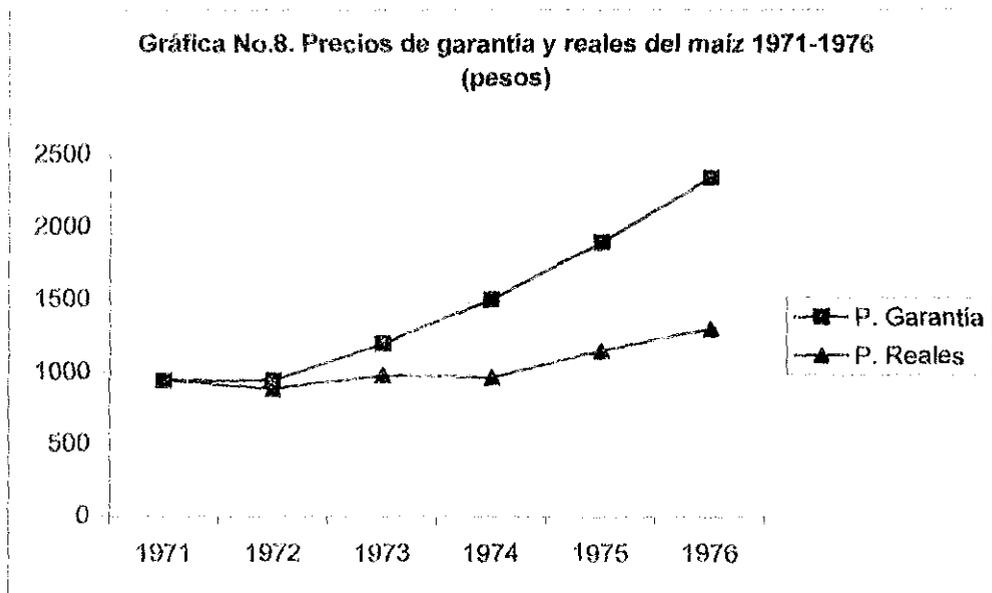
El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias colaboró estrechamente con la Secretaría de la Economía Nacional para determinar los precios rurales de protección que incluían el cálculo del jornal de los campesinos.

La intervención echeverrista en los precios de garantía promovió aumentos reales en todos los años, excepto en 1971 y 1972, como se puede constatar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 18. Precios de garantía y reales del maíz 1971-1976.

AÑO	PRECIO GARANTÍA (PESOS)	DE INFLACIÓN ACUMULADA	PRECIOS REALES
1971	940.00	100.00	940.00
1972	940.00	106.40	883.45
1973	1200.00	122.90	976.40
1974	1500.00	155.70	963.39
1975	1900.00	165.40	1148.73
1976	2340.00	179.80	1301.44

Fuentes: Cálculos realizados con información cit. Por Calva:1988 y Casar y Márquez:1983.



Con los aumentos en los precios reales los productores recibieron un beneficio con respecto a los precios de las mercancías representadas en el índice inflacionario. Los salarios mínimos generales registraron, sin embargo, mayores aumentos que los precios de garantía ya que mientras los primeros tuvieron una variación porcentual de 202.18 por ciento, los segundos la tuvieron de 148.93 por ciento¹⁶.

Aunque los precios se modificaron en términos reales en un 38.45 por ciento, esa forma de intervención no fue exitosa en cuanto a la meta de la reducción de la dependencia alimentaria ya que no consideró la relación entre los productos alternativos al maíz.

Los productores con cierto grado de mercantilización cuentan con diversas alternativas para el uso de sus recursos. En esta coyuntura el sorgo constituyó para un segmento importante de los productores de maíz una alternativa más atractiva.

En efecto, si bien los precios del sorgo crecieron en 40 por ciento al tiempo que los del maíz lo hicieron en 148.93, incidieron otras variables que en conjunto dieron como resultado que el mercado del sorgo fuese más rentable que el del maíz. Como se recordará, los flujos crediticios crecieron más en el sorgo que en el maíz; por otra parte, el sorgo posee una mayor resistencia a las sequías que el maíz, elemento que se refleja en mayores índices de rendimiento por hectárea (los del maíz pasaron de 1272 kg. en 1971 a 1182 en 1976, mientras que los del sorgo lo hicieron de 2689 a 3214), y en mayores tasas de ganancia.

En 1976, por ejemplo, los productores de maíz con alto uso de insumos obtuvieron una tasa de ganancia del 20 por ciento, mientras que los del sorgo, en condiciones tecnológicas similares, alcanzaron otra del 79 por ciento. Estas condiciones diferenciales en los dos mercados alternativos explican por qué en 1976 la superficie sembrada de maíz disminuyó en 941,000 hectáreas al tiempo que la del sorgo aumentó en 683,000 (Pereyra:1979).

La intervención en las demás actividades comerciales.

Las demás formas de intervención en la comercialización estuvieron determinadas por la necesidad de controlar los precios en favor de un equilibrio entre beneficios tanto de productores como de consumidores.

El Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias realizó estudios para detectar anomalías en los mercados que propiciaban el acaparamiento y la especulación y propuso medidas para corregirlas.

Con el objeto de incidir con mayor eficacia en el control de precios, aumentó las compras de granos que luego ANDSA almacenaba. Fomentó la organización de los productores con la intención de que aumentaran su poder de

¹⁶ Calculados con información de Calva:1988 e INEGI:1992

negociación frente a los agentes comerciales y para que, de ser posible, vendieran directamente a los consumidores.

En la fase de la distribución construyó expendios de ventas directas al público y también impulsó la organización de los consumidores con fines idénticos a los de la organización de productores. Esta última forma de intervención se centró entre los sindicatos obreros y burocráticos corporativizados. De esta manera se puede observar nuevamente una correspondencia entre las formas de intervención y las de representación.

La CONASUPO de Echeverría en cuanto a las adquisiciones se comportó de manera coherente con las formas de intervención en la producción que no privilegió al maíz. En efecto, aumentó el número de productos básicos adquiridos al pasar de diez en 1970 a diecinueve en 1976 (los más importantes: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, ajonjolí, semillas de algodón, semillas de cártamo, frijol soya, copra, cebada y girasol). Sin embargo, este aumento en el número de productos no significó una intensificación en las compras de maíz; por el contrario: de 1971 a 1976 el maíz comprado como porcentaje de la oferta nacional descendió a 11.1 por ciento con respecto al sexenio anterior que registró una proporción de 18.8¹⁷.

No obstante la reducción de las compras, esta forma de intervención registra un cambio interesante en favor de los productores campesinos. Como se recordará, la tendencia histórica señala que las compras estatales se realizan de manera mayoritaria entre los productores comerciales de ciertas zonas geográficas de la república.

La CONASUPO de Echeverría creó el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) por el cual se hizo explícito el compromiso estatal de comprar a precios de garantía los productos básicos y costear el transporte a los ejidatarios más necesitados. Para 1976 PACE había llegado a 3500 ejidos (CONASUPO:1988).

La forma de intervenir en el almacenamiento también registró modificaciones. Por una parte, se creó la filial Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA) el 2 de agosto de 1971 con el objeto de reforzar la tendencia de los Graneros del Pueblo de aumentar los almacenajes en las zonas rurales ya que ANDSA se había ubicado preferentemente en las áreas de consumo urbano. Por la otra, BORUCONSA se convirtió en centro aglutinador de nuevas formas de intervención en la comercialización y en la producción de básicos. Incluyó servicios de préstamos gratuitos de costalera, desgranado, transporte, operación de pequeñas centrales de maquinaria, venta de fertilizantes, semillas mejoradas y aperos de labranza. Además se proporcionó asistencia técnica y se promovió la organización deportiva y cultural. Como se puede observar, una forma de intervención en el almacenamiento aglutinó a otras de apoyo a la producción y al desarrollo rural.

¹⁷ Calculado a partir de datos de CONASUPO:1988

Con la finalidad de involucrar a los productores campesinos en los centros de adquisición y almacenamiento, se crearon, a partir del 1 de mayo de 1972 (Gaceta CONASUPO abril, 1980) los Centros CONASUPO de Capacitación Campesina (CECONCA) y en ellos se capacitó a cerca de cien mil campesinos para trabajar como analistas y almacenistas. Adicionalmente, se promovió la organización de grupos de ayuda mutua, comités de gestión comunitaria y comités regionales para la producción y comercialización de subsistencias.

La transformación de maíz en harina es una fase que incrementa los costos finales del producto al consumidor. Para controlar esos impactos, la CONASUPO de Echeverría aumentó el número de plantas productoras de harina de maíz de una a tres (CONASUPO:1988).

Las ventas de la CONASUPO, a diferencia de las compras, sí se ubicaron en los niveles históricos (alrededor del 20 por ciento). Esto fue posible por las importaciones de considerable magnitud que se pueden apreciar en el cuadro No.20.

La distribución geográfica de las ventas siguió privilegiando al área urbana de la Ciudad de México, ya que en 1975, por ejemplo, esta zona concentró el 68 por ciento de la producción de masa y tortilla. A un consumo geográficamente concentrado corresponde un sistema de ventas de la misma naturaleza.

No obstante dicha concentración, la intervención en la distribución de básicos comienza un cambio cualitativo al preocuparse en forma creciente de los consumidores rurales en un contexto de abandono histórico. El número de tiendas urbanas pasó de 1964 en el año 72 a 3001 en el 76 (+52.80 por ciento), al tiempo que surgen con vigor las tiendas rurales al pasar de sólo 89 a 920 en el mismo periodo (+933 por ciento).

Impactos y crisis de este sistema de intervención en la comercialización.

A diferencia de los dos sistemas intervencionistas anteriores en que los beneficios eran casi exclusivamente para los consumidores (de preferencia urbanos), en este sistema se observa una tendencia a impactar positivamente también en los productores y en los consumidores rurales. Sin embargo, a pesar de que los impactos benéficos incidieron en productores habitualmente marginados como los campesinos excedentarios y deficitarios y en consumidores netos del campo, esos beneficios fueron realmente simbólicos con respecto al universo de los productores y consumidores en cuestión, y, por otra parte, se dieron en un contexto de beneficio mayoritario a productores comerciales y consumidores urbanos.

Como se puede observar en el análisis precedente, la intervención en los precios, si bien promovió alzas en

términos reales, la cobertura de las compras gubernamentales de maíz fue realmente pequeña, con lo que se benefició mayoritariamente a los productores comerciales. La intervención en compras y ventas de maíz, como se recordará, se mantuvo en niveles inferiores al 20 por ciento de las totales. Esto en un contexto como el cardenista, por ejemplo, de compras de trigo en porcentajes superiores al 90 por ciento.

Estos datos cuantitativos son un reflejo de la problemática comercial del maíz derivada de la heterogeneidad de los productores. A diferencia de los cultivos eminentemente comerciales, en el maíz la inmensa mayoría de los productores trabaja en condiciones de minifundismo, carencia de transportes, infraestructura de comunicación y crédito, escaso grado de organización y pequeños volúmenes destinados al mercado que hacen sumamente difíciles las ventas a una institución estatal que, para reducir sus costos compra precisamente en donde existen las mejores condiciones (mayores volúmenes, vías de comunicación, organización, etcétera). Estas son las condiciones materiales que ilustran los límites de un modelo de intervención en la comercialización que descansa, en buena medida, en una oferta campesina con escasa productividad.

En este contexto, el apoyo real que estas formas de intervención brindaron a ciertos segmentos de productores y consumidores rurales (la novedad en el sistema que analizamos) se ve parcialmente desviado hacia el provecho de las estructuras caciquiles regionales.

Los flujos de subsidio a productores y a consumidores rurales en el proyecto de la intervención aparecen como una relación directa entre Estado y productores o Estado y consumidores rurales, pero en realidad se ven mediadas por las estructuras caciquiles.

Esta situación se ve reforzada por el fenómeno de la estatización de la agricultura ejidal¹⁸, por el cual los campesinos -en vez de ser considerados como sujetos de su propio desarrollo-, sufren una conversión en objetos de la ayuda, organización y planeación estatal.

Consecuentemente, no es de extrañar que en este tipo de relaciones entre el Estado y los campesinos proliferen los actos de corrupción e ineficiencia a través de los sistemas de intervención.

¹⁸ Gordillo:1977 (A) y (B) y Rello:1986 se refieren al concepto de *estatización de la agricultura ejidal* para designar a un proceso histórico según el cual el Estado se apropia de las decisiones básicas de qué, cómo y para quién producir. Este fenómeno aparece como la consecuencia de la propiedad jurídica de la tierra y de la apropiación económica que el Estado ejercita al controlar instrumentos tales como el crédito, el agua, la energía eléctrica, la infraestructura y otros, y que se refleja en el poder de la planeación estatal. La historia de la intervención estatal en la comercialización del maíz nos enseña que anticipos de este fenómeno aparecieron desde los tiempos de NADYRSA y CEIMSA cuando algunos productores eran obligados a producir maíz y venderlo en canales oficiales y el mecanismo de control era precisamente el crédito.

Los impactos diferenciados y limitados de las formas de la intervención en la comercialización de este tercer sistema constituyen elementos internos de crisis que se manifestarán en el sexenio de José López Portillo.

2.6 Cuarto tipo: el SAM o el sistema de intervención para la autosuficiencia en el maíz.

Si bien el sistema intervencionista de Cárdenas y LEA mostraron una mayor preocupación por los productores campesinos que las incluidas en los dos primeros tipos, nunca llegaron a plantearse con claridad (y menos a tomar las medidas pertinentes), el objetivo de la autosuficiencia en la producción de maíz. El SAM sí se propuso alcanzar la autosuficiencia en este grano y diseñó un sistema intervencionista adecuado para tal fin.

Génesis del sistema intervencionista que intenta la autosuficiencia.

Durante el sexenio de José López Portillo los desequilibrios entre una oferta maicera tecnológicamente poco evolucionada y la creciente demanda nacional alcanzaron niveles preocupantes.

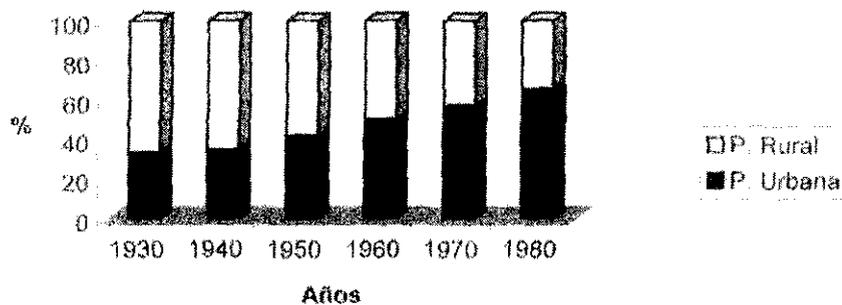
Los cuadros 18 y 19 nos ofrecen una aproximación cuantitativa sobre la relación entre el número de oferentes y demandantes nacionales de maíz. Parece evidente que a lo largo de 50 años los productores y los recursos naturales resultan cada vez más pequeños en comparación con la población que requiere ser alimentada. Resulta igualmente evidente la necesidad de que el abasto para una población crecientemente urbana descansa en el aumento de la productividad.

Cuadro No. 19. Porcentajes de población urbana y rural en México 1930-1980.

Año	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Población urbana.	33.5	35.1	42.6	50.7	57.8	66.3
Población rural.	66.5	64.9	57.4	49.3	42.2	33.7
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, T.I, 1994.

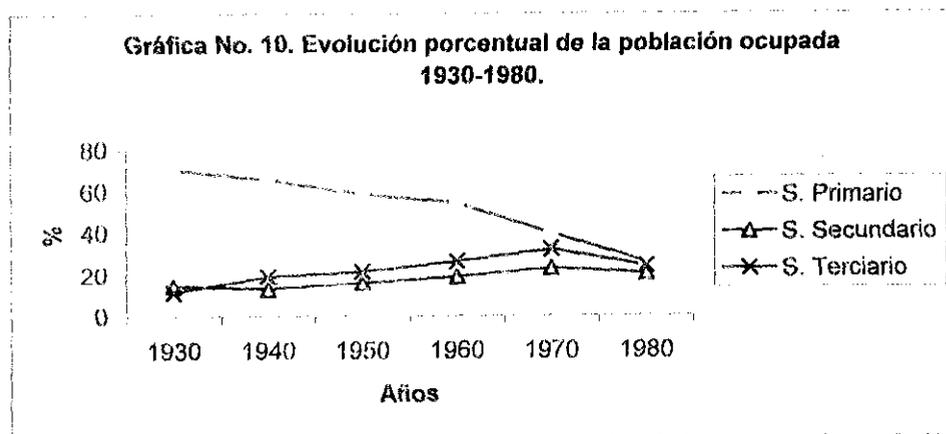
Gráfica No.9. Evolución porcentual de la población urbana y rural de México 1930-1980



Cuadro No. 20. Distribución porcentual de la población ocupada por sectores económicos 1930-1980.

Año	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario	No especificado.
1930	70.20	14.39	11.36	4.05
1940	65.39	12.17	19.07	2.79
1950	58.32	15.95	21.45	4.29
1960	54.21	18.95	26.12	0.72
1970	39.39	22.95	31.88	5.77
1980	25.98	20.35	23.81	29.89

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, T.I, 1994.



Nota: la sumatoria de los porcentajes en cada año no alcanza 100 porque no está incluida la columna no especificado del cuadro anterior.

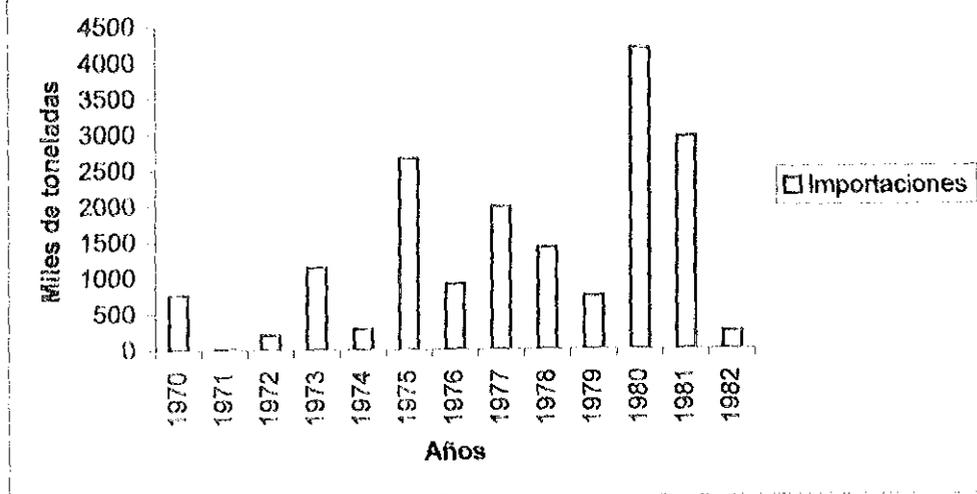
Otra forma de aproximarnos al estudio de la relación entre la oferta y la demanda es a partir de las importaciones.

Cuadro No. 21. Importaciones de maíz de 1970 a 1982.

AÑO	IMPORTACIONES DE MAÍZ (Toneladas)
1970	761991
1971	18308
1972	204213
1973	1145184
1974	282132
1975	2660839
1976	913786
1977	1985619
1978	1418523
1979	746278
1980	4187072
1981	2954574
1982	252784

Fuente: SARH, Econotecnia Agrícola, cit. por Calva:1988.

Gráfica No. 11. Importaciones de maíz 1970-1982.



Como se puede apreciar, en varios años se rebasó con mucho la barrera del millón de toneladas importadas, lo cual no sucedió ni con la CEIMSA de los aires neoliberales que le dio Vivanco (contrastar con el cuadro 15). Lo más significativo de este fenómeno era precisamente el hecho de que la ideología oficial en todo el periodo (1936-1982) consideraba a las importaciones como un problema y como una muestra evidente del fracaso de los sistemas de intervención (Oficina de Asesores:1979).

La brecha cada vez más amplia entre oferta y demanda nacionales de maíz fueron condiciones necesarias pero no suficientes para la aparición del SAM. El elemento decisivo lo constituyó la capacidad de endeudamiento agrandada por el alza coyuntural de los precios internacionales del petróleo.

Los ingresos públicos provenientes del petróleo, expresados como porcentaje del PIB, pasaron del 1.0 al 3.8 en el periodo que va de 1970 a 1978 (Aceituno:1980). Estos ingresos proporcionaron al Estado mexicano un cierto grado de libertad frente a las presiones tradicionales y con ello hicieron posibles el diseño y puesta en práctica del único sistema intervencionista que persiguió de manera congruente la autosuficiencia en todo el periodo de estudio.

El sistema de intervención en la comercialización que intentó alcanzar la autosuficiencia.

El nuevo sistema intervencionista en la comercialización del maíz tuvo como objetivo regular los precios de tal manera que beneficiaran tanto a productores como a consumidores. Además, este objetivo se pretende lograr mediante un decidido apoyo estatal a la producción con la meta de alcanzar la autosuficiencia en el grano.

El gasto público canalizado a la agricultura registró incrementos notables ya que de 1980 a 1982 absorbió el 15 por ciento del total. Asimismo la participación porcentual de la CONASUPO en el gasto público total también creció al alcanzar un promedio anual del 2.08 por ciento contra el 1.41 de LEA y 1.25 de Díaz Ordáz.

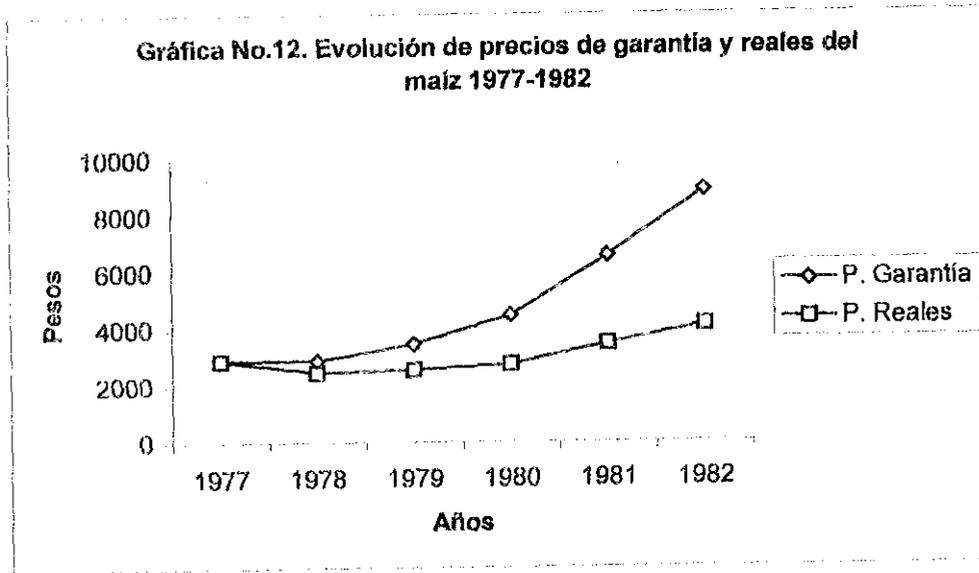
Otro rasgo distintivo del SAM lo constituyó el hecho de que gran parte del esfuerzo estatal estuvo dirigido precisamente a privilegiar el logro de la autosuficiencia en maíz y en frijol, por sobre el resto de los productos agrícolas. La política de autosuficiencia del SAM en el mercado maicero expresó con claridad no sólo la opción de satisfacer la demanda nacional por la vía de la oferta interna, sino también la de apoyar preferentemente a los productores históricamente menospreciados: los campesinos.

La intervención en los precios, coincidente en términos temporales y orgánicos con la política de autosuficiencia, promovió crecimientos reales en la segunda mitad del sexenio de JLP.

Cuadro No.22. Precios de garantía y reales del maíz de 1977 a 1982.

AÑO	PRECIO DE GARANTÍA (PESOS)	DE INFLACIÓN ACUMULADA	PRECIOS REALES
1977	2900	100.00	2900
1978	2900	117.50	2468
1979	3480	135.70	2564
1980	4459	162.00	2746
1981	6550	189.90	3449
1982	10200	248.80	4099

Fuentes: cálculos realizados con información cit. por Calva:1988 y Casar y Márquez:1983.



Un aspecto importante del análisis de los precios del maíz en la intervención lopezportillista, ya que en este periodo se vivían fases de creciente globalización, lo constituye su relación con los precios internacionales. El indicador denominado Coeficiente de Protección Nominal (CPN)¹⁹ nos permite comparar ambos niveles de precios y explorar el grado de proteccionismo.

¹⁹ En términos estrictos, en el siguiente cuadro manejamos el CPN restringido que incluye una *ratio* constituida por precios domésticos / precios internacionales. El CPN completo engloba también los costos del transporte y otros del proceso comercial tanto en el numerador como en el denominador. Más aún, el CPN ponderado debe incluir información sobre el tipo de cambio real.

Cuadro No. 23. Precios de garantía, de importación y CPN de 1971 a 1982.

AÑO	PRECIO DE GARANTÍA (PESOS)	PRECIO DE IMPORTACIÓN (DÓLARES)	PRECIO DE IMPORTACIÓN (PESOS)	CPN
1971	940	112.64	1408	0.66
1972	940	82.94	1036	0.90
1973	1200	108.24	1353	0.88
1974	1500	154.95	1937	0.77
1975	1900	153.17	1913	0.99
1976	2340	110.18	2196	1.06
1977	2900	111.96	2545	1.13
1978	2900	123.88	2815	1.03
1979	3480	133.96	3100	1.12
1980	4450	145.53	3385	1.31
1981	6550	158.71	4163	1.57
1982	10200	135.78	13100	0.77

Fuente: Calculados con información cit. por Calva:1988.

El CPN restringido, cuyas magnitudes aparecen en la columna de la extrema derecha, nos indica que durante los años con $CPN > 1$ la intervención estatal protegió a los productores nacionales por medio de los precios ya que los internacionales resultaron inferiores a los nacionales. Entre más se aleje de 1 en términos positivos, mayor será el grado de protección, y viceversa. Según la mencionada columna, los años de mayor protección fueron los del SAM, salvo el de 1982 por causa de los procesos devaluatorios. Esto pone de relieve el carácter autosuficientista del SAM justamente en un contexto internacional cada vez más adverso a ese tipo de formas de intervención²⁰.

El grado de proteccionismo, sin embargo, no puede ser analizado solamente por elementos de carácter cuantitativo. El razonamiento que hasta aquí hemos mostrado podría coincidir con el de los más fieles partidarios de las ventajas comparativas. Nosotros, empero, no compartimos la premisa implícita en las bases de comparación. Los modelos que promueven la apertura económica suponen que los precios internacionales son precios de mercado. Pero, ¿es posible considerar como tales a aquellos por el sólo hecho de reflejar la correlación entre oferta y demanda mundiales?

²⁰ La información disponible nos permite aventurar la hipótesis de que un CPN ajustado tendería a equipararse con el restringido ya que los costos de transporte que se originan en las importaciones son superiores a los nacionales (según SAGAR:1995, el transporte de una tonelada de maíz desde Estados Unidos hasta el Golfo de México era de 61.98 pesos, mientras que de La Barca, Jal., al Distrito Federal era de 36.25).

Una parte importante de la oferta internacional (la de Estados Unidos, por ejemplo) ha sido subsidiada por la intervención estatal y no puede un proceso económico ser catalogado como de mercado cuando una o varias de sus fases han sido intervenidas de esa manera.

La intervención en las demás actividades del mercadeo.

Las compras de la CONASUPO de López Portillo, se ubicaron en un nivel promedio anual del 17 por ciento de la oferta nacional. Como se recordará, el mismo indicador en el sexenio anterior fue del 11.1. El PACE, que inició actividades en las compras del maíz ejidal con Echeverría, aumentó sus adquisiciones en un 400 por ciento y diversificó sus servicios. Esta forma de intervención es congruente con el espíritu del SAM de apoyar preferentemente a los productores temporaleros.

Cuadro No. 24. Avances del PACE 1977-1982

Año	Núcleos agrarios	Productos	Ton. de maíz	Ton. desgranadas	Costalera prestada
1977	3753	122058	112315		
1978	3580	128050	183056		
1979	3991	147670	256950		
1980	4306	162330	198300	4173	
1981	7377	211367	806752	23482	640207
1982	10307	377144	1724587	28521	1304094

Fuente: Payán, C. Marco A. 1987.

La capacitación de ejidatarios para la comercialización registró un considerable incremento al pasar de 6700 becarios en 1976 a 14000 en 1982 (JLP VI Informe:1982)

La intervención en almacenamiento se expandió al pasar la capacidad de 1'294,000 toneladas en 1977, a 4'148,000 en el último año del sexenio lopezportillista. Esta expansión, sin embargo, continuó profundizando la desigualdad en la distribución geográfica de las bodegas. El 55 por ciento de

éstas se ubicó en Sinaloa, Sonora, Jalisco y Tamaulipas (CONASUPO:1988).

La intervención protagónica en la agroindustria harinera también registró cambios cuantitativos de orden positivo. En el sexenio el número de plantas pasó de 3 a 5 (CONASUPO:1988). En cuanto a los apoyos a la industria transformadora del maíz se dio preferencia a la molinera sobre la harinera por el mecanismos de los precios del maíz, como se puede constatar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 25. Precios de venta de CONASUPO a las industrias molinera y harinera (pesos corrientes por ton.)

Año	Ind. Molinera	Ind. harinera
1977	2375	2375
1978	2375	2375
1979	2375	2375
1980	2375	4624
1981	3000	4624
1982	3000	4624

Fuente: SHCP:1985

La participación de la CONASUPO en las ventas totales de maíz fue del 28 por ciento promedio anual, mayor que la del sexenio anterior que se ubicó en 20.7. El subsidio aportado por el Estado en las ventas del maíz pasó de representar el 35 por ciento del precio pagado por el consumidor final en 1976, al 71 por ciento en el bienio 1980-1981 (Appendini:1992).

La distribución de los productos básicos conoció en 1977 una nueva forma de intervención con la creación de la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA) para surtir a pequeñas tiendas en toda la república. Por otra parte, las actividades de DICONSA revierten la tendencia benefactora del consumo urbano y empiezan a apoyar el consumo rural. Las tiendas urbanas registran un crecimiento moderado al pasar de 2,125 en 1977 a 2242 en 1982 (+5.5 por ciento). Las rurales, en cambio, aumentaron espectacularmente ya que su número pasó en el mismo periodo de 751 a 9049; es decir, en términos relativos una variación de +1115 por ciento (calculada con datos de CONASUPO:1988).

La creciente participación en el abasto rural nos permite descubrir aspectos importantes de esta forma intervencionista. Hasta 1979 las tiendas DICONSA habían sido concesionadas a comerciantes privados que en no pocas ocasiones aprovechaban la crónica escasez para vender los

productos básicos a precios mayores que los mercados oficialmente (Fox:1991). En otras palabras, la correlación desfavorable hacia la demanda hacía posible que los concesionarios se apropiaran el subsidio destinado a los consumidores del campo. El flujo que en el proyecto intervencionista debería ser *Estado-consumidores rurales*, por obra de los comerciantes se convirtió en otro *Estado-comerciantes*.

Esta desviación de los subsidios se explica por las formas corporativas de representación e intervención, ya que muchos de esos comerciantes se habían constituido en caciques locales o estaban vinculados con ellos. Tradicionalmente los caciques se encuentran en las estructuras municipales o ejidales de cada región.

Las manifestaciones de inconformidad de los consumidores rurales se combinaron con la sensibilidad de un sector de la burocracia nacional y así fueron conformando un proyecto para conquistar el subsidio estatal canalizado a través de las tiendas rurales.

Los caciques y comerciantes contaban con el apoyo de una parte mayoritaria de las burocracias estatales. Según testimonios recogidos por Fox, un 70 por ciento de los funcionarios municipales y ejidales se oponían al proyecto emergente de los consumidores rurales.

El proyecto democrático del reparto de los subsidios realizó grandes avances al lograr la construcción de 260 almacenes, ahora sí cercanos a los demandantes, la adquisición de 3,000 vehículos para el transporte de las mercancías con el objeto de romper el monopolio caciquil en dicho servicio, y una genuina participación en los Consejos Comunitarios de Abasto que -en mano de los consumidores- se convirtieron en un valioso instrumento contra el dominio caciquil. Los mayores avances tanto en organización como en el abasto se alcanzaron en estados deficitarios de maíz como Oaxaca.

La intervención en la producción.

La intervención en el proceso productivo es el aspecto más importante del sistema de la autosuficiencia. Los subsidios en fertilizantes alcanzaron una magnitud equivalente al 30 por ciento de su costo y en semillas mejoradas llegó al 70. La superficie acreditada de maíz aumentó en 35 por ciento de 1981 a 1982 con tasas de interés inferiores a las del mercado.

El cuadro siguiente da cuenta de algunos de los principales apoyos a la producción.

Cuadro No. 26. Apoyos estatales a la producción de maíz 1977-1982 (miles de ha).

Año	Superficie temporalera acreditada por BNCR	Superficie asegurada	Superficie sembrada con semillas mejoradas PRONASE
1977	1166	n.d.	492
1978	1213	n.d.	384
1979	1173	n.d.	335
1980	1238	n.d.	707
1981	2060	2869	1006
1982	2871	3102	1000

Fuente: SARH *Estadísticas básicas para la planeación del desarrollo rural integral*, T. I-II, México, 1983.

Forma inédita de intervención en la producción de maíz la configuró la conversión del Estado en productor directo en algunas regiones de la geografía nacional. Con el objeto de superar el problema de la ociosidad de las tierras que se encontraban en litigio, el Estado -mediante la Productora Nacional de Granos Alimentarios (PRONAGRA)-, estableció el cultivo del grano en ellas²¹.

Crisis del sistema de la autosuficiencia.

A diferencia de los sistemas de intervención anteriores, las contradicciones del SAM no provinieron de las pugnas internas al complejo de agentes participantes en la comercialización del maíz. Por una parte, la gestión estatal de los subsidios se realizó según las pautas tradicionales de control, verticalidad y ausencia de la participación de los agentes, lo cual condujo a niveles notables la ineficiencia y la corrupción²².

Por la otra, el sustento económico del sistema intervencionista se volvió cada vez más frágil. Los descensos en los precios internacionales del petróleo redujeron con velocidad progresiva los ingresos estatales

²¹ Estudios como el de Concheiro:1983 y Guerrero:1990 dan testimonio de la actuación de esta paraestatal en Campeche y Jalisco, respectivamente.

²² En el Distrito de Riego de Tomatlán, Jalisco, siguiendo los lineamientos de la planeación estatal (SAM) las autoridades ordenaron cultivar maíz en tierras que si acaso eran aptas para algún tipo especial de pastos, desde luego con lamentables resultados. Por lo demás, no era extraño observar en esa región el desperdicio de agroquímicos, infraestructura de riego y maquinaria por la falta de organización de los ejecutores del SAM.

y, de esta manera, lo que antes le proporcionó libertad de decisión, ahora se la quitaba. ¡Los recursos petroleros hicieron posible tanto el inicio como el fin del Sistema Alimentario Mexicano!

2.7. El patrón de los sistemas de intervención gestores de la comercialización del maíz en México.

ANDSA en 1936 y el SAM en 1982 representan la fase inicial y embrionaria y la fase más intensa y desarrollada, respectivamente, de la intervención del Estado en la comercialización del maíz en México.

No obstante las convergencias y divergencias que hemos analizado entre el sistema creado por el Estado en este periodo y los sistemas específicos, originados precisamente por las divergencias entre la actuación real y la planeada, podemos encontrar características que persisten a lo largo del periodo y que son distintas a aquellas del periodo que se estudiará en el siguiente capítulo. ¿Cuáles son los rasgos comunes a los distintos sistemas de intervención que persisten a lo largo del periodo y que constituyen un patrón intervencionista al que nosotros denominamos de *gestión estatal*?

1. Lo primero que salta a la vista del investigador es que se registra un cambio cualitativo con respecto a las formas de intervención del periodo inmediato anterior. En efecto, de formas marginales de carácter jurídico-punitivo²³ se pasa a formas protagónicas de intervención en la esfera comercial. En este lapso el proceso social de intercambio de la mercancía maíz llevado a cabo por diferentes agentes sociales, resulta incomprensible sin la intervención estatal.

2. Para que un patrón de intervención en la comercialización se constituya como tal, se requiere la modificación de las relaciones sociales existentes. Por tanto, la intervención estatal no se restringe al proceso específico de la comercialización del maíz, también es determinante en la creación de los agentes sociales que la ejecutan.

3. La correlación de las fuerzas que determina las formas de intervención en el mercadeo del maíz constituye una pieza de la correlación macrosocial. En otras palabras, la intervención en el mercado maicero es subordinada a la intervención en el proyecto de desarrollo del capital industrial y comercial. Sin embargo, las manifestaciones de

²³ El artículo 28 de la Constitución de 1917 confirió al Estado mexicano la capacidad para combatir el acaparamiento. En 1929 el Congreso expidió la Ley Orgánica del mencionado artículo que proporcionó el sustento jurídico de la Junta Reguladora de Precios, institución que ejerció actividades esencialmente jurídicas y punitivas.

las fuerzas de los agentes que intervienen en la comercialización sí inciden en las crisis y cambios de las formas de intervención.

4. La expresión concreta del carácter subordinado de los sistemas de intervención en la comercialización del maíz con respecto al desarrollo industrial se refleja en el objetivo más persistente durante todo el periodo: proteger a ciertos segmentos del consumo urbano (principalmente trabajadores de la Ciudad de México) y, en última instancia, salvaguardar las condiciones de la rentabilidad del capital invertido en las actividades secundarias y terciarias.

La expresión geográfica de lo anterior es la concentración de los subsidios al consumo en el área urbana de la Ciudad de México, como principal centro obrero del país. Esto último comprueba la hipótesis de que la intervención estatal en la economía no sólo está determinada por las necesidades de la acumulación de capital, sino también por las presiones de los grupos sociales (*enfoque endogenista*). En este caso confluyen tanto procesos de acumulación que se concentran en un sitio geográfico como las manifestaciones obreras contra la carestía de la vida y específicamente contra las alzas en los precios del maíz. Desde esta perspectiva, el planteamiento del problema principal para el Estado fue siempre en términos de cómo evitar que las alzas de los precios repercutieran negativamente en los consumidores urbanos y en las condiciones del desarrollo del capital industrial y comercial.

5. Un patrón de intervención en la comercialización subordinado al desarrollo autocentrado implica que las principales fuerzas sociales que definen los sistemas de intervención en este periodo se encuentren al interior del país. Los capitales internacionales en una primera etapa tuvieron poca influencia en dichos sistemas y fue hasta después de la segunda guerra mundial, cuando incrementaron su presencia e influencia hasta llegar a ser decisivas para el periodo que se analiza en el siguiente capítulo.

6. La correlación entre la oferta y la demanda de maíz contribuye a explicar los cambios entre sistemas más autoritarios o más liberales de intervención. A mayor escasez del volumen ofrecido del maíz, con respecto a la demanda, corresponden sistemas más autoritarias (jurídico-punitivas, ventas obligadas, obstáculos a la libre circulación del maíz en la geografía nacional, monopolio estatal de importaciones y exportaciones, etcétera). A una situación de mayor oferta que demanda corresponden sistemas que fomentan la libertad en el mercadeo.

La escasez relativa del grano induce sistemas de intervención más amplias que inciden no sólo en la comercialización sino también en la producción y el financiamiento; es decir, en el ciclo completo del capital invertido en el mercado maicero. La abundancia, por el contrario, crea las condiciones para la aparición de

sistemas intervencionistas más centrados en la comercialización y con menor incidencia en producción y financiamiento.

7. La correlación entre oferta y demanda de maíz constituye la base económica del poder negociador de los agentes involucrados en la comercialización. La escasez relativa potencia la capacidad de negociación de los agentes ligados a la oferta (productores comerciales, excedentarios y comerciantes). La abundancia relativa favorece a los agentes ligados a la demanda (consumidores productivos e improductivos y capitales ligados a ellos).

8. La manifestación de las fuerzas de los agentes sociales de la comercialización del maíz, tratándose de incidir en las formas de intervención, se realiza de manera diferenciada. Los agentes que intervienen como poseedores de recursos escasos como el capital o los naturales de mejor calidad (productores comerciales, capitalistas industriales o comerciales) tienen en la huelga de inversiones o en el cambio de cultivos sus principales armas para lograr el triunfo de sus proyectos. Los poseedores de recursos abundantes como la fuerza de trabajo o los naturales de peor calidad (productores excedentarios, deficitarios y consumidores improductivos), como no pueden hacer prevalecer sus demandas en los terrenos propios del mercado, se ven obligados a manifestarse en el plano de lo social.

9. Entre los productores de maíz, la cantidad y calidad de los recursos detentados (capital y naturales) y los distintos volúmenes de oferta a ellos correspondientes, condicionan la mayor o menor densidad y eficacia de sus formas organizativas para la comercialización. Entre los productores comerciales y excedentarios existen mejores condiciones para el desarrollo y funcionamiento exitoso de las organizaciones y, caso contrario, para los deficitarios.

10. Para explicar plenamente la intervención estatal, no bastan la correlación oferta-demanda de maíz ni las presiones de los agentes económicos involucrados en una política específica. Es necesario tomar en cuenta también los grados de libertad con que cuentan los representantes gubernamentales en una coyuntura determinada. La existencia del SAM ilustra este fenómeno.

11. Los sistemas de intervención se han desarrollado en correspondencia con las formas corporativas monistas de representación de los agentes participantes en la comercialización del maíz.

2.8. Evaluación general de los sistemas de gestión estatal en la comercialización del maíz.

Una apreciación de conjunto sobre los diferentes sistemas intervencionistas en este periodo debe incluir valoraciones sobre al menos cuatro aspectos fundamentales: el *teórico* o la concepción que el Estado mismo ha manifestado sobre el rol de las formas de intervención en la comercialización del maíz; el de la *participación de los agentes* o el proceso que relaciona las formas de representación con las de intervención; el *tecnológico* o las formas de la intervención elegidas para alcanzar los objetivos planteados y el de la *eficiencia económica* o de los impactos de dichos sistemas de intervención en la productividad de largo plazo en los procesos productivos y comerciales.

Aspecto teórico.

Las justificaciones hechas explícitas por los diferentes gobiernos para intervenir en la comercialización del maíz (desde los *precios rurales de protección* de Cárdenas, hasta los *precios de garantía* de los últimos sexenios del periodo), contienen como elemento central y repetitivo la intención de regular dicha variable de tal forma que los precios al consumidor final se alejen lo menos posible de los rurales con el objeto de proteger al consumidor, al tiempo que se propicia un ingreso que realmente retribuya los esfuerzos del productor.

Esta concepción presupone el reconocimiento de la existencia de un proceso de formación de precios del maíz que incluye fases que van desde el productor hasta el consumidor final. Los precios al productor constituyen una primera etapa seguida por incrementos en actividades tales como el transporte, almacenamiento, agroindustria, distribución y ventas. La intervención en las diferentes fases está dominada por el mismo objetivo general.

Por lo demás, la intervención estatal en determinados segmentos del mercado nacional del maíz es considerada como una acción influyente en los agentes no estatales del mismo, con el propósito de que los precios libres sean condicionados por los intervenidos.

La regulación de los precios del maíz incide directamente en la distribución del ingreso (productores, consumidores improductivos y capitales) y en el proceso de creación de empleos, aspectos intervenidos también por otros medios. Con esto la intervención en la comercialización adquiere el carácter de subsistema de un sistema mayor.

Esta concepción estatal sobre la propia intervención en la comercialización del maíz contiene limitaciones como las siguientes:

Primera. El objetivo general del sistema descansa en el supuesto de que la acción estatal es capaz de beneficiar tanto a productores como a consumidores al mismo tiempo. Este punto de equilibrio ideal, sin embargo, sólo puede ser alcanzado mediante subsidios estatales que eliminen los efectos concentradores del ingreso de las leyes mercantiles. Además dichos subsidios tienen que provenir de transferencias de riqueza generada en otros sectores de la economía y canalizadas al mercado maicero por la acción distribuidora del Estado o de créditos de fuentes internas o externas. Para el primer caso, el sistema podrá persistir en el tiempo si los grupos sociales transferentes están de acuerdo en ello. Para el segundo caso los créditos deben enfrentarse con una capacidad de pago por parte del Estado, confiable y persistente.

Ya que en ambos casos las bases del supuesto resultan endebles ante las presiones de la correlación entre oferta y demanda del maíz, el objetivo general del sistema de intervención en la comercialización del maíz en términos de viabilidad resulta poco consistente.

De esta forma resalta el carácter ideológico de los discursos estatales para justificar la intervención. Entre más se alejen las formas de la intervención real de la pregonada, mayor será el grado de ideologización.

Segunda. Vista la intervención en la comercialización en el periodo como un todo, los conceptos implícitos sobre los grupos sociales participantes resultan abstractos y volubles. Los productores y los consumidores del objetivo general resultan ser diferentes que los grupos sociales concretamente intervenidos a través de precios, compras o ventas. Con esto se pone de manifiesto que no existen los productores o los consumidores en general sino tipologías de unos y otros y que, la eficacia en la regulación del mercado será mayor o menor según la amplitud de la incidencia de las formas de la intervención en los diferentes estratos.

Por otra parte, el concepto y roles de los productores deficitarios sufren cambios radicales de las intervenciones que los consideran como transitorios a aquellas otras que los conciben como entidades con futuro en el desarrollo económico. Esta volubilidad pone en evidencia la escasa consistencia de largo plazo de las formas de intervención.

Esta inconsistencia conceptual es un reflejo de la incapacidad estatal para escapar de las presiones coyunturales de los grupos hegemónicos y para diseñar y aplicar formas de intervención que realmente promovieran el desarrollo agrícola general a largo plazo.

Tercera. La tercera limitación conceptual deriva del carácter subordinado de la intervención en la comercialización con respecto a la intervención en la distribución del ingreso y en la creación de empleos. Esta subordinación combinada con la debilidad de algunos grupos mayoritarios de la comercialización, hace posible que lo que aparecía como transferencias de riqueza de otros

sectores económicos hacia el mercado maicero en el objetivo general, se conviertan en sacrificios de los productores maiceros en aras del desarrollo del capital invertido en las actividades secundarias y terciarias, con lo cual nuevamente se entra en contradicción con el objetivo general.

Por otra parte, la concepción estatal sobre el mercado maicero lleva implícito un supuesto cuya fragilidad es evidente: gran parte de la responsabilidad de la oferta nacional corresponde a unos productores campesinos, cautivos en el mercado por sus tendencias autoconsumistas, que no son capaces de generar una oferta suficiente apoyados por un reparto finito de tierras y una naturaleza que no tiene palabra de honor.

La participación de los agentes.

Los diferentes sistemas de formas de intervención en la comercialización del maíz, en mayor o menor grado, fueron gestionadas y puestas en práctica mediante las formas corporativas cuya representatividad resulta seriamente cuestionable en la mayor parte del período. Esto constituye una limitación con respecto a la estabilidad en el tiempo de dichas formas intervencionistas.

Aspecto tecnológico.

El análisis desarrollado en el presente capítulo sobre los diferentes tipos de formas de intervención muestra que los determinantes de dichas formas no se encuentran en el objetivo general explícito sino en la correlación entre oferta y demanda de maíz, en la capacidad de negociación, a ella asociada de oferentes y demandantes y a los grados de libertad estatal. Por lo tanto, la necesaria congruencia de las formas de la intervención con el objetivo general no resulta evidente. En algunos sistemas lo que salta a la vista es precisamente la incongruencia entre ambos.

Las formas de la intervención en la comercialización vinculadas a una oferta suficiente (fijación de precios, compras, transporte, almacenamiento, distribución y ventas) tienden a beneficiar al consumo y a relegar a los productores. Las que se vinculan a una oferta insuficiente en alguna medida estimulan a los productores pero sobre todo buscan proteger a los consumidores. Finalmente, las que se ligan a sistemas de mayores apoyos a los productores y la declaradamente autosuficientista muestran un mayor grado de coherencia con el objetivo general.

En los cuatro casos, sin embargo, las formas de la intervención inciden de manera diferenciada entre los diferentes estratos de productores y consumidores. Como regla general, los impactos positivos benefician en mayor medida a los estratos con mayor densidad organizativa y

capacidad de negociación y los negativos dañan más a los que cuentan con menor densidad organizativa y capacidad de negociación. Esta tendencia discriminatoria se ve reforzada por la correspondencia de carácter corporativo entre las formas de intervención y las formas de representación.

Los precios reales crecientes y las compras, por ejemplo, al privilegiar a productores comerciales y excedentarios, fomentaron la polarización al hundir aún más a los deficitarios y condenarlos a no poder salir de la improductividad.

La incongruencia que genera la contradicción más importante de este patrón de intervención estatal estriba en que, en términos generales, los sistemas de intervención no apoyaron a los productores campesinos de maíz, principales responsables de la oferta nacional. La casi inexistencia de intervención en infraestructura productiva, medios de comunicación e infraestructura para la comercialización en las regiones temporaleras así lo demuestra.

La eficiencia económica.

El sistema de intervención con oferta suficiente al pagar precios bajos a los productores y al hacer descansar la producción y rendimiento del maíz en el reparto de tierras y en los climas benignos (elementos limitados y veleidosos), no propició la productividad en la esfera de la producción y, por el contrario, soslayó las limitaciones de sus fundamentos.

Las demás formas de la intervención en transporte, almacenamiento, agroindustria harinera, ventas y distribución en cuanto actividades que aumentan la escala de éstas, tienden a fomentar la productividad en el proceso comercial para beneficio de consumidores y capitales empleadores. Los subsidios en precios a las industrias molinera y tortillera no contribuyen a la productividad de las actividades comerciales, constituyen sólo subsidios al consumo.

El sistema de intervención con oferta insuficiente incluye tanto formas punitivas y represivas de las actividades especulativas como otras autoritarias de apoyo a los productores. Mediante el primer tipo de intervención el Estado no contribuye a elevar la productividad del proceso comercial, mediante el segundo tipo sí se fomenta la productividad en las actividades productivas. El carácter coyuntural y efímero de ese género de apoyos, sin embargo, hace que esa productividad sea de la misma naturaleza.

La intervención en la comercialización del maíz con mayores apoyos a los productores engloba formas proveedoras de subsidios a la producción o al consumo pero sin repercusiones en la productividad como las ventas a precios

subsidiados o los servicios gratuitos de costalera, transporte o desgranado para algunos ejidatarios en el PACE. También es posible encontrar en este tipo de intervención formas que sí repercutieron positivamente en la productividad de los procesos productivos como el crédito, asistencia técnica, agroindustria, subsidios en fertilizantes o semillas mejoradas, o en las actividades comerciales como el transporte, almacenamiento o distribución.

En estas últimas formas se pueden distinguir dos clases de impactos a la productividad: aquellos que producen alzas inmediatas y de corto plazo en los rendimientos como la fertilización y aquellos otros cuyas repercusiones se prolongan por un periodo de tiempo mayor como el mejoramiento genético, las mejoras en la tecnología o en los recursos naturales (infraestructura hidráulica, nivelación, métodos de conservación y mejoramiento de suelos, etcétera). Las presiones por aumentar rápidamente la oferta y por responder a las demandas de los productores actuaron como condicionantes para que los impactos a la productividad fuesen mayoritariamente de la primera clase.

Adicionalmente hay que señalar que el carácter corporativo de los sistemas de intervención nuevamente aparece como limitante en los impactos a la productividad al discriminar a los agentes involucrados.

Como balance general, se puede concluir que los sistemas intervencionistas en la comercialización pervirtieron el mercado maicero al no apoyar decididamente al desarrollo tecnológico de los oferentes más importantes del mercado estatalmente gestionado: a los campesinos.

2.9. Los sistemas de gestión estatal en la comercialización de granos básicos: un análisis comparativo.

De manera más o menos simultánea al fenómeno histórico estudiado en este capítulo, se pusieron en práctica en algunos países como Estados Unidos, Francia y Japón sistemas intervencionistas que comparten con el mexicano el protagonismo estatal en la comercialización de granos básicos. En este apartado se pretende establecer puntos de comparación entre dichos sistemas comerciales.

El desarrollo de los sistemas.

Así como en México el proceso intervencionista que se inicia con ANDSA y culmina con CONASUPO representa el desarrollo del sistema comercial de gestión estatal (recordemos que las funciones de la primera institución eran compras, almacenamiento, crédito y abasto, mientras

que las de la segunda ya habían aumentado a precios, compras, transporte, almacenamiento, agroindustria, capacitación campesina, distribución y ventas), así también en los países que proponemos como puntos de comparación, los sistemas intervencionistas evolucionan de lo más simple a lo más complejo.

En Estados Unidos los primeros pasos para la creación del sistema comercial de productos básicos se dan en 1929 cuando la *Agricultural Marketing Act* sirvió de fundamento legal para la aparición de la Oficina Agrícola Federal, institución que alentó la organización de cooperativas de mercadeo y las proveyó de financiamiento. En 1933 el gobierno federal pone en funcionamiento la institución que por décadas se convertiría en la columna vertebral de una intervención consistente en la comercialización de básicos: la *Commodity Credit Corporation* (Rochac:1960).

En Francia encontramos antecedentes en la Oficina Nacional Interprofesional del Trigo (1936) que desempeñó funciones en la fijación de los precios y el impulso al mercadeo y almacenamiento (León:1994). La reconstrucción posterior a la segunda guerra mundial contribuyó a la renovación del sistema comercial que sufre un proceso de expansión y modificación en 1957 cuando se inicia el diseño y funcionamiento de un sistema comercial para la Comunidad Económica Europea.

En Japón la Ley de Control Alimentario de 1942 se fijó como objetivo alcanzar el control de la oferta de básicos para asegurar el abasto nacional. Sin embargo, no fue sino hasta 1961, con la Ley Básica de Agricultura cuando se despliegan todos los elementos sistémicos de la intervención en la comercialización del arroz.

Los sistemas comerciales estatalmente gestionados.

Como se ha visto a lo largo del presente capítulo, el sistema comercial estatalmente gestionado de México --aunque declarativamente fue diseñado para intervenir en los precios del maíz y demás actividades comerciales con el objetivo general de ofrecer precios bajos al consumidor y remunerativos para el productor--, en realidad lo único persistente a lo largo del periodo (1936-1982) fue el apoyo al consumidor. Sólo en ciertas coyunturas (sistema con mayor apoyo a los productores y el que buscó la autosuficiencia) el sistema comercial realmente incentivó a los oferentes.

En Estados Unidos el sistema comercial estatalmente gestionado forma parte de otro más general de intervención en la agricultura de básicos que con toda claridad ha perseguido como metas:

- 1) La autosuficiencia alimentaria
- 2) La productividad agrícola
- 3) El mejoramiento constante del ingreso de los productores agrícolas.

De esta forma, la intervención en precios, almacenamiento, distribución y ventas se ha regido por el criterio de alcanzar los objetivos anteriores. Ha sido un sistema comercial subordinado a la autosuficiencia, la productividad agrícola y el mejoramiento del ingreso de los productores.

Las formas intervencionistas en los precios incluyen precios garantizados, normalmente superiores a los de mercado, y los precios objetivo (*target prices*). Estos últimos se inauguraron en 1973 para trigo, maíz, algodón y cebada (Martínez, I. y Martínez, G.:1996) y han operado siguiendo la siguiente mecánica: si los precios de mercado de los productos mencionados resultan ser inferiores a los objetivo, el gobierno federal paga la diferencia a los productores. De esta forma, los consumidores pagan precios bajos y los productores reciben precios altos.

La intervención en el almacenamiento a través de la Commodity Credit Corporation se inició desde la década de los treinta. El mecanismo más usual ha consistido en la provisión de crédito por parte de dicha institución por un monto equivalente al valor estimado del volumen almacenado (estimación que incluye precios remuneradores). Si al momento de las ventas los precios corrientes del mercado son superiores a los estimados, entonces los productores pagan su crédito una vez vendidas sus cosechas; si en cambio, resultan inferiores, entonces el productor paga con su producto (Rochac:1960). De esta forma el sistema intervencionista en almacenamiento y precios asegura al productor un nivel de ingresos que permita la reinversión.

Un sistema intervencionista de esta naturaleza ha tenido más problemas por el lado de la sobreoferta que por la de la escasez de alimentos producidos. Por esta razón ha incluido programas de control de la oferta y de expansión del consumo.

Entre los primeros tenemos el pago de cuotas por superficies retiradas de la producción y sometidas a programas de conservación de suelos y los convenios de mercado que incluyen determinados volúmenes de producción con precios garantizados.

Entre los segundos encontramos programas para incentivar el mercado interno (subsidios en estampillas, o al consumo de la industria de alimentos balanceados) y el externo (donaciones, financiamiento a países para que importen productos agrícolas de Estados Unidos). Desde 1985 el *Export Enhancement Program* estuvo apoyando las exportaciones de este país frente a la competencia de la Unión Europea. Los subsidios a la exportación de trigo de 1982 a 1986 promediaron el 36.5 de su valor y los destinados al maíz el 27.1 (Martínez, L. y Martínez, G.:1996).

Al igual que en Estados Unidos, en Francia y después también en la Comunidad Económica Europea, el sistema comercial estuvo subordinado al logro de los objetivos siguientes:

1) Aumento de la productividad agrícola, vía progreso técnico.

2) Mejorar el nivel de vida de los productores agrícolas.

3) Asegurar la oferta agrícola para el consumo nacional y regional (art. 39 del Tratado de Roma, Peñalosa:1981).

El objetivo específico del sistema comercial, por tanto, fue el de intervenir en precios, almacenamiento, distribución, ventas y organización, de tal manera que se lograsen los objetivos anteriores.

Las formas más desarrolladas de intervención en los precios, desde los sesentas, han sido la determinación de *precios objetivo* adecuados para sostener los ingresos de los productores, mismos que se defienden con medidas proteccionistas, y los *precios mínimos de intervención*. Estos últimos representan el nivel de precios al cual el Estado compra cualquier cantidad que el mercado no absorba a *precios objetivo*.

Si los precios regionales resultasen menores a los internacionales, entonces se aplican impuestos a las exportaciones con el objeto de no desabastecer al mercado regional. Si, por el contrario, resultasen superiores, entonces se subsidian las exportaciones con un monto igual a la diferencia de los precios + costos de transporte + costos financieros.

La intervención en la organización ha sido de particular importancia en Francia. El impulso a las cooperativas de comercialización (ventas de cosechas, adquisición de insumos agrícolas, proyectos agroindustriales) se ha complementado con las Cámaras de Agricultura, organismos semipúblicos encargados de defender los intereses de los

productores ante los poderes públicos y con fuertes organizaciones de productores que surgieron después de la segunda guerra mundial como la FNSEA (*Fédération Nationale des Syndicats d'exploitants agricoles*), el MODEFF (*Movement de Defense des Exploitants Familiaux*) y los GAEC (*Groupements Agricoles d'exploitation en Commun*) (Klatzmann:1978).

En Japón el sistema comercial estatalmente gestionado se rigió por el logro de los dos objetivos de la política general arrocera:

- 1) Equiparar los ingresos rurales con los urbanos.
- 2) Mantener el control sobre la oferta del arroz y asegurar el abasto nacional (Falk:1994).

La intervención en los precios durante la vigencia del sistema estatalmente gestionado fue congruente con el objetivo de igualar los ingresos rurales y los urbanos. El precio del arroz se calculaba equiparando los costos de la mano de obra rural a los salarios urbanos y, para los demás costos agrícolas, tomando como referencia a aquellos de las unidades de producción menos eficientes.

Si igualamos a 100 unidades monetarias reales los precios oficiales de una tonelada de arroz en 1960, para 1982 ya habían ascendido a 400 (Falk:1996).

La intervención en distribución y ventas se ha materializado en el diseño de dos canales de comercialización del arroz:

- 1) La gubernamental Agencia Alimentaria compra a las Nokyo (cooperativas de productores) y vende a mayoristas y agroindustriales.

- 2) Las Nokyo venden directamente. En 1990, por ejemplo, el 60 por ciento del arroz era comercializado por este canal (Falk:1996).

La participación estatal en la organización cooperativa ha sido importante para explicar este sistema comercial. Los primeros impulsos provienen de 1947 con la Ley de Cooperativas agrícolas. Después de la reforma agraria (1946-1950) las cooperativas se hicieron tanto más indispensables cuanto más pequeñas eran las unidades productivas.

Las Nokyo han concentrado funciones tales como ventas del arroz, adquisición de insumos agrícolas, almacenamiento y financiamiento sobre depósitos agrícolas. En los noventa comercializaban cerca del 70 por ciento de los fertilizantes y la Zenno (Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas) era la sexta compañía más

importante de Japón; el Banco Nacional Cooperativo, por su parte, era el segundo en términos de captación (ibidem).

Para resolver los problemas de sobreproducción se han aplicado programas de estímulo al cultivo de otros productos y el pago de cuotas por no producir arroz, como sucedió en 1969.

Los objetivos de los sistemas comerciales.

Lo primero que salta a la vista al comparar los sistemas comerciales expuestos es la diferencia en los objetivos.

Mientras el sistema comercial mexicano estatalmente gestionado en realidad estuvo al servicio de la acumulación de capital en el resto de las ramas de la economía nacional por la vía de la represión al valor de la fuerza de trabajo -y sólo en contadas coyunturas apoyó el desarrollo de la oferta maicera-, en los casos de Estados Unidos, Francia y Japón los sistemas comerciales fueron convertidos en instrumentos de la autosuficiencia alimentaria, el desarrollo de la productividad agrícola y del mejoramiento de los ingresos de los productores. En Francia y Japón los consumidores tuvieron que pagar precios altos por los productos agrícolas básicos.

Veleidad versus estabilidad de los sistemas.

Otra diferencia importante entre los sistemas comerciales estatalmente gestionados es la veleidad mostrada en México, contra la estabilidad y congruencia a lo largo de todo el periodo de estudio en los demás países. En México los cambios en el sistema fueron cambios de objetivos, con lo cual en realidad estaríamos hablando de cambios de sistema. En los demás países los cambios periódicos fueron más bien cambios expansivos o de ajustes para resolver los problemas que las coyunturas iban presentado, mas nunca fueron cambios de objetivos.

Un reflejo de esto lo constituyen las instituciones encargadas de hacer funcionar a los sistemas. En México de 1936 a 1982 tuvimos por lo menos siete instituciones que lideraron la intervención estatal en la comercialización del maíz. En Estados Unidos, en cambio, la CCC ha permanecido desde los treintas.

Estructura agraria y poder político.

Estas dos variables son importantes para explicar las diferencias entre los distintos sistemas comerciales estatalmente gestionados.

En México el 83 por ciento de las unidades productivas de maíz contaban con menos de 2 hectáreas de superficie (Encinas et al.:1992) y las organizaciones que han representado sus intereses han estado marcadas por el corporativismo supeditado a los sucesivos gobiernos y por el surgimiento de organizaciones independientes que han resultado incapaces de modificar los patrones del intervencionismo.

En Estados Unidos los productores maiceros cuentan con superficies promedio de cincuenta hectáreas (idem) y, en general los productores agrícolas son influyentes en las decisiones gubernamentales.

En Francia a finales de los setentas el 85 por ciento de las explotaciones agrícolas eran consideradas como familiares, pero han contado con fuertes organizaciones defensoras de sus intereses ante los gobiernos (Klatzmann:1978).

En Japón, después de la reforma agraria que concluyó en 1950, tres cuartas partes de la superficie agrícola estaban destinadas a la producción de arroz y el 80 por ciento de ellas estaba integrada por unidades productivas inferiores a una hectárea. Dicha estructura agraria ha registrado una gran estabilidad a lo largo de varias décadas. Sin embargo, a finales de los ochentas los productores agrícolas representaban sólo el 7 por ciento de la fuerza laboral pero tenían el 30 por ciento de los escaños de la Dieta (Falk:1998).

Algunas contribuciones de los sistemas comerciales.

Aunque los cambios que a continuación enunciamos son resultado de una intervención estatal de carácter integral en los mercados de productos básicos, parece innegable la contribución que en ellos hicieron los sistemas comerciales.

1) Productividad de la oferta.

En México los avances en esta materia son realmente exigüos: de 560 kilogramos por hectárea en 1936, se pasó a 1849 en 1982 (INEGI: 1994).

Después de la segunda guerra mundial Francia pasó de una agricultura arcaica a otra moderna. Mediante lo que se ha llamado la *segunda revolución técnica en la agricultura*, el número de tractores pasó de 35,000 antes de el evento bélico a 1.4 millones a finales de los setentas (Klatzmann:1978). Por otra parte, la CEE en 1985 -y recordemos que dentro de ella Francia es un productor agrícola de primer orden-, produjo el 14 por ciento de la oferta mundial de trigo, mientras que Estados Unidos alcanzó el 13. A principios de los ochentas la productividad de la CEE en trigo superó a la de Estados Unidos (León:1994).

2) Autosuficiencia.

En términos generales en México las situaciones en que la oferta fue igual o superior a la demanda pueden ser explicadas más por la expansión de la superficie y por la bondad de los temporales, que por la intervención estatal.

Estados Unidos y Francia -la CEE alcanzó la autosuficiencia en trigo a principios de los setentas (León:1994)-, no sólo

han sido capaces de abastecer sus demandas internas sino que han llegado a ser grandes productores mundiales, como se indicó líneas arriba.

Japón, de 1960 a 1988 registró una tasa de autosuficiencia promedio (participación de la producción interna en el consumo nacional de arroz) del 90 por ciento (Falk:1998).

3) Ingresos rurales y relación campo - ciudad.

En Estados Unidos, Francia y Japón la preocupación gubernamental por mantener los ingresos rurales en niveles altos fue constante. En 1966 los agricultores de la CEE recibían el equivalente al 57 por ciento de los ingresos de un trabajador urbano; en 1979 ya eran iguales. En Japón a mediados de los setentas se igualaron los ingresos rurales y los urbanos; una década después los primeros eran 12 por ciento superiores a los segundos. Esto en un contexto en que los salarios reales de las ciudades se cuadruplicaron de 1960 a 1990 (Falk:1998). Las políticas comerciales y agrícolas de los productos básicos contribuyeron al logro de un desarrollo más armónico entre el campo y la ciudad.

En México, en cambio, más que los ingresos de los productores, fueron los intereses de los consumidores y de los capitales empleadores los que orientaron el funcionamiento del sistema comercial.

De esta forma, en México el sistema comercial estatalmente gestionado del maíz se ha convertido en un factor, entre otros, de un desarrollo desequilibrado en

favor de las ciudades, y principalmente de la capital del país (pie de pág. No. 3).

Recordemos que de 1936 a 1967 el Estado compraba maíz en las zonas productoras para abastecer a la ciudad de México.

Es así como la intervención estatal en la comercialización del maíz realiza su contribución a la conformación de un sistema general de mercadeo de los productos agrícolas que, al paso de las décadas, ha mostrado evidencias de hipertrofia en la Ciudad de México. Este sistema general de mercadeo puede resultar provechoso para intermediarios (ciertos segmentos de transportistas, bodegueros y políticos) pero absolutamente irracional e ineficiente para productores y consumidores ya que provoca triangulaciones y situaciones oligopsónicas y oligopólicas.

No fue sino hasta mediados de la década de los sesentas -una vez que se hace presente la crisis agrícola con sus manifestaciones de descenso en la producción y ascensos en las movilizaciones campesinas-, cuando la intervención estatal comienza a considerar las necesidades de los consumidores del campo. Se crea la Comisión de los Graneros del Pueblo en 1966, que después son incorporados a BORUCONSA (1971), y con ellos la aparición de centros de distribución en zonas rurales.

4). *La economía campesina.*

Hemos visto cómo en Francia y Japón las estructuras agrarias de los mercados de los productos básicos han estado constituidas mayoritariamente por pequeñas parcelas. En esos países, sin embargo, la intervención estatal en precios y distribución convirtió a esos trigueros o arroceros en productores para el mercado. En México el sistema comercial del maíz durante casi todo el periodo (1936-1982) se estuvo sirviendo de los excedentes campesinos para alcanzar su máspreciado objetivo: abatir los precios para el consumidor final. Mientras tanto, los campesinos han permanecido como tales con productividad e ingresos en niveles ínfimos.

¿Quiénes han pagado el funcionamiento de los sistemas comerciales estatalmente gestionados?

La puesta en práctica del sistema comercial de productos básicos en Estados Unidos, con precios tendencialmente altos para los productores y bajos para los consumidores ha descansado en los aportes de los contribuyentes. En Francia son los consumidores quienes han tenido que soportar la

mayor parte del peso del sistema comercial que asegura precios altos para los productores. En Japón han sido tanto los contribuyentes como los consumidores, mientras que en México el sistema comercial del maíz ha funcionado con cargo a contribuyentes y productores.

**CAPÍTULO TERCERO. LOS SISTEMAS ESTATALES
PROMOTORES DEL MERCADO GLOBAL PARA EL MAÍZ
(1983-2000).**

Según lo establecido en el capítulo anterior, los problemas de la deuda externa se convirtieron en el detonante de la crisis que condujo al fin del sistema de gestión estatal de la comercialización del maíz (ver cuadro No. 25). La dependencia de los flujos internacionales del capital puso al descubierto las debilidades y perversiones de un mercado gestionado de manera ineficiente por el Estado mexicano. El mercado maicero con una oferta campesina improductiva debido a los largos periodos de escasa o nula inversión en infraestructura y tecnología mostró nuevamente su incapacidad para hacer frente a las necesidades alimentarias de una demanda agigantada por la explosión demográfica y el creciente fenómeno de la urbanización.

Los flujos internacionales de capital financiero, trabados por la crisis de la deuda externa, constituyen sólo una de las formas del ciclo general. ¿Qué cambios ocurren en el proceso integral del capitalismo mundial?, ¿de qué manera esos cambios condicionan las formas de intervención del Estado mexicano tanto en la economía general como en la comercialización del maíz?

Las respuestas a estas interrogantes se desarrollan siguiendo un orden lógico y cronológico para reflejar el proceso de tránsito hacia la liberación del mercado maicero.

3.1. Las transformaciones en el patrón de acumulación de capital en escala mundial como condicionantes de los cambios en los sistemas de la intervención estatal en la economía en su conjunto, y en la comercialización del maíz en particular.

Más que los cambios recientes registrados en la economía mundial considerados como un objeto de estudio en sí, lo que interesa resaltar en este apartado es el conjunto de impactos de dichos fenómenos sobre los tradicionales sistemas de la intervención estatal en la economía y en la comercialización del maíz en México.

Las condiciones para los cambios.

La crisis que se gestó en los países desarrollados a mediados de los sesentas y que se agravó a principios de los setentas con las dificultades financieras y de costos por las alzas en los precios de los energéticos resulta indispensable para explicar las transformaciones en el patrón internacional de acumulación de capital¹. Los costos

1. Globalización es el término más generalizado para designar el fenómeno al que hacemos referencia.

de producción se vieron incrementados además por erogaciones extraordinarias para combatir la contaminación y altos salarios en condiciones de tasas elevadas de ocupación y fuertes presiones sindicales (Dabat:1980).

La sola crisis no basta, empero, para dar cuenta de la aparición de los cambios. Las bajas tasas de ganancia colocaron a las grandes empresas en el predicamento de encontrar salidas por la vía del desarrollo tecnológico o entrar en proceso de quiebra. Es así como la crisis y la competencia entre las empresas se constituyen, a su vez, en impulsoras de lo que se ha denominado tercera revolución industrial, con avances sin precedentes en campos como la informática, la biotecnología y la robótica². Esta tercera revolución industrial, que en un primer momento fue impulsada por la competencia propia de la crisis, pronto se convierte en aceleradora de la misma competencia, iniciándose así una relación circular ascendente que adquiere la forma de carrera por el desarrollo científico y técnico.

Los cambios en el patrón internacional de acumulación de capital.

La competencia entre las grandes empresas, exacerbada por la tercera revolución industrial, impele a éstas a buscar las mejores condiciones tecnológicas y los recursos naturales y humanos más baratos sin importar en qué parte del globo terráqueo se encuentren. Esto plantea al capital la necesidad imperiosa de eliminar las restricciones territoriales. En esencia se trata de una verdadera redefinición de los espacios territoriales de la valorización del capital. Si antes la valorización se realizaba, de manera preponderante, en el marco de las economías nacionales, ahora la tendencia apunta al abatimiento de las barreras fronterizas. Si con siglos de anterioridad se registraron incuestionables fenómenos de internacionalización del capital, a partir de los setentas del presente ocurren en dichos flujos cambios cuantitativos en dirección positiva y cambios cualitativos al aparecer una mayor unidad orgánica entre los tres tipos de capital: mercantil, financiero y productivo (Dabat:1995 y Morera:1999).

Se trata de un cambio radical en la forma como se produce la plusvalía que incluye modificaciones en procesos tecnológicos, patrones de trabajo (el trabajo inexperto es

². Ibarra (1993) y otros autores conciben a la tercera revolución industrial como la primera causa de la globalización. Para nosotros la mencionada revolución industrial es sólo la causa inmediata.

cada vez más relegado de los sectores más dinámicos), patrones de consumo y de distribución del ingreso.

Estos cambios son encabezados por las grandes empresas transnacionales y apoyados -en los países desarrollados- por una intervención estatal que impulsa la creación de infraestructura y contribuye a crear mejores condiciones para el desarrollo científico técnico (Corona: 1996). En 1994, por ejemplo, las empresas transnacionales realizaron el 40 por ciento del comercio mundial entre ellas mismas (Cardero y Rock:1995). No es extraño, por tanto, que dichas empresas se conviertan en las principales impulsoras de la globalización.

Los procesos productivos aceleran las transformaciones ya vislumbradas por Drucker (1974): a la clásica separación entre el productor y los medios de producción hay que añadir ahora la del producto terminado con respecto a sus creadores, ya que el producto final es resultado de un proceso global que se desarrolla en la nueva e internacional geografía económica.

El proceso globalizador, sin embargo, no se expande de manera lineal y progresiva, sino contradictoria. Constantemente genera a y se enfrenta con su antítesis: el proteccionismo. Más bien se trata de la conformación de bloques con apertura hacia el interior y proteccionismo hacia el exterior. De esta manera, el proceso de acumulación internacional del capital va creando una geografía económica delineada por bloques regionales y una periferia marginal. El mayor dinamismo de la acumulación del capital se concentra en los bloques y la anemia aqueja a la periferia.

Informaciones estadísticas revelan que los flujos comerciales, por ejemplo, tienden a concentrarse en las transacciones intra e inter bloques y a enrarecer con el resto del mundo. En 1979 el 71.2 por ciento de las exportaciones totales de los países integrados en bloques se dirigió hacia los mismos bloques y el 28.8 al resto del mundo (Guillén:1994).

La configuración de bloques entre países de distinto grado de desarrollo encierra relaciones de interdependencia asimétrica entre ellos, ya que si bien se establece una dependencia recíproca, los efectos cualitativos y cuantitativos no son iguales para los países participantes. Los que en los países desarrollados aparecen como cambios expansivos en los mercados, en los subdesarrollados son cambios de dislocación: unos mercados nacen y otros mueren (Drucker:1974). En los países subdesarrollados los impactos de la globalización se manifiestan en apertura comercial, privatización y desregulación, mientras que en los desarrollados se realiza un libre cambio organizado con protección de los sectores débiles hasta que estén en capacidad de competir. Su preocupación principal es cómo

proteger y ampliar sus mercados para no perder la supremacía.

Las formas de representación de los intereses de los centros dinámicos de la acumulación de capital.

Los cambios registrados en el proceso de acumulación de capital en escala mundial exigen una mayor vigencia de las leyes mercantiles tanto en los planos nacionales como mundiales y para ello se requiere del desmantelamiento de los sistemas tradicionales de la intervención estatal caracterizada por el proteccionismo, la regulación y la intervención protagónica en la economía. El nuevo patrón de acumulación de capital a escala mundial es incompatible con los tradicionales sistemas intervencionistas corporativos y de bienestar social.

Los capitales de los centros dinámicos del proceso de acumulación, mediante determinadas acciones e instituciones ejercen presión para cambiar los sistemas de la intervención estatal de tal manera que ahora favorezcan los flujos de las distintas formas del capital por territorios y mercados cada vez más amplios.

Como se ha afirmado con anterioridad, los capitales no tienen necesidad de recurrir a las manifestaciones de tipo social para hacer prevalecer sus intereses. Sus armas se encuentran en acciones de carácter mercantil. La huelga de inversiones productivas o crediticias es una de ellas.

Por esta razón se generalizan en los ochentas los condicionamientos de los organismos multilaterales que administran el crédito mundial a la adopción, por parte de los gobiernos deudores, de modificaciones radicales en sus políticas según los lineamientos de los acreedores (apertura comercial, privatizaciones y control del gasto público, Edwards:1990).

Los condicionamientos de los créditos en situación de crisis de la deuda externa no ha sido la única forma de presionar al cambio en las formas tradicionales de la intervención. Ha sido necesario convencer a los gobiernos y a las sociedades de las bondades del proyecto reformador. Para ello se ha recurrido a la crítica que ciertos grupos sociales ya habían realizado con antelación a la ineficiente y corrupta intervención estatal en la economía, y a difundir teorías normativas que fundamentan el proyecto neoliberal. Al momento de utilizar las mencionadas teorías normativas para convencer al resto de la sociedad sobre las bondades del proyecto impulsado por los capitales de los centros dinámicos de la acumulación, se está dando una ideologización de dichas teorías.

El discurso ideológico retoma la teoría de las ventajas comparativas y las adaptaciones que ha sufrido en tiempos posteriores.

En el primer cuarto del siglo XIX David Ricardo, en un ambiente de polémica parlamentaria sobre las ventajas y desventajas para Inglaterra de importar cereales, discusión que reflejaba los intereses encontrados de industriales y terratenientes, formuló lo que ahora se conoce como la versión clásica de la teoría de las ventajas comparativas.

De esa problemática recoge las preocupaciones sobre los factores que explican la dirección o especialización del comercio internacional.

Inicia su modelo con la premisa de que el valor de una mercancía importada no puede medirse por la cantidad de trabajo contenido en ella, sino por el correspondiente al que encierra la que se entrega a cambio. Por esta razón aún el país que es más eficiente en la producción de todas las mercancías encontrará beneficioso intercambiar aquellas en las que tiene ventajas comparativas con respecto a las demás; es decir, por las que produce de manera menos eficiente en términos relativos.

Si los participantes en el comercio mundial se deciden a adoptar esta política, se llegará a una especialización de cada país en la producción de bienes con ventajas comparativas y todos saldrán beneficiados porque se reducirá la cantidad de trabajo necesario para la producción mundial de todas las mercancías.

En términos monetarios este proceso de especialización conducirá a un equilibrio en la balanza de pagos de los países participantes ya que, de haber superávit en un país, el excedente monetario provocará inflación, primero, y pérdida de competitividad, después, y el proceso inverso en los demás países, con lo cual se arribará a un nuevo punto de equilibrio.

Más de un siglo después de la elaboración teórica de Ricardo, Hecksher (1919) y Ohlin (1933) despojaron al modelo ricardiano de la influencia de la teoría del valor trabajo y lo reconstruyeron en términos de costos de oportunidad. Dicha reconstrucción es la que se conoce como la versión neoclásica de las ventajas comparativas.

Para estos autores la especialización estará determinada por la abundancia del factor que más se utiliza en la producción de cada mercancía. Así un país exportará el bien que usa de manera más intensa el factor abundante, tratése de capital, mano de obra o recursos naturales.

Samuelson posteriormente completa la versión neoclásica al afirmar que el libre comercio de mercancías conduce a una situación en la que el pago o remuneración a un mismo factor es igual en todos los países tanto en términos absolutos como relativos.

Como puede observarse, el conjunto de los fundamentos de la ideología neoliberal guarda poca coherencia interna al combinar elementos de la teoría del valor trabajo con costos de oportunidad y supuestos de competencia perfecta que poco dicen en condiciones de una competencia cada vez más imperfecta. Sin embargo, el conjunto de las teorías recibe la unidad de su carácter eminentemente normativo. Es decir, afirmaciones que no pretenden explicar la realidad del comercio internacional, sino conducir la intervención estatal por una dirección deseada.

El carácter normativo de las afirmaciones teóricas e ideológicas encierra sus principales debilidades. Si apriorísticamente se asegura la bondad de un conjunto determinado de formas de intervención, los resultados del mismo serán sus primeros jueces.

Keynes ya había criticado el supuesto ricardiano de que el aumento o disminución del dinero necesariamente mueven los niveles de precios en la misma dirección. Es posible, afirmó, que un país superavitario acumule medios de pago, con lo cual se ejerce presión a la baja en las tasas de interés y así se fortalece la productividad y la producción. Caso contrario sucede a los países deficitarios que tienden a endeudarse. Los países con excedentes de capitales pueden también exportarlos hacia los países de menor desarrollo y las tasas internacionales de interés tenderán a igualarse, pero el desequilibrio comercial continuará (Ruiz:1981).

La hipótesis central de las ventajas comparativas pregona un beneficio para todos los países participantes en el mercado. Este es justamente su aspecto más controvertible.

Leontief en un estudio empírico sobre el comercio internacional de los Estados Unidos en los cincuentas, descubrió que la especialización de su comercio seguía pautas opuestas a las sugeridas por Hecksher y Ohlin, ya que ese país exportaba más productos intensivos en trabajo que en capital (Villarreal:1979).

Otra estrategia de convencimiento seguida en los ochentas por los divulgadores de las políticas del Banco Mundial³, consistió en proponer a países subdesarrollados el ejemplo de las políticas exitosas de algunos países de Asia. Habría que imitar, se recomendaba, su relevante desempeño en términos de crecimiento, producción industrial, exportación de manufacturas, empleo, distribución del ingreso, inflación y servicio de la deuda.

Los investigadores de la institución multilateral concluían que América Latina se encontraba en el atraso por el excesivo proteccionismo, la falta de estímulos al ahorro

3. Balassa, Bueno, Kuzynski, Simonsen, entre otros.

y la inversión eficiente y la participación exagerada del Estado en la economía.

Por tanto, las estrategias de desarrollo deberían sufrir modificaciones para:

1) Proyectarse hacia el exterior mediante tipos de cambio competitivos, un reducido proteccionismo y estímulos internacionalmente aceptables a las exportaciones.

2) Elevar el ahorro con tasas de interés positivas reales y bajos déficits presupuestarios, fomento a la inversión extranjera y supresión de controles al capital externo.

3) Modificar de raíz el papel del Estado mediante la desregulación y la privatización de las empresas públicas⁴.

Las transformaciones en las formas de intervención estatal en la economía.

La conformación de un patrón de acumulación de capital internacional cuyos centros dinámicos requieren de libertad para los flujos capitalistas en cualquiera de sus formas (comercial, productiva o financiera) impone a los Estados nacionales la necesidad de cambiar sus formas tradicionales a otras que promuevan dichos flujos.

Las funciones del Estado en la economía no desaparecen, se transforman. El nuevo papel del Estado consiste en crear las condiciones para que los capitales nacionales o internacionales puedan valorizarse en el contexto de la competencia global (Hirsch:1996).

Este nuevo rol explica como los sistemas regulatorios y proteccionistas que se desarrollaron de los treinta a los ochentas se ven sometidos a su desmantelamiento progresivo, al tiempo que aparecen otros más acordes con el nuevo patrón de acumulación. Explica también la desregulación de los mercados y la cesión por parte del Estado del papel protagónico al capital privado (al interior de las economías nacionales) y la apertura de las fronteras (hacia el exterior).

Si antes los Estados nacionales condensaban las decisiones sobre las políticas económicas, ahora los centros dinámicos del capitalismo mundial y las instituciones reguladoras de los flujos del capital en sus diferentes formas (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, GATT-OMC) adquieren cada vez mayor importancia en el proceso de la toma de decisiones.

⁴. Jenkins (1992) hace una aguda crítica a esta propuesta del Banco Mundial y aclara que gran parte del éxito coreano, por ejemplo, se debía precisamente a una intervención adecuada del Estado.

Los cambios en el patrón internacional de acumulación de capital y la agricultura.

La agricultura es la rama de la economía en la que las tendencias proteccionistas han resultado más evidentes y los acuerdos de apertura más complicados y lentos.

Como se recordará, en el capítulo segundo estudiamos las políticas de seguridad alimentaria que los Estados Unidos adoptaron desde los treinta y la CEE y Japón en los sesentas. En la década de los ochentas aparece con mayor claridad el carácter de las políticas agropecuarias como instrumentos de las pugnas por la hegemonía en los mercados mundiales.

Las formas estatales de intervención en la agricultura de los países desarrollados adquieren sentido no sólo por los objetivos de la seguridad alimentaria o de la redistribución de los ingresos entre los productores agropecuarios sino también por la conquista de los mercados externos.

De manera muy esquemática, los sistemas estatales de intervención en los sectores agropecuarios de los países desarrollados se configuraron en torno a dos ejes: el de los ingresos y protección a los productores nacionales y el de la expansión hacia los mercados mundiales.

Los elementos sistémicos específicos del primer eje fueron los precios garantizados, subsidios a la producción (apoyos en riego, transporte, seguros de cosecha, combustible, investigación, asesoría, mejoramiento de tierras, infraestructura y pagos por reducciones de oferta) con el objeto de fortalecer los ingresos de los productores. Al mismo tiempo se crearon formas de intervención como aranceles, permisos de importación, restricciones sanitarias, restricciones cuantitativas o cuotas y restricciones "voluntarias" para protegerlos de la competencia exterior.

Los elementos sistémicos en el segundo eje han estado constituidos por financiamiento a las exportaciones, precios mínimos de venta garantizados, apoyos en transportes, y créditos a países pobres atados a compras a dichos productores. El comercio internacional de estos países es llevado a cabo preponderantemente por grandes empresas transnacionales que dominan los canales de las exportaciones y las importaciones a la vez. Dicho dominio lo fundamentan en el control que ejercen sobre el transporte, los seguros el financiamiento y la información.

En Estados Unidos y la Unión Europea las multinacionales agrícolas llevan a cabo entre el 70 y el 80 por ciento del comercio internacional de trigo, maíz y soya, y cuatro de ellas controlan entre el 70 y el 80 por ciento de dicha actividad (OIT:1996, cit. por Tarrío et al.:1998).

La competencia entre los Estados Unidos y la Unión Europea por los mercados externos contribuyó de manera importante al desarrollo de la biotecnología. Los métodos de fermentación por turboreactor, la ingeniería genética del ADN y la fusión celular, entre otros, vinieron a transformar el concepto tradicional de las ventajas comparativas y a superarlo con el de las ventajas competitivas.

Los países subdesarrollados, en cambio, han puesto en práctica formas de intervención de beneficio a los consumidores y a los sectores secundario y terciario, a costa del sacrificio del desarrollo agrícola.

Como resultado de las formas de intervención de los Estados de países desarrollados y subdesarrollados se desembocó en una situación crítica para la economía agrícola internacional.

En los países desarrollados los desequilibrios se manifestaron en la sobreoferta de productos y las consecuentes bajas en sus precios (a mediados de los ochentas se registró una sobreoferta de 430 millones de toneladas de productos agropecuarios, Vidali:1988) y en una creciente dependencia de los subsidios estatales para seguir manteniendo los procesos productivos y comerciales. En 1986 los subsidios al sector agropecuario en Estados Unidos alcanzaron la cantidad de 36,000 millones de dólares, en la CEE de 40,000 y en Japón de 11,000 (CEPAL:1989).

El otorgamiento de subsidios en los países desarrollados representó perjuicios para los consumidores en la CEE y para los contribuyentes en los Estados Unidos.

Para los países subdesarrollados, exportadores netos, la crisis se manifestó como la imposibilidad para vender sus mercancías a los países desarrollados por el alto grado de proteccionismo al que hemos hecho referencia y por su incapacidad para competir con los productores subsidiados de los mismos países. Los países subdesarrollados, importadores netos, han tenido que sufrir la situación paradójica de depender crecientemente de las importaciones para sus alimentos básicos y no poder comprarlos (aún con precios a la baja) por la crisis de la deuda externa.

De 1986 hasta la fecha se han llevado a cabo negociaciones, acuerdos y modificaciones legales en distintos foros y ámbitos que, en su conjunto, introducen cambios radicales en la agricultura y el comercio mundiales de los productos agropecuarios en los países pobres, pero no así en los desarrollados. Entre otros tenemos a la Ronda Uruguay del GATT (1986-1993), los acuerdos de Blair House

que repercutieron de manera directa en la política agrícola de la Unión Europea en 1992, los acuerdos de Marrakesh de la Organización Mundial del Comercio (1994), la Fair Act de Estados Unidos en 1996 y la reunión de Seattle en 1999.

Los cambios más importantes, que desde luego influyen en la agricultura mexicana, son los siguientes:

1) Abandono de las políticas de autosuficiencia alimentaria (entendidas como el conjunto de formas de intervención estatal que tienen como objetivo la producción de alimentos suficientes para abastecer la demanda nacional) y la búsqueda, en su lugar, de políticas de seguridad alimentaria: garantía de abasto nacional por la vía de las ventajas comparativas (FAO:1988).

2) Impulso a la agricultura de mercado. En la esfera de la producción tienden a desaparecer las formas de intervención que administraban la oferta (control de precios internos, desaparición de los subsidios tradicionales y adopción de pagos directos por hectárea con carácter de transitorios). En el ámbito de la comercialización se reducen los sistemas proteccionistas (disminución de aranceles y subsidios a las exportaciones). En esencia: impulso a la competitividad.

Los países desarrollados promueven y adoptan estos cambios en mejores condiciones para triunfar en la competencia global; los pobres, en cambio, son incorporados en la nueva dinámica bajo condiciones de indefensión y subdesarrollo.

3.2. Los cambios en los sistemas de intervención del Estado mexicano en la economía.

Los cambios en el patrón internacional de acumulación del capital y sus exigencias de libertad para los flujos de capital en cualquiera de sus formas, condicionan las transformaciones de la intervención estatal en la economía. Los condicionamientos tienen mayor impacto en cuanto mayores son las debilidades de la economía mexicana. Veamos el proceso de adaptación de las formas de intervención a los nuevos requerimientos.

Las debilidades de la economía mexicana.

El agotamiento de las formas tradicionales de intervención se hizo evidente en 1982 con la caída de los

precios internacionales del petróleo, el aumento en las tasas internacionales de interés que redujeron los ingresos a la economía mexicana y, como consecuencia de ello, el proceso devaluatorio que provocó desconfianzas y fugas de capitales que terminaron por colocar a la economía en situaciones de extrema precariedad. Con ello sobrevino la incapacidad de pagar las obligaciones del servicio de una deuda externa que había crecido de manera considerable.

Aunque el sexenio de Miguel de la Madrid es particularmente ilustrativo del peso de la deuda externa - como se puede apreciar en el cuadro siguiente-, durante todo el subperiodo la preocupación por los pagos derivados de dichas obligaciones ha estado presente.

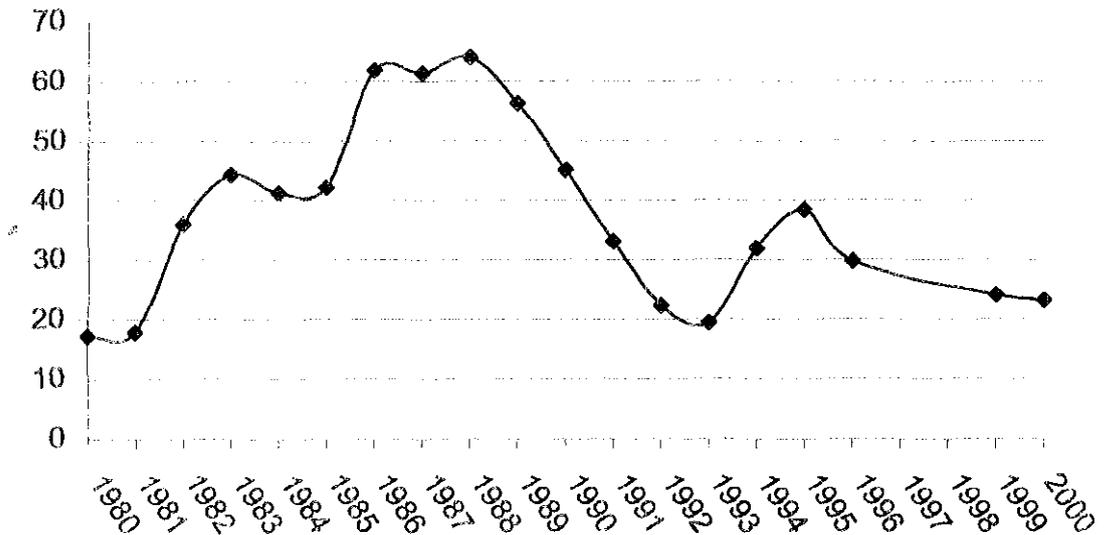
Cuadro No. 27. Deuda externa del sector público como porcentaje del PIB 1980-2000.

AÑO	%
1980	17.20
1981	17.80
1982	35.90
1983	44.30
1984	41.30
1985	42.10
1986	61.80
1987	61.40
1988	64.10
1989	56.30
1990	45.10
1991	33.10
1992	22.30
1993	19.50
1994	31.90
1995	38.40
1996	29.70
1999	24.00*
2000	23.20*

* Sin considerar la deuda del FOBAPROA

Fuentes: Banco de México, Informe anual, 1994.
y Zedillo, 1996. Para 1999 y 2000 (primer semestre) jornada.unam.mx,06.09.00)

Gráfica No. 13. Deuda del sector público como porcentaje del PIB 1980-2000



La necesidad imperiosa del financiamiento para el desarrollo en un contexto de competencia por los flujos internacionales del capital entre los países pobres constituye, desde la parte mexicana, la posibilidad de aceptar los condicionamientos de los centros dinámicos del capitalismo mundial para cambiar los sistemas de intervención.

De 1989 a 1992 las necesidades de financiamiento para la reconversión productiva de la economía mexicana y para mantener el equilibrio de la balanza de pagos, y la pugna por alcanzar el estatuto de mercado emergente y así captar los flujos de capital liberado por la crisis de las economías de Estados Unidos, Alemania y Japón en los primeros años de la década de los noventa, constituyen desventajas que hacen posible de nueva cuenta los condicionamientos para el cambio de las formas de la intervención.

Los condicionamientos.

Estas dos coyunturas de debilidad de la economía mexicana nos permiten corroborar la afirmación de que los capitales poseen en la huelga de inversiones su mejor arma para presionar por cambios en las formas de intervención estatal. Podemos, sin embargo, distinguir dos modalidades bajo las cuales se hacen presentes los condicionamientos:

1) En situación de incapacidad de pago de la deuda externa, de renegociación de la misma y necesidades perentorias de financiamiento, los condicionamientos desembocan en promesas de cambio de formas de intervención por parte de los gobiernos solicitantes en la dirección exigida por los organismos multilaterales reguladores del capital internacional y se formalizan en las cartas de intención, cuya tradición se inicia en septiembre de 1982 con López Portillo.

2) En situación de dependencia de los flujos internacionales de capital para financiar el desarrollo y poder convertir al país en mercado emergente, los cambios en las formas de la intervención se realizan con anticipación para poder atraer dichos flujos y no media ninguna carta de intención⁵. Cuando un país en desarrollo depende -en niveles de consideración- de flujos especulativos, la vulnerabilidad de su economía se acrecienta porque su suerte ahora estará también en función de lo que pase en los demás mercados emergentes.

En ambos casos la disyuntiva es clara: cambiar los sistemas de intervención para adaptarse al proceso globalizador, o encaminarse hacia la periferia del sistema en donde la anemia económica es el común denominador.

El modo tan efectivo como los capitales internacionales ejercen sus condicionamientos para el cambio de las formas de intervención estatal en la economía mexicana, por las vías puramente mercantiles, contrasta con las formas de representación de los intereses de otros sectores como los trabajadores o los campesinos que -aunque en algunos casos empiezan a aparecer algunas de tipo independiente-, en general siguen mostrando las limitaciones propias de un corporativismo decadente.

⁵ Esta última situación es la que pretende ocultar Carlos Salinas de Gortari cuando afirma que los cambios en las formas de la intervención dependen absolutamente de la voluntad de los mexicanos. *México es una de las economías más abiertas del mundo. Hemos anticipado e incluso superado las exigencias de las reglas que norman el comercio multilateral. Así lo hemos decidido unilateralmente por razones de eficiencia económica y por el bienestar de nuestro pueblo* (CSG: marzo de 1990, p. 233)

Los cambios en los sistemas generales de intervención del Estado mexicano en la economía.

El tránsito de un sistema de intervención en la economía a otro distinto incluye formas de intervención de dos tipos:

1) Las *formas regresivas*. Son aquellas cuyo objetivo principal es imprimir a la intervención la dirección contraria a la tradicional; es decir, reducirla al mínimo deseado o, inclusive, desaparecerla.

2) Las *formas progresivas*. Aquellas que imprimen mayor velocidad a formas existentes o nuevas formas con una dirección acorde con el nuevo patrón internacional de acumulación de capital.

El nuevo sistema de formas de intervención refleja una organicidad derivada del objetivo común a todas ellas: crear condiciones para que los capitales puedan participar en la competencia global y, de esta manera, enfrentar a la inflación y la ineficiencia productiva.

Los nuevos sistemas de intervención se pueden agrupar en dos subsistemas claramente diferenciados: el que pretendió estabilizar la economía a partir del control de los precios de las mercancías⁶, de las divisas (tipo de cambio) y del dinero (tasas de interés), y el que se ha preocupado por reestructurar la economía por el impulso a la productividad y la competitividad.

Ambos subsistemas guardan estrechas relaciones entre sí, a veces de complementariedad y a veces de contradicción, lo cual hace que el sistema general haya mostrado evidentes limitaciones.

El subsistema estabilizador, diseñado sobre los supuestos de la teoría monetarista, pretendió alcanzar sus objetivos de acuerdo al principio del equilibrio en el gasto público. Para ello modificó sus formas de intervención para reducir los egresos y aumentar los ingresos.

Para reducir los egresos se ha impuesto un carácter regresivo al gasto público. Por tanto, las formas tradicionales de intervención que permitieron la existencia de subsidios a la agricultura y a la comercialización, por ejemplo, de pronto se vieron sometidas a las restricciones.

Como resultado de este cambio en dicha forma de intervención, el gasto público sufre una transformación importante en su estructura: si antes los rubros que daban cuenta de las inversiones públicas y las transferencias a las actividades productivas eran importantes, ahora las partidas que adquieren mayor relevancia son las destinadas

⁶ El control de la inflación a toda costa y en el menor tiempo posible ha sido una de las premisas básicas de la nueva política económica. *Sólo hay crecimiento económico sostenido y salarios reales crecientes con estabilidad de precios y eso quiere decir inflación anual inferior al 10 por ciento* (CSG:1992, p. 1074).

al gasto social (educación, salud, desarrollo urbano, agua potable, ecología, abasto social y combate a la pobreza extrema) y a la seguridad.

Si antes la intervención estatal en la economía desempeñaba, entre otras, la función de redistribuir el ingreso mediante variadas formas, ahora esta función se lleva a cabo casi exclusivamente con acciones de tipo asistencial. En 1988 el gasto social representó el 32 por ciento del total programable y para 1994 rebasó la mitad del mismo (CSG:1994). Para el sexenio de Ernesto Zedillo el gasto social ha continuado con montos relativos superiores al cincuenta por ciento.

Para aumentar los ingresos, los precios de bienes y servicios públicos sufren constantes ajustes al alza y se inaugura otra forma de intervención: la desincorporación de las empresas públicas por mecanismos tales como ventas, fusiones, transferencias a los estados o liquidaciones. De 1155 empresas públicas existentes en 1983, sólo quedaban 765 en 1988 (DLM:1988). Salinas de Gortari llevó a cabo una segunda etapa de desincorporación de empresas públicas bajo un criterio de selectividad según el cual la cantidad de empresas estratégicas resultó cada vez menor. En 1996 ya sólo quedaban 230 (Zedillo:1996).

La importancia capital concedida por este subsistema al equilibrio fiscal ha impuesto límites al desarrollo económico ya que pone obstáculos en las dos vías tradicionales del fomento a la inversión: la inversión pública por la astringencia fiscal y la inversión privada por un aumento en los impuestos, agravado por las restricciones en los flujos crediticios.

El subsistema reestructurador, diseñado de acuerdo a una visión acrítica del proceso globalizante, pretendió ser una adaptación eficiente a las corrientes internacionales de mercancías y capitales. El nuevo patrón internacional de capital requiere, para su funcionamiento de la libertad integral para los tres tipos de flujos. No pueden darse trabas en alguno de ellos sin afectar al ciclo total.

El objetivo de la apertura comercial fue perseguido por el Estado mediante formas de intervención regresivas como el desmantelamiento de los instrumentos proteccionistas y mediante formas progresivas como el aliento a las negociaciones y tratados comerciales.

Con respecto al primer tipo, el proceso desmantelador del sistema proteccionista se llevó a cabo en dos etapas. La primera se inició en julio de 1985 y tuvo como propósito el cambiar los permisos previos por aranceles. Para septiembre del mismo año, de 8077 rubros, 7168 ya no requerían de permiso previo (DLM:1985). La segunda etapa consistió en bajar los niveles arancelarios. El rango de la desgravación arancelaria bajó de 0-100 que se tenía en 1983, a 0-40 en

julio de 1987 (DLM:1987). Para 1990 el arancel máximo era del 20 por ciento y el ponderado de 6.2 por ciento (CSG: marzo de 1990).

Con respecto al segundo tipo, el conjunto de las formas de intervención se diseñó para fomentar los flujos de mercancías, capitales productivos y crediticios.

Para fomentar el flujo bidireccional de mercancías (de México hacia el exterior y viceversa), en 1985 se reiniciaron las negociaciones con el GATT que el gobierno de JLP había dejado en estado latente por la coyuntura favorable de alzas en los ingresos de origen petrolero.

En el acuerdo de adhesión de 1986 se reconoce el carácter prioritario que México concede a la agricultura y se acepta el programa de sustitución gradual de los permisos previos por una protección arancelaria en la medida en que sea compatible con los objetivos del sector agrícola. Sin embargo, las convicciones liberales de nuestros gobernantes hicieron que el descenso en las tasas arancelarias fuese mucho más pronunciado que el exigido por el GATT. En efecto, México fijó un arancel máximo del 20 por ciento, cuando el organismo multilateral exigía 50 por ciento (Olea:92).

En 1990, durante el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay, Salinas de Gortari proponía entre otros principios rectores de las discusiones, el reestablecimiento de la disciplina básica del GATT (de criterios liberales) y un trato recíproco para los países que han realizado esfuerzos importantes de apertura. Se quejaba además de que los países que más retrasaban la apertura de sus economías, eran los que mayor capacidad de negociación ostentaban (CSG:1990).

Si la adhesión de México al GATT representa la principal forma progresiva en el fomento de los flujos comerciales de Miguel de la Madrid, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y las negociaciones comerciales con otros países y regiones del mundo han significado una profundización de dicha forma de intervención por parte de los gobiernos de Salinas y de Zedillo.

El 17 de diciembre de 1992 los jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México firmaron el TLC que en esencia consagra como principio rector de los intercambios comerciales a las ventajas comparativas y que como único reconocimiento a las asimetrías del desarrollo económico entre los tres países, asigna plazos más largos de apertura para los sectores menos eficientes, como el del maíz en México.

El nuevo sistema de intervención del Estado mexicano en la economía ha exhibido serias contradicciones que, a su vez, han actuado como limitantes para el desarrollo del mercado maicero.

En efecto, para estabilizar tipo de cambio y tasas de interés, México ha dependido de los flujos internacionales de capital. Pero para atraer dichos capitales ha sido preciso elevar las tasas de interés. Esto inevitablemente ejerce presión sobre los costos y sobre los niveles de precios; es decir, se desemboca en una mayor inflación que es precisamente lo que no se desea.

Por otra parte, para mantener un tipo de cambio en equilibrio en condiciones de inflación nacional mayor que la de los países con los que se tienen relaciones económicas se ha tenido que recurrir a las devaluaciones, pero éstas encarecen las importaciones, ejercen presión al alza en los costos de producción, en la tasa de interés y finalmente conducen nuevamente a una mayor inflación.

La reestructuración impulsada por el Estado ha privilegiado a las empresas ligadas con los mercados exteriores y menospreciado los apoyos a los mercados internos. Tal parece que se comprueba la hipótesis de Hirsch (1996) cuando dice que entre más globalizada se encuentra una economía de un país pobre, menor es la capacidad del Estado nacional para incidir en un desarrollo de carácter autónomo.

Los sistemas de intervención en la agricultura mexicana.

Los sistemas de intervención en el subperiodo que nos ocupa (1983-2000) sufrieron transformaciones por etapas. El proceso tiene como eje la transición hacia mercados cada vez más abiertos para la agricultura.

Con respecto al rol estatal en la agricultura, el sexenio de Miguel de la Madrid se inicia con las modificaciones al artículo 27 constitucional para declarar al Estado promotor del desarrollo rural integral, pero desempeñando todavía algunas funciones protagónicas como la creación de obras de infraestructura, abasto de insumos, crédito, capacitación, asistencia técnica y planeación de las actividades agropecuarias por considerarlas de interés público⁷.

Como resultado del subsistema de formas de intervención estabilizadoras, el gasto público destinado al desarrollo

⁷ El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 27, XX).

rural sufrió una caída importante, como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro No. 28. Gasto público en desarrollo rural y social como porcentaje del total programable 1985-2000.

AÑO	DESARROLLO RURAL	DESARROLLO SOCIAL
1985	8.10	31.12
1986	7.91	30.64
1987	6.37	30.58
1988	5.39	31.96
1989	5.51	35.49
1990	5.55	37.92
1991	5.30	34.18
1992	5.30	49.67
1993	4.97	51.71
1994	6.42	51.55
1997	5.61	N.D.
1998	5.18	N.D.
1999	4.80	N.D.
2000	3.80	N.D.

Fuente: calculados con información de Zedillo, E.
 Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.
 Para 1997 y 1998 Miguel Castro, Presidente del
 Consejo Nacional Agropecuario, para 1999 y 2000,
 ANEC (jornada.unam.mx 18.12.99 y 31.08.00)

La información procesada en este cuadro nos permite constatar dos cambios importantes en la inversión pública en la agricultura. En primer lugar que se registra un descenso importante con respecto a la correspondiente del sistema analizado en el capítulo anterior. De 1935 a 1982 la inversión pública anual promedio en la agricultura fue de 13.7 por ciento, mientras que para 1985-1998 sólo fue de 5.52. En segundo lugar, podemos observar que mientras el presupuesto destinado al desarrollo rural baja de manera constante, el que se dirige al desarrollo social aumenta. Estos cambios cuantitativos reflejan un cambio de fondo en los sistemas de intervención estatal en la agricultura: un Estado que participa menos en actividades productivas y más en aquellas de tipo social. En el mercado maicero dichos cambios se reflejarán como un menor apoyo a la producción y

otro mayor, de carácter transitorio, para aquellas actividades comerciales ligadas al abasto social en beneficio del consumidor.

Como resultado del descenso en el gasto público, se inicia un proceso de reorganización de aparatos estatales y empresas públicas del sector agropecuario con el objeto de elevar su eficiencia primero (DLM:1983)⁸, y de desincorporación de paraestatales (producción de semillas, fertilizantes, agroindustrias, entre otras,) después.

Los sistemas de intervención que buscan aumentar la productividad en el sector mediante la liberación de los flujos de mercancías agropecuarias y capitales productivos y financieros se desarrollaron de manera gradual.

Por lo que respecta a la liberación de los flujos de mercancías, en una primera etapa los sistemas de intervención registran cambios de concepción con respecto al rol del Estado en la agricultura al considerar a los productores como protagonistas y al Estado como promotor (por cierto una demanda de los productores ante los excesos de la estatización a la que se llegó en sexenios anteriores).

El sistema de intervención del gobierno de Miguel de la Madrid en la agricultura constituye una excelente ilustración de las contradicciones propias del tránsito del sistema autosuficientista del SAM al propio de la globalización: ¿cómo garantizar el abasto alimentario a una demanda creciente en condiciones de desmantelamiento de las funciones tradicionales del Estado y sin haber arribado a la liberación mercantil?

Aunque los principales programas agrícolas de este sexenio asignaban tareas importantes al Estado, éstas no pudieron cumplirse por las limitaciones presupuestales impuestas por el propio gobierno en el plano macroeconómico. La intervención estatal en este periodo no fue capaz de resolver las contradicciones de la transición. A fin de cuentas aparece como un sistema intervencionista esquizofrénico que por un lado pretendía seguir desempeñando ciertas funciones y, por el otro, las propias exigencias del subsistema estabilizador se lo impidieron.

El Programa Nacional para el Desarrollo Rural Integral de 1985 se fijó como objetivo central el alcanzar la soberanía alimentaria (ya no autosuficiencia como en las formas de intervención vinculadas al SAM) en los productos de mayor demanda. Mientras instituciones multilaterales como la FAO propugnaban el paso de la autosuficiencia a la seguridad alimentaria (reseñado con anterioridad), este

⁸ El 15 de abril de 1986 el gobierno federal absorbió la deuda de la CONASUPO por 1'336,400 dólares de manera condicionada a que la institución comercial realizara cambios en productividad y eficiencia (Hernández:1988).

programa incluía formas de intervención de fomento a la producción interna de alimentos básicos hasta llegar a niveles tales que permitiesen al Estado mexicano la soberanía en las decisiones referentes a la alimentación.

Para lograr dicho objetivo se actúa en dos campos bien definidos: el de la reforma agraria integral (que intenta superar el reparto de tierras y poner mayor énfasis en la seguridad jurídica en la tenencia y en los apoyos a producción, comercialización y organización), y el de la reorganización de apoyos a la estructura productiva con el objeto de fomentar una mayor articulación de las actividades entre sí y con la industria y los sistemas comerciales.

Los instrumentos que se proponen son el manejo adecuado de los precios de garantía para revertir los términos de intercambio, el suministro de crédito y la inversión pública para fortalecer la capacidad productiva de las áreas de temporal (DLM:1985).

El Programa Nacional Alimentario se propuso coadyuvar al objetivo de la soberanía alimentaria mediante la reordenación de incentivos, los apoyos a la productividad y el impulso a la organización de los productores.

El Sistema Nacional para el Abasto buscó incidir en la integración y modernización del proceso comercial agropecuario mediante acciones concretas en tres elementos fundamentales (acopio, transporte y distribución) y siete servicios (normalización, información de mercados, comercialización, almacenamiento, organización, capacitación y financiamiento). Los resultados prácticos fueron casi nulos: por ejemplo con respecto a la construcción de los centros de acopio, después de que se programaron varias decenas sólo tres se construyeron; uno de ellos es el que estuvo subutilizado durante varios años en San Antonio La Isla, Estado de México (observación directa).

Como se puede observar, y aun con las diferencias entre lo programado y lo realizado, en esta primera etapa se piensa más en términos del desarrollo autocentrado que en el de la apertura.

En una segunda etapa se inicia la apertura comercial agropecuaria con la adhesión de México al GATT en 1986. Aunque se reconoce la necesidad de ritmos más lentos de apertura, se pone en marcha un programa para sustituir gradualmente permisos previos por aranceles. México realizó mayores aperturas en el subsector pecuario que en el agrícola. Las concesiones al GATT representan el 64 por ciento en productos pecuarios y 36 por ciento en agrícolas y forestales (Vidali:1988).

En una tercera etapa las formas estatales de intervención diseñan un nuevo sistema regulador de los flujos mercantiles más acorde con las ventajas comparativas. En efecto, con las negociaciones del TLC México perseguía

una mayor seguridad para las exportaciones mexicanas en un contexto de proteccionismo de los países desarrollados, evitar que las barreras fitosanitarias siguiesen obstaculizando las mismas, obtener reciprocidad por la apertura negociada en el GATT, cambiar la estructura de la producción agrícola hacia cultivos más rentables y finalmente, proporcionar a los productores menos eficientes plazos de apertura más largos con el objeto de permitir la reconversión.

Lo negociado en el TLC constituye un nuevo sistema regulatorio que incluye los siguientes elementos:

1) El mercado como principal criterio de asignación de recursos según rentabilidad y ventajas comparativas, pero regulado por los siguientes elementos.

2) Se permiten apoyos internos a la producción agrícola que impliquen distorsiones mínimas y que sean congruentes con los acuerdos del GATT. El documento Dunkel permite los subsidios de categoría verde; es decir, aquellos que se refieren a la investigación, asesoría, infraestructura, carreteras, apoyos a oferta de alimentos domésticos y pagos directos a productores, siempre y cuando no estén vinculados a la producción o a los precios. Otro tipo de apoyos a la productividad categoría ámbar, está sujeto a compromisos de reducción.

3) Cada país se reserva el derecho de imponer impuestos compensatorios a las importaciones que contengan subsidios a la exportación.

4) Cada país podrá adoptar medidas sanitarias de protección, siempre que estén científicamente fundadas, se apliquen sólo en el grado necesario y no constituyan elementos de discriminación o restricción encubierta del comercio.

5) Los países evitarán la aplicación arbitraria de normas técnicas de comercialización.

6) Los países elaboran un calendario según el cual todos los aranceles deberán ser eliminados en un plazo no mayor a 15 años, a partir de la entrada en vigor. Se establecen plazos más largos para los bienes producidos con menor grado de productividad. Estados Unidos, por ejemplo (ya que es el país desde el cual México importa más del 97 por ciento del maíz), desgrava de inmediato el 61 por ciento de las exportaciones mexicanas y México el 36 por ciento de las exportaciones de aquél país. En cinco años Estados Unidos aumenta un 6 por ciento y México el 3; en diez años Estados Unidos 28 por ciento y México el 42 y, finalmente, en 15 años Estados Unidos el 5 por ciento restante y México el 18 por ciento.

7) Los países signantes del TLC podrán aplicar medidas excepcionales de protección temporal

(salvaguardas) cuando ciertos productos se vean afectados por un aumento sustancial de las importaciones.

8) Se establecen mecanismos de solución de controversias.

Adicionalmente a la creación de este nuevo sistema regulador de los flujos comerciales, el Estado mexicano libera prácticamente todos los precios de garantía, se desmantela el sistema intervencionista de la CONASUPO y se restringe su participación al maíz y al frijol⁹; finalmente, se crea el PROCAMPO como un programa acorde con el elemento 2), con el objeto de compensar los subsidios otorgados en otros países, con una duración de 15 años y con un monto de subsidios estable en términos reales durante 10 años y decreciente en los últimos cinco.

Las más importantes formas de intervención que persiguen la finalidad de estimular la entrada de capitales productivos y financieros en la agricultura aparecen en el sexenio salinista y también pasan por diversos estadios de desarrollo.

En un primer estadio podemos observar cambios conceptuales sobre los flujos de capital requeridos por la agricultura para su desarrollo. Durante la campaña presidencial de 1988, CSG plantea como premisa de la modernización del campo a la participación protagónica de los productores pero apoyados por recursos y aparatos estatales traspasados hacia ellos¹⁰.

Apenas un año después en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, lo que era la premisa de la modernización, aparece acompañada por otra de igual importancia: la participación del capital privado en el campo¹¹.

⁹ Los desajustes provocados por la drástica reestructuración de la CONASUPO obligaron al gobierno salinista a crear otra institución de apoyo con la nueva filosofía de no participar directamente ni en compras ni en ventas. En abril de 1991 nació Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Sus funciones más importantes: contribuir a regular los mercados agropecuarios y articularlos con el exterior, crear múltiples empresas regionales con participación del capital privado, impulsar la creación de una bolsa agropecuaria para favorecer el flujo de capitales, crear sistemas de información en cada región y brindar servicios de capacitación y asesoría. La participación de ASERCA en la comercialización del maíz se analizará con mayor detalle más adelante.

¹⁰ En la reunión de Participación Social para el Desarrollo Rural que se realizó durante la campaña presidencial en Villa de Corzo, Chiapas, el 5 de mayo de 1988, CSG declaró que la premisa política de la *modernización rural sería la participación de los productores organizados y con el traspaso de funciones, responsabilidades y recursos, gradual, pero continuamente* (La Jor., 6.5.88, p. 13).

¹¹ *Modernizar el campo implica, de manera fundamental, que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción, sus compromisos y sistemas de trabajo, sin que la autoridad ejerza tutelajes anacrónicos y nocivos. Modernizar al campo requiere también de la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la ley, promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.*

En un segundo estadio de desarrollo y con el objeto de remover los obstáculos que la institución ejidal representaba para el libre flujo de capitales privados nacionales e internacionales, se llevan a cabo reformas de primera importancia al artículo 27 constitucional y a la Ley Reglamentaria.

Las modificaciones legales buscan garantizar una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, crean las condiciones legales para que los ejidatarios puedan enajenar sus tierras y estimulan la creación de empresas con participación del capital nacional e internacional.

Adicionalmente se crean nuevos aparatos estatales para coadyuvar en los objetivos anteriores, como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios que emprenden programas para resolver conflictos, abatir rezago agrario y certificar derechos particulares. Por otra parte, el gobierno salinista apoya -mediante créditos, asistencia técnica y otros instrumentos-, el desarrollo de asociaciones productivas.

Además, se modifica el sistema crediticio al impulsar a la banca privada para que financie a los productores con mayores recursos, al BANRURAL para que conceda créditos a los productores con potencialidad productiva, y a PRONASOL para financiar o subsidiar a los productores improductivos. Las carteras vencidas de BANRURAL fueron traspasadas a un Fideicomiso creado para tal fin (400,000) y a PRONASOL (500,000)¹². Además desaparece la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA) de muy dudosa eficiencia y honestidad y en su lugar se crea AGROASEMEX.

Los sistemas de intervención durante el sexenio zedillista continúan y profundizan el patrón propio de una economía en proceso de adaptación creciente a la dinámica globalizante.

El eje de las formas de intervención en los mercados agropecuarios está constituido por el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) que se inició desde 1994, y la Alianza para el Campo.

Juntos alcanzaron en 1997 una cobertura de 14 millones de hectáreas, de las cuales 7.9 millones (56.6 por ciento) correspondieron al maíz. En 1998 7.2 millones de hectáreas sembradas con maíz fueron apoyadas por este programa (Claridades agropecuarias:1999)

El primer programa, como se apuntó párrafos atrás, está constituido por apoyos directos para compensar los subsidios en los demás países integrantes del TLC. Los montos de los subsidios no han sido, sin embargo, constantes en términos reales: por ejemplo de 1997 a 1998 el monto del subsidio

¹² El PRONASOL es el más palpable reconocimiento de que las transformaciones hacia las ventajas comparativas no están exentas del desperdicio de recursos naturales y humanos; es decir, de que en la reasignación de recursos no existe el automatismo.

registró un aumento del 12.6 por ciento mientras que la inflación lo hizo en 18.6. Si desde un principio se estableció que el subsidio sería de 100 dólares/ha., para el año 2000 apenas llegaba a 78 (jornada.unam.mx, 11.09.00)

Por otra parte, el subsidio de PROCAMPO ha sido utilizado mayoritariamente para el consumo improductivo. En 1999 sólo alrededor de la cuarta parte fue utilizado para adquirir insumos y créditos para la producción agrícola (ASERCA, *Claridades Agropecuarias* No.80, abril de 2000, p.4).

Alianza para el campo está integrada por 22 programas. Los más cercanos al mercado maicero inciden en el financiamiento y el desarrollo tecnológico (fertiirrigación, mecanización y kilo por kilo), pero los recursos son sumamente limitados con respecto a las necesidades del desarrollo de la oferta maicera y benefician de manera diferenciada a los grandes y pequeños productores.

En 1997, por ejemplo, se destinaron 300 millones de pesos para proyectos de fertiirrigación que beneficiaron a 18,000 productores comerciales (16,666.00 c/u), mientras que para equipamiento rural se canalizaron 2,600 millones para 600,000 campesinos (433.33 c/u) (Luis Meneses, Dip. PRD, El fin., 15.10.98, p.14).

Los objetivos que dieron origen a Alianza para el Campo fueron: 1) aumentar el ingreso de los productores, 2) lograr una balanza comercial superavitaria y 3) alcanzar la autosuficiencia alimentaria en granos básicos. Una superficial evaluación *ex post* de este programa nos dice que no se lograron los objetivos: la balanza comercial agropecuaria en los últimos años ha sido deficitaria (ver cuadro No.29), el ingreso de los productores se redujo en un 70% y las importaciones de granos básicos se encuentran en un nivel cercano al 30% de la demanda nacional (Manuel Gómez Cruz y Rita Rinderman, jornada.unam.mx, 11.09.00).

En suma, un conjunto de formas de intervención que no contribuye al desarrollo de la oferta de granos a largo plazo. Los 15 años de gracia considerados en el TLC no son para apoyar a los productores con aumentos en la productividad y competitividad sino para administrar su retiro de dichos mercados.

Los resultados del comercio agropecuario con Estados Unidos, nuestro principal comprador y vendedor, ilustran la afirmación anterior. Si bien es cierto que en el sector de hortalizas México registra un saldo superavitario (USDA, cit. por El Fin. 21.11.98, p.8), el correspondiente al total del comercio agropecuario no nos favorece, según consta en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 29. Saldos de la balanza comercial agropecuaria entre México y Estados Unidos 1995-1999 (miles de dólares).

1995	1996	1997	1998	1999
+27,411	-169,266	-100,155	-336,344	-634

Fuentes: US Bureau of the Census Trade Data, cit. por El Financiero, 19.10.98, p.21 y para 1999, Ernesto Zedillo, Anexo del VI Informe de Gobierno.

3.3. El sistema estatal promotor del mercado global.

El sistema de intervención que incide de manera directa en el proceso comercial del maíz posee un objetivo general que le da organicidad y que rige las relaciones entre todos sus elementos. El objetivo general del sistema aplicado en el subperiodo (1983-2000) ha sido el crear las condiciones para que los agentes privados (bolsa agropecuaria, transportistas, almacenistas y agroindustrias) puedan funcionar y ser competitivos. De esta manera, se espera eliminar la carga para la economía mexicana representada por los subsidios a la comercialización.

El nuevo sistema conlleva cambios cualitativos y cuantitativos en la intervención estatal en el mercado maicero:

- 1) Se pasa de una intervención estatal protagónica a otra de carácter auxiliar y subordinada.

- 2) Las formas regresivas de intervención pretenden dismantelar el sistema estatalmente gestionado que funcionó durante 47 años.

- 3) Las formas progresivas pretenden apoyar el desarrollo de empresas privadas, capaces de competir en el mercado global, para que sean éstas quienes desempeñen las funciones que antes correspondían al Estado.

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

La CONASUPO, institución estatal encargada de intervenir en la comercialización del maíz y otros productos básicos sufre un proceso de dismantelamiento progresivo hasta desaparecer formalmente en abril de 1999.

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

del maíz no se abandona ni disminuye sino, por el contrario, se fortalece¹³.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se intensifican las presiones para liberar el mercado maicero¹⁴ y desincorporar empresas públicas como las agroindustriales. En 1988 el Banco Mundial concedió un crédito a México por 300 millones de dólares pero lo condicionó a que se introdujeran reformas tales como la venta o liquidación de las empresas públicas agropecuarias, se intensificara la apertura comercial y se eliminaran gradualmente los precios de garantía (Escalante y Rendón:1988).

A principios del sexenio se reestructura DICONSA (Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO) en el sentido de privilegiar el abasto rural de tal forma que ya en 1993 el 85 por ciento de la distribución se realizaba en zonas rurales y el restante 15 por ciento en zonas urbanas. Al año siguiente DICONSA y LICONSA pasan a formar parte de la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESOL), con lo que dejan de formar parte del sistema comercial del Estado y pasan al de la asistencia social.

En 1991 se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), uno de cuyos objetivos era el de impulsar el desarrollo de la bolsa agropecuaria como sustituto de la función estatal reguladora de los precios. En 1993 se desincorpora MICONSA e IMPECSA, con lo que tanto la estructura como las funciones de la CONASUPO sufren transformaciones regresivas de consideración.

El gobierno zedillista profundiza las tendencias anteriores y promueve la redefinición de las funciones de la CONASUPO como comprador de última instancia en el mercado de los granos (Zedillo, 1996, p.215). Al mismo tiempo que se trata de reducir al mínimo la acción compradora de CONASUPO, se realiza una reestructuración regional para comprar mayores volúmenes en las zonas de mayor productividad, con lo que se acentúa una forma intervencionista que históricamente privilegió a los productores comerciales y relegó a los campesinos. Bajo este lineamiento se ponen en práctica programas como el de la desincorporación total de las bodegas rurales (BORUCONSA): La idea es que las 1373 bodegas rurales para 1998 sean transferidas a los productores en su totalidad

¹³ La empresa pública de la industria alimentaria se ha consolidado como un instrumento estratégico para garantizar la distribución y el abasto de alimentos (DLM: 1987, p. 719).

¹⁴ El pensamiento representativo del ámbito gubernamental justifica la liberación del mercado maicero. Los argumentos sostienen que el proteccionismo estatal ha sido costoso y deformador de los procesos productivos y comerciales; que la intervención en los precios ha beneficiado a pocos y perjudicado a los consumidores, quienes podrían estar mejor en un mercado abierto, y a la sociedad que tiene que aportar los subsidios (Levy-Sweder:1991, 1993; Téllez:1994).

(Guillermo R. de T., Coordinador de Asesores de la SAGAR, El Fin., 08.X.96, p. 8). Asimismo se privatizan los Almacenes nacionales de Depósito (ANDSA).

En 1998 se concluye prácticamente el desmantelamiento total de la CONASUPO y se liberan los precios de la tortilla. La acción compradora se redefine como la de un comprador más para 1999 y los subsidios al consumo de la tortilla se transfieren a otras dependencias estatales como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

La privatización de las funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado ha llegado al grado de transferir la responsabilidad del manejo de las Reservas Técnicas Reguladoras a los particulares. Así lo anunció el 20 de abril de 1999 Románico Arroyo M., Secretario de SAGAR (De Ita, La Jor., 30 de abril de 1999, p.28).

La caída del presupuesto a CONASUPO y ASERCA refleja el ritmo del retiro estatal del mercado maicero.

Cuadro No.30. Presupuesto de CONASUPO y ASERCA 1996-2000 (millones de pesos corrientes).

AÑO	CONASUPO	ASERCA
1996	8900	
1997	8430	2307
1998	7740	1392
1999	1853	n.d.
2000		3500

Fuentes: El Fin., 20.02.96 y 16.11.98 y para 2000 CNA, jornada.UNAM.mx. 19.03.00

La regulación de los precios: de los precios de garantía, a la bolsa agropecuaria que no termina de nacer.

De 1983 al 2000 se pueden observar tres formas de intervención estatal en la regulación de los precios del maíz: los precios de garantía, los precios de indiferencia y el impulso, en gran medida fallido, a la constitución de la bolsa agropecuaria.

Los precios de garantía fueron liberados según comunicación del Diario Oficial del 30 de marzo de 1994. En este lapso los precios de garantía fueron superiores a los internacionales (Zedillo:1995 y SAGAR:1995). Sólo en 1983 y 1985 los precios nacionales fueron inferiores a los

internacionales como resultado de las devaluaciones de nuestra moneda que ocurrieron en esos años (Calva:1988).

Desde 1995 se inicia el tránsito hacia un nuevo esquema que ha buscado igualar los precios nacionales a los internacionales: los precios de indiferencia (precios de magnitud tal que al comprador mexicano le resulta *indiferente* comprar aquí maíz nacional o importado).

La metodología para calcular los precios de indiferencia es la siguiente:

Precio de indiferencia= precio internacional (Bolsa de Chicago) + costos de ponerlo en puerto o frontera mexicanos + aranceles + costos de transporte a zonas de consumo + costos financieros (M. Barreiro, Dir. De ASERCA, El Fin.5.8.97, p.28).

El precio pagado por la CONASUPO incluye además una bonificación por la calidad de maíz blanco (la información disponible del Servicio Nacional de Información de Mercados nos indica que más del 90 por ciento de las compras de la paraestatal se refieren a esta calidad de grano, El Fin., varios años). Pero incluye también un factor de mercado cuya magnitud es directamente proporcional al grado de competencia que priva entre los compradores del grano. Este factor de mercado se convierte en un mecanismo adicional que contribuye a agrandar las diferencias entre los productores al beneficiar a aquellos que cuenten con mejores condiciones productivas y comerciales, ya que la competencia entre los compradores es mayor en donde existen mayores volúmenes y mejor infraestructura comercial (transporte, almacenamiento, información, etcétera).

Sin embargo, los precios de indiferencia no han operado como tales, ya que la SECOFI ha convertido en costumbre no imponer los aranceles estipulados en el Tratado de Libre Comercio. En 1995 y 1996 el CPN fue de 0.80 y 0.90, respectivamente, lo cual demuestra que los precios nacionales estuvieron por abajo de los internacionales (Rodríguez y Suárez:1997).

La idea original del calendario de desgravación arancelaria pactado en el TLC pretendía conceder un periodo de 15 años a los productores nacionales de maíz para irlos preparando gradualmente para la competitividad global. La eliminación de los aranceles simplemente significa que, al igual que en el periodo 1936 a 1982, el Estado mexicano privilegia la demanda y desdeña el desarrollo de la oferta nacional del maíz. Para darnos una idea de la magnitud de las

importaciones realizadas en esas condiciones, ver el cuadro No.33

La bolsa agropecuaria es uno de los elementos más importantes de la nueva política que intenta crear mercados globales para los productos agropecuarios. Se trata del mecanismo que debe sustituir la función estatal de regular los precios.

ASERCA recibió desde su creación, en 1991, la encomienda de apoyar la gestación y desarrollo de dicha institución.

El proyecto de la bolsa agropecuaria, dado a conocer por distintos funcionarios responsables del área en cuestión, se puede reseñar de la siguiente forma:

Objetivos:

- 1) Mejorar precios a los productores.
- 2) Ofrecer precios bajos a los consumidores.
- 3) Alcanzar costos inferiores a los incurridos por el intervencionismo estatal.
- 4) Eliminar la corrupción que acompaña a la intervención estatal (Lamon Reutten, Representante de UNCTAD, El Fin., 24.1.97, p. 6).

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

Los distintos funcionarios han aclarado que el proyecto de la bolsa agropecuaria pertenece fundamentalmente a la iniciativa privada y que al Estado le corresponden tareas tales como:

- 1) dar cauce al proyecto y establecer la normatividad,
- 2) organizar a los productores para compactar la oferta,

3) proporcionar información de mercados (Mario Barreiro, Dir. de ASERCA, El Fin., 21.1.97, p.9).

Según el proyecto, el desarrollo de la bolsa agropecuaria incluye dos etapas:

Primera etapa: el desarrollo del mercado de físicos. Los productores almacenan sus cosechas con la seguridad de que serán vendidas en un futuro próximo a precios adecuados. Vía electrónica compradores y vendedores compran y venden contratos y utilizan como mecanismos de financiamiento a los certificados de depósito y a los bonos prendarios.

Segunda etapa: una vez consolidado el mercado de físicos, debe impulsarse el desarrollo del mercado de futuros. Este mercado en última instancia pretende administrar los riesgos de la volatilidad de los precios tanto para productores como para consumidores. Se trata de asegurar un precio mínimo al productor que asegure la rentabilidad y un máximo al consumidor.

Para ello el productor, de manera anticipada, paga una prima de cobertura y se define un precio piso de acuerdo a las tendencias de los últimos años. Si al momento de la venta caen los precios, el productor recibe una compensación del mercado de futuros.

ASERCA desde 1996 inició un Programa de Coberturas para maíz, trigo, soya, cártamo y algodón con el objeto de proteger al productor ante variaciones negativas de los precios y de contribuir al desarrollo de una cultura financiera y de administración de riesgos en el sector agropecuario. Para la cosecha del ciclo O/I 96-97 se apoyó a 2,219 contratos (190,023 ton. de maíz) principalmente en los estados de Jalisco y Sonora (ASERCA, Claridades Agropecuarias:1998).

Para que una bolsa agropecuaria funcione de manera óptima, deben darse condiciones como las siguientes:

1) que todos los participantes cuenten con un nivel semejante de información.

2) Que la oferta y la demanda se encuentren de tal modo fragmentadas que ningún agente pueda manipular el mercado.

3) Que la economía tenga cierto grado de estabilidad.

Después de nueve años de proyectos y esfuerzos, la bolsa agropecuaria no se ha podido constituir como tal. Obstáculos como la crisis del sistema bancario y la falta de capital privado (Raúl Gutiérrez, Dir. Gral. de Análisis de Mercado de ASERCA, El fin., 19.11.93, p.5), además de la distorsión de los mercados regionales, la anarquía en las normas de calidad, la mala infraestructura comercial y el escaso desarrollo de las privatizadas bodegas que pertenecieron a ANDSA y BORUCONSA, explican porqué la bolsa agropecuaria no se ha podido consolidar.

En octubre de 1997 ciento cincuenta empresarios se reunieron en Guadalajara y llevaron a cabo la preconstitución de la Bolsa Agropecuaria Mexicana (BAMEX), con la finalidad de echarla a andar dos años más tarde. El 3 de febrero de 1999 se realizó la primera subasta de maíz por el Club Cadena Maíz-Tortilla, integrado por productores de la Unión Nacional de Productores de Maíz, molineros y tortilleros.

Esto, sin embargo, lejos de significar el inicio del funcionamiento de La Bolsa Agropecuaria, constituye un esfuerzo tardío (ante la retirada de CONASUPO) de un grupo agroindustrial por asegurar el abasto del maíz.

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

La intervención en las demás actividades comerciales.

Las compras y el TLC.

La intervención en las compras, si bien en términos generales registra una clara tendencia regresiva (sin duda acelerada por los recortes presupuestales de 1998), en algunos casos es posible observar contratendencias que constituyen verdaderas paradojas en el proyecto globalizador.

El retiro del Estado de las funciones compradoras se puede observar en los siguientes fenómenos:

1) La CONASUPO se concentra en las compras de maíz y abandona las de otros productos agrícolas como frijol, forrajes y otros. En 1990 las compras de maíz representaban el 87.20 de sus adquisiciones; para 1994 el porcentaje ya había crecido al 99.10 (CONASUPO, Carpeta Ejecutiva:1994).

2) La primera paradoja la encontramos en la participación de la CONASUPO en las compras nacionales de maíz. Si bien en los últimos años la acción compradora registra claras reducciones, en los años de 1993 y 1994 se alcanzan porcentajes mayores al 44 por ciento, los cuales no sólo son contradictorios con respecto a los parámetros propios del retiro estatal, sino también demasiado altos en comparación con los observados entre 1938 y 1982, con una media de 12.44 por ciento¹⁵

¹⁵ Calculada con información del cuadro No. 6

Cuadro. No. 31. Participación de la CONASUPO en las compras nacionales de maíz 1985-1999.

AÑO	% DEL TOTAL
1985	15.00
1986	20.80
1987	14.50
1988	16.40
1989	16.00
1990	15.90
1991	22.80
1992	27.30
1993	44.80
1994	44.60
1995	20.30
1996	8.80
1997	19.10
1998	12.50
1999	2.7

Fuente: Zedillo, Ernesto. Informes de Gobierno, 1996, 1998 y 1999.

Cuadro No.32. Participación de las tierras de riego en la producción nacional 1985-1999.

AÑO	PRODUCCIÓN	% RIEGO	% TEMPORAL	RENDIMIENTO KGS/ha.
1985	14103	23.00	77.00	1830
1986	11721	24.80	75.20	1841
1987	11607	24.60	75.40	1709
1988	10592	26.60	73.40	1629
1989	10952	24.90	75.10	1693
1990	14635	22.60	77.40	1994
1991	14251	30.00	70.00	2052
1992	16929	31.90	68.10	2345
1993	18125	42.50	57.50	2440
1994	18235	47.00	53.00	2226
1995	18352	34.20	65.80	2288
1996	18026	31.70	68.30	2339
1997	18085	37.80	62.20	2446
1998	18476*	35.30	64.70	2249
1999	18492*	34.10	65.9	2261

*Estimado.

Fuentes: Zedillo, Ernesto Informes de Gobierno 1996, 1998 y 1999.

En 1995 y 1996 la producción maicera de riego empieza a decrecer como resultado del, entre otros factores, descenso en los niveles del líquido en las presas nacionales. De septiembre de 1995 a mayo del año siguiente las presas pasaron de un 38 a un 13.7 por ciento en el nivel de existencias (Zedillo:1996).

La sobrevaluación del peso y las altas tasas de interés, combinadas con la apertura indiscriminada de productos con el objeto de ejercer presión a la baja al proceso inflacionario constituyeron las condiciones para que muchos productores comerciales de riego, ante unos precios regulados del maíz y mejores condiciones de ventas, se decidiesen a ingresar al mercado del maíz. En Sinaloa, uno de los estados en donde es más amplio el abanico de alternativas para los productores, el volumen producido de maíz durante el sexenio salinista pasó de 222,000 a 2.7 millones de toneladas (Agrosíntesis, junio de 1994). En 1999 el maíz ocupó el 35% del total de la superficie cultivada y el 44% de la de riego; en 1998 el maíz representó el 27% del valor comercial, cuando en 1990 era sólo el 6.6% (Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa, jornada.unam.mx, 04.10.00).

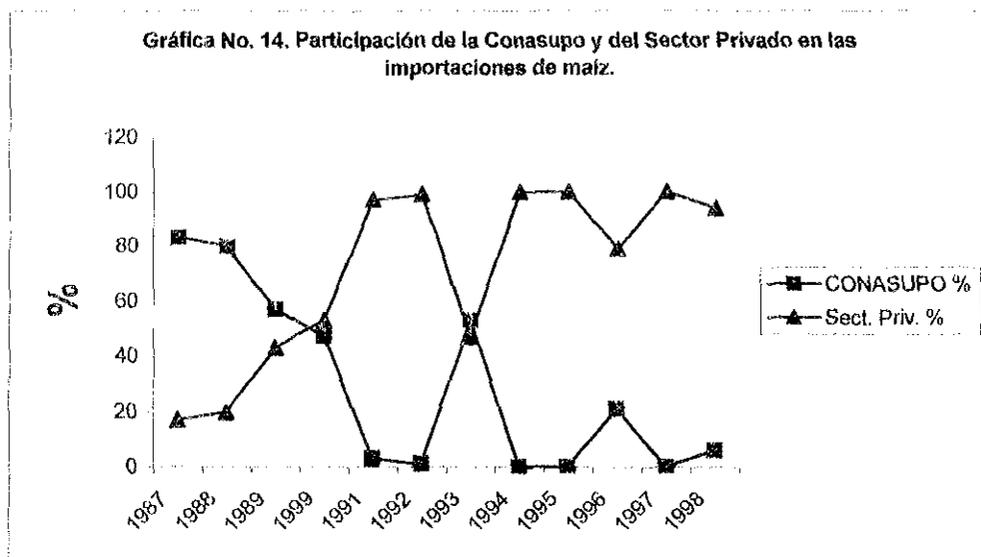
La entrada de productores de riego ha contribuido a aumentar el rendimiento promedio nacional: a manera de ejemplo, en Sinaloa el rendimiento promedio de la producción maicera pasó de 2.7 ton./ha. en 1991 a 5.5 en 1995; en Chiapas la misma variable y en el mismo periodo pasó de 1.3 a 2.3 (INEGI-CP:1998).

Otra forma intervencionista cuyo comportamiento es claramente regresivo es la participación de la CONASUPO en las importaciones de maíz, como se puede advertir en el cuadro que a continuación se presenta.

Cuadro No. 33. Participación de la CONASUPO y el sector privado en las importaciones de maíz 1987-1999 (miles de ton.).

AÑO	CONASUPO	%	SECTOR PRIVADO	%
1987	2082.7	83.00	414.7	17.00
1988	2290.0	80.00	589.8	20.00
1989	2004.0	57.00	1521.6	43.00
1990	1873.0	47.00	2131.9	53.00
1991	41.0	3.00	1306.1	97.00
1992	15.0	1.00	1260.2	99.00
1993	80.0	53.00	72.1	47.00
1994	0.0	0.00	2225.7	100.00
1995	0.0	0.00	2636.0	100.00
1996	1227.0	20.76	4682.0	79.24
1997	0.0	0.00	2439.7	100.00
1998	266.0	6.43	3864.9	93.57
1999	0.0	0.0		

Fuentes: para los años de 1987 a 1995, Zedillo, E.:1996; de 1996 a 1999, calculados con información de Sánchez, Guillermo et al. FIRA, Boletín Informativo: 1998 y Zedillo, E.:1998 y 1999.



La participación de la iniciativa privada en las importaciones constituye una reforma muy importante para

reestructurar los canales de comercialización de acuerdo con las negociaciones del TLC.

Esto nos conduce al análisis de una forma de intervención nueva: la intervención protagónica del Estado en las negociaciones de tratados comerciales con otros países y, para el caso del maíz, específicamente con Estados Unidos, ya que las importaciones mexicanas provienen casi en su totalidad de nuestro vecino del norte. De 1994 a 1996, por ejemplo, los porcentajes de importaciones de maíz norteamericano fueron de 99.99, 100 y 96.85, respectivamente (calculados con información del Banco de México).

La teoría de las ventajas comparativas guió las negociaciones: a principios de la década de los noventa los costos de producción de una tonelada de maíz en Estados Unidos ascendían a 93 dólares y en México a 180; el rendimiento promedio en el primer país de 7.5 toneladas por hectárea y en el segundo de sólo 1.7; la superficie promedio de las unidades de producción de maíz en el primer país era de 49.2 ha. y el segundo de 2.4; en México el 83 por ciento de los productores poseen parcelas inferiores a 2 ha., 14.5 por ciento entre 5 y 15 y sólo el 3 por ciento mayores a 20 hectáreas (Encinas et al.:1992).

Los sistemas comerciales del país del norte dominados por pocas y grandes empresas transnacionales cuentan con altos grados de eficiencia y de dominio de los mercados mundiales, mientras que los mexicanos se caracterizan por la heterogeneidad en la que se encuentran empresas privadas compradoras, la participación estatal que no se distingue precisamente por su eficiencia y una multitud de canales con altos grados de intermediación.

Como resultado de la disponibilidad de recursos y el desarrollo tecnológico, en los ochentas Estados Unidos participó con el 70 por ciento del maíz comercializado en el mundo y en los primeros de la década de los noventa aportó el 40 por ciento de la producción mundial del grano (ibid.).

Por otra parte, de 1985 a 1990 las importaciones maiceras de México fueron del orden del 25 por ciento con respecto a su oferta total y Estados Unidos fue el principal proveedor (Vélez y Rubio:1994).

En esas condiciones las expectativas del país norteamericano durante las negociaciones del TLC --por lo que respecta a los productos agropecuarios--, estaban cifradas en vender a México productos como maíz, granos forrajeros y oleaginosas, y las de México en encontrar mejores condiciones para sus exportaciones en hortofrutícolas, ganaderos y productos tropicales. Fue así como se llevaron a cabo las negociaciones sobre el maíz en las que el proyecto vencedor fue el

promovido por los capitales internacionales, los grandes representantes del capital nacional agrupados en la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y una burocracia caracterizada por una fe ciega en las ventajas comparativas. Las organizaciones corporativas de los productores no fueron capaces de diseñar y defender un proyecto alternativo y las independientes sí lo intentaron, aunque de manera infructuosa¹⁶.

Los acuerdos del TLC especifican un periodo de 15 años para reducir a cero los aranceles a las importaciones. Se establece una cuota inicial libre de arancel de 2.5 millones de toneladas y un arancel excepcionalmente alto de 204.6 por ciento para las importaciones que excedan dicha cuota. Las cuotas libres van aumentando progresivamente al tiempo que los aranceles disminuyen hasta llegar a cero en 15 años.

Cuadro No. 34. Calendario de desgravación arancelaria y cuotas libres de arancel en las importaciones de maíz.

AÑO	DESGRAVACIÓN ARANCELARIA %	CUOTA LIBRE DE ARANCEL (TON.)	IMPORTACIONES
1994	206.4	2500000	2276470
1995	197.8	2575000	2590510
1996	189.2	2652250	5909040
1997	180.6	2731792	2439740
1998	172.2	2813745	4130988*
1999	163.4	2898157	
2000	145.2	2985102	
2001	127.1	3074655	
2002	108.9	3166895	
2003	98.8	3261902	
2004	72.6	3359759	
2005	54.5	3460552	
2006	36.3	3564369	
2007	18.3	3671300	
2008	0.0		

*Cupo autorizado por SECOFI para 1998.

Fuente: Sánchez, Guillermo et al. FIRA, Boletín Informativo:1998.

¹⁶ Una de las metáforas más ilustrativas de la participación de los productores agropecuarios fue la expresada por un funcionario del propio gobierno salinista: *Los productores agropecuarios recibieron la apertura comercial con los ojos cerrados y las manos atadas* (J. Ignacio Portillo, Dir. de ASERCA, El Fin., 19.06.92, p.18).

La cuarta columna ilustra la magnitud de las importaciones que SECOFI autorizó se realizaran sin arancel, como ya se comentó con anterioridad.

Los impactos de este tratado comercial coordinado por la intervención estatal son de vital importancia para la mayor parte de los productores de maíz en México. Por esta razón se negoció el plazo más largo de apertura para este producto. Sin embargo, aparte de administrar los efectos perniciosos sobre los mencionados productores, ¿cuál es el sentido del periodo de los quince años?, ¿es proporcionar el tiempo necesario para reconvertir las unidades de producción y alcanzar la competitividad, como lo afirma la ideología oficial?¹⁷. Una interpretación fundada en los sistemas de intervención estatal durante los años de la negociación y los iniciales de vigencia del TLC (1994-2000), sugiere que no se trata de apoyar la productividad en el mercado maicero (recordemos cómo se logró la autosuficiencia) ya que no se promueve la investigación, asistencia técnica, ni otro tipo de instrumentos esenciales para el desarrollo de la oferta maicera general, sino solamente -y de nuevo- de esperar confiadamente que el mercado por sí solo retire los recursos naturales y humanos de donde no están eficientemente empleados y los coloque en donde sí lo estén.

Otra forma intervencionista nueva y que estimula el desarrollo de los agentes compradores de maíz es la representada por la organización de subastas por parte de ASERCA con el objeto de comercializar el maíz en regiones excedentarias.

Se trata, según el funcionario encargado, de minimizar la participación del Estado en la comercialización de los granos y fortalecer los mercados regionales (Héctor Fanghanel, Coordinador de Apoyos a la Comercialización de ASERCA, El Fin., 30.06.98, p.20).

En 1998 se apoyó la comercialización de 463,000 toneladas de maíz de la cosecha O/I en Sinaloa con recursos fiscales del orden de 131'026,000 (283 pesos en promedio por cada tonelada).

Estos recursos se subastaron y se otorgaron a aquellas empresas que requirieron menores apoyos para comprar el maíz al precio de indiferencia. El 25 por ciento de los recursos se destinaron a empresas de la industria alimentaria, 23 a

¹⁷ *En los sectores en que somos menos eficientes se lograron plazos de apertura más largos, que oscilan entre los 5 y 15 años, a fin de que dispongan del tiempo necesario para modernizarse, producir y distribuir en forma más eficiente a así poder competir con éxito (CSG:1992, p.1076).*

comercializadoras transnacionales, 27 a empresas pecuarias, 23 a comercializadoras locales y 2 por ciento a organizaciones de productores (ibid). Como se puede apreciar, el apoyo estatal canalizado por el mecanismo de subastas respeta y estimula la estructura existente en la demanda nacional: pocas y grandes empresas compradoras.

La intervención en el transporte.

En los nuevos circuitos del mercado globalizado el transporte juega un papel de primer orden. El proyecto estatal en este rubro ha incluido el impulso a la inversión privada en la construcción de nuevas autopistas, la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México y de los puertos marítimos, con la idea de que de esa forma se contribuiría a elevar la productividad del transporte y la general de las actividades comerciales.

Los tres elementos son importantes tanto para los canales de importación como para los nacionales. Con respecto a estos últimos, distintos funcionarios han expresado la intención de conformar mercados regionales agropecuarios para minimizar los problemas del propio transporte y de la carencia de información de mercados (Ignacio Portillo, Dir. de ASERCA, El Fin., 12.04.93, p.14).

Los estímulos a la participación del capital privado en la construcción de autopistas en una primera fase pareció dar buenos resultados, ya que la red de carreteras de cuota pasó de 939 kilómetros en 1987 a 6,489 en 1996 (Zedillo:1996). Fallas en la planeación (tamaño de la demanda que resultó muy inferior a la esperada, por ejemplo) ejercieron presión para que subieran las cuotas. Investigaciones realizadas por El Fin. descubrieron que para 1997 las tarifas de las autopistas privadas se encontraban entre un 200 y 500 por ciento por arriba de las administradas por el organismo estatal Caminos y Puentes de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) y que las de este organismo estatal eran similares a las internacionales.

Esto orilló a las autopistas privadas a la insolvencia y, finalmente, a revertir la privatización. Este experimento hizo una dudosa contribución para elevar la productividad que se proyectó.

Los ferrocarriles tampoco han contribuido grandemente a elevar la productividad del transporte del maíz por las siguientes razones:

- 1) Escasa participación en el transporte de maíz. De 1989 a 1993, por ejemplo, sólo transportó el 26.14 por

ciento de los principales granos (maíz, frijol, trigo y sorgo).

2) La conformación de las vías férreas no es acorde con los canales de comercialización del maíz. Más bien su diseño obedece a las necesidades de transporte entre las principales ciudades.

3) Es muy escaso el transporte especializado para granos.

4) En ocasiones las tarifas son más altas que las del transporte carretero (J. Carlos Anaya, Dir. de Operaciones de BORUCONSA, El Fin., 8.8.94, p. 26).

No obstante los problemas del transporte de los canales nacionales, la información disponible (SAGAR:1997) muestra que los costos totales de transportación son inferiores en comparación con aquellos incurridos en los canales de importación.

Cuadro No. 35. Costos de transporte en canales nacionales y de importación.

LOS MOCHIS-D.F.*	ESTADOS UNIDOS-D.F.*	LA BARCA-D.F.**	ESTADOS UNIDOS-D.F.**
Precio de adquisición = 715.00	652.93	1300.00	1027.42
Almacenamiento = 22.50	Flete al golfo = 180.17	Almacenamiento = 27.00	Flete al golfo = 246.07
Flete = 143.22	Gastos de internación = 58.32	Flete = 55.88	Gastos de internación = 89.14
	Flete Ver. D.F. = 50.49		Flete Ver. D.F. = 54.01
TOTAL = 880.72	941.90	1382.88	1416.65

* Junio de 1995

** Diciembre de 1995

La desincorporación del almacenamiento.

La privatización de la infraestructura de almacenamiento construida desde 1936 con la creación de ANDSA y más tarde ampliada con BORUCONSA desempeña, en el proyecto privatizador del mercado maicero, el papel de catalizador de los demás elementos del sistema (transporte, bolsa agropecuaria y financiamiento). Los objetivos explícitos son los siguientes:

1) Acelerar la modernización de la infraestructura para la comercialización, distribución y financiamiento en el sector agropecuario (El Fin., 11.08.97, p. 14).

2) Convertir a la infraestructura existente en centros de servicios integrales: almacenamiento, comercialización y financiamiento (Julio Scherer, Dir. Gral. de ANDSA, El Fin., 13.10.94, p. 11).

3) Impulsar el desarrollo de físicos y de futuros (bolsa agropecuaria)

4) Evitar la creación de monopolios. Para ello ANDSA se desincorpora en 6 paquetes (edificio corporativo, activos improductivos, Unidad Guadalajara, Pantaco, 70 unidades de acopio y 96 unidades de concentración). Todo esto se distribuye en 3 grandes empresas regionales, no sin la participación minoritaria de organizaciones sociales de productores¹⁸.

5) En el caso específico de BORUCONSA, ya que el 99 por ciento de las bodegas se encontraban en terrenos ejidales y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contemplaba la transferencia a los productores del sector social, el objetivo particular era el de construir redes de negocios rentables entre los productores, con apoyos en el financiamiento (Guillermo Rubio, Dir. de BORUCONSA, El Fin., 19.06.96, p.19).

Los aspectos cuantitativos del proceso privatizador se ven reflejados en el siguiente cuadro:

¹⁸ Así, aunque sea con una participación accionaria pequeña, las empresas regionales involucrarán a agrupaciones de campesinos y, con ello, se montarán en la locomotora de los cambios drásticos que vive el agro y exige la alta competitividad (Fernando Ponds R., Comisionado para la privatización de ANDSA, El Fin., 12.02.97, p.12).

Cuadro No. 36. Infraestructura y capacidad de almacenamiento 1988-1998.

AÑO	TOTAL DE BODEGAS	TOTAL DE CAPACIDAD	BORUCONSA BOD. CAP.	ANDSA BOD. CAP.
1988	2690	11069	1642 5569	1048 5500
1989	2590	11437	1651 5937	939 5500
1990	2644	11546	1705 6046	939 5500
1991	2589	11503	1665 6003	924 5500
1992	2689	11669	1765 6069	924 5500
1993	2893	11858	1731 6058	1162 5800
1994	2371	12502	1751 6517	620 5985
1995	2244	9285	1652 5600	592 3685
1996	2472	18320	1589 5477	883 12843
1997	2356	8648	1438 4300	0 0
1998	1818	7695	0 0	0 0

Fuente: Zedillo, Ernesto: Cuarto Informe de Gobierno:1998

La privatización de la infraestructura de almacenamiento de una parte constituye una forma de intervención regresiva, pero de otra se convierte en un impulso creador de otra estructura ahora en manos del capital privado (forma de intervención progresiva).

La que se perfila como nueva infraestructura de almacenamiento de granos en México hoy en día está lejos de alcanzar el desarrollo proyectado (centros integrales de almacenamiento, comercialización y financiamiento), recordemos la fase embrionaria de desarrollo de la bolsa agropecuaria. Desde el punto de vista de la propiedad, existen unidades en manos de organizaciones de productores y tres grandes empresas regionales: Almacenadora del Sur (ALSUR), servicios de almacenamiento del Norte (SERANOR) y Almacenadora Centro Occidente, S.A. (ACOSA).

Cuadro No. 37. Distribución geográfica de ALSUR, SERANOR y ACOSA.

ALSUR	Campeche, Chiapas, D.F., Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo.
SERANOR	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, D.F., Durango, Jalisco, Sinaloa y Sonora.
ACOSA	Aguascalientes, Colima, D.F., Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Edo. de México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, S.L.P., Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Fuente: CONASUPO, CONASUPO en Cifras: 1998

Las tres grandes compañías almacenadoras cuentan además con posiciones en los almacenes de Pantaco en el Distrito Federal, mismos que han sido convertidos en centros de servicios aduanales integrados.

El desarrollo previsible de la nueva infraestructura de almacenamiento de granos en México apunta hacia la conformación de grandes consorcios que tendrán una influencia decisiva en el futuro del mercado maicero.

ALSUR, por ejemplo, fue adquirida por el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y por Internacional Contenedores de Veracruz. Entre las existencias de esta empresa se encuentra la granelera de Veracruz y los silos Miguel Alemán que habían funcionado como elementos importantes del principal canal importador por parte de CONASUPO. Este consorcio posee fuerte influencia en el control de carreteras, puertos y los ferrocarriles del noroeste.

En otro frente, el 80 por ciento de las acciones de ACOSA quedaron en manos de MINSA, empresa harinera; el 20 restante pertenece a Servicios Integrados de Almacenamiento y Comercialización de México (SIACOMEX) y a Servicios de Almacenamiento y Comercialización del Centro Occidente (SACCO) de la CNC y de ANEC (Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo) (El Fin., 6.10.98, p. 5A). A finales de junio del 2000, después de un proceso accidentado al que finalmente no se presentaron compradores aptos, según las condiciones de la licitación,

SERANOR fue cerrada por el gobierno, con lo que también se cancelaron las opciones que dicha empresa representaba para los productores de maíz (jornada.unam.mx, 19.06.00). Juntas las tres empresas y los Almacenes de Pantaco, manejados por el Fideicomiso Pical-Pantaco instituido en Nacional Financiera, S.A., controlan el 85 por ciento de las operaciones de almacenamiento en México (Emilio Roque, representante del mencionado fideicomiso, El Fin., 25.07.97, p.10).

Es una estructura determinada por las necesidades de la competencia global que exige el desarrollo de grandes empresas. Los riesgos para los segmentos débiles del mercado no son distintos a los generales del proceso globalizador: mayor diferenciación de productores de maíz y de la estructura agroindustrial (harineras, molineros y tortillerías).

La intervención en ventas y distribución.

Si la intervención en precios y compras incide de manera directa en los productores, las ventas y la distribución lo hacen en la agroindustria y en los consumidores. Un nuevo sistema comercial globalizado del maíz con precios determinados por el mercado internacional (precios de indiferencia), con compras estatales que tienden a cero, con infraestructura de transporte y almacenamiento privatizada, requiere de la reestructuración del último eslabón: la agroindustria harinera y tortillera.

En términos generales, los subsidios estatales al consumo de tortilla han sido decrecientes y cada vez más focalizados en grupos específicos. Después de que en el periodo 1976-1982 crecieron en 260 por ciento en términos reales (Espinosa:1993), de 1983 a 1994 bajaron del 3.35 por ciento al .68 del PIB (INEGI, cit. por Fernández, C. La Jor., 3.03.96, p.47).

Por otro lado, desde 1983 y hasta la fecha, se han intentado diversos programas para canalizarlos de manera más selectiva a los segmentos poblacionales más necesitados tanto del campo como de la ciudad, tales como los tortibonos, tortivales, Fideicomiso Liquidador de la Tortilla (FIDELIST)¹⁹. En septiembre de 1998 fueron eliminados los subsidios generalizados (Románico Arroyo M. Srio. de SAGAR,

¹⁹ Este Fideicomiso consideraba que en 1996 sólo el 34 por ciento de los subsidios incidía directamente en las familias de más escasos recursos y el restante 66 por ciento se aplicaba de manera generalizada (La Jor., 3.05.96, p. 47).

La Jor., 4.01.99, p.13) y el 1 de enero de 1999 se liberó definitivamente el precio de la tortilla. Mientras que en los primeros años del sexenio zedillista los subsidios a la tortilla se ubicaron en un nivel cercano a los 6000 millones de pesos (jornada.unam.mx, 07.11.98), para el año 2000 sólo se destinaron 554,400 (Anexos del VI Informe de Gobierno EZ, cit. Por jornada.unam.mx, 04.09.00).

Las ventas de maíz, a través de CONASUPO, han sido un mecanismo privilegiado para impulsar el cambio de la agroindustria que elabora tortillas, forma principal del consumo del grano. De 1995 a 1998 el abasto del maíz a la industria molinera, harinera y a DICONSA alcanzó volúmenes superiores al 80 por ciento del total de sus ventas; el resto se dirigió a las ramas pecuaria, almidonera, de alimentos balanceados y otras (cálculos con información de CONASUPO en Cifras:1998).

El proyecto reestructurador del Estado ha pretendido impulsar el desarrollo de pocas y grandes empresas fabricantes de harina de maíz para tortilla para que, junto con los transportes, el almacenamiento y la bolsa, manejados por los capitales privados, constituyan el nuevo sistema comercial capaz de competir en condiciones de globalización.

Las razones que en algunos momentos se han esgrimido para privilegiar a las harineras, por sobre los molinos y tortillerías tradicionales, son:

1) Ventajas comparativas de las harineras sobre los molinos ya que 1 kilo de maíz nixtamalizado rinde 1.80 kg. de masa, mientras que 1 kilo de harina se convierte en 2.25 kg.

2) Necesidad de promover un desarrollo industrial más equilibrado.

3) Necesidad de generar empleos estables.

4) Racionalizar la infraestructura de almacenamiento.

5) Menores impactos negativos de la industria harinera sobre el medio ambiente que aquellos de los molinos tradicionales: menor consumo de agua, gas, y menor cantidad de residuos contaminantes (CONASUPO:1990).

Las formas de intervención que el Estado ha puesto en práctica para alcanzar dicho objetivo son las siguientes:

1. La privatización de MICONSA en 1993 con el objeto de incentivar los flujos privados de capital en dicha rama.

2. Dotación, por parte de CONASUPO, de maíz que beneficia cada vez más a las harineras. En 1987 el 85 por ciento del maíz subsidiado se destinaba a los molinos y sólo el 14.5 por ciento a las harineras; para 1995 el porcentaje destinado a las harineras había crecido a 31.84

(SAGAR:1995 y 1997). Según la misma secretaría, en 1996 las harineras se llevaban el 55 por ciento de los subsidios y los molinos el restante 45 (La Jor., 3.05.96, p.47). Los mismos harineros reconocen la importancia de los subsidios en los ingresos de sus empresas: Eduardo Livas, director de MASECA, manifestó que dicha empresa vio incrementado el subsidio de 25 a 55 por ciento de sus ingresos en el lapso que corre de 1991 a 1996 (El Fin., 27.08.96, p.15). Para darnos una idea acerca del monto de los subsidios por tonelada, en 1996 el precio subsidiado del maíz era de 425 pesos, mientras que el del mercado libre era de 1900; por otro lado, el precio de la harina subsidiada era de 940, mientras que el del mercado libre era de 4000 (El Fin., 18.11.96, p. 26A).

3. Subsidios canalizados por ASERCA y CONASUPO en las compras de maíz que las harineras realizan. En la cosecha 0/1, 96/97, por ejemplo, las mencionadas instituciones canalizaron 398 millones de pesos (370.85/ton.) a las compras que, entre otros, realizaron varias harineras. El 74 por ciento de dichos recursos fue para MASECA, el 22 para MINSA y el 4 por ciento para AGROINSA (ASERCA, Claridades Agropecuarias:1998).

4. La concesión de permisos a las tortillerías para sustituir la masa de nixtamal por harina de maíz.

5. La concesión a las harineras de permisos de importación del grano y negativa de los mismos a los molinos.

6. La eliminación por parte de SECOFI de los aranceles acordados y calendarizados en el TLC, como ya se vio con anterioridad. Según la ANEC (La Jor., 1.9.99, p.51) de 1994 a 1998 se importaron 5.3 millones de toneladas sin arancel.

7. La autorización de reaperturas condicionadas al uso de harina de maíz, por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), a las tortillerías clausuradas por diversos motivos.

8. Apoyo al proceso de integración vertical que las harineras realizan con los productores. MASECA, por ejemplo, formó en 1995 el Club del Maíz con 719 productores y 7,230 ha.; en 1997 el número de productores pasó a 19,580 y las hectáreas a 200,000. Con este proceso integrador MASECA esperaba alcanzar el 80 por ciento del abasto para 1999.

La integración vertical funciona de la siguiente manera: MASECA aporta recursos financieros e insumos (muchos de ellos provenientes de Cargill), la empresa harinera gestiona subsidios y apoyos tecnológicos ante los gobiernos de los

estados e instancias estatales como ASERCA, INIFAP y FIRA, y los productores se comprometen a vender su cosecha a la harinera (Eduardo Livas, Dir. de MASECA, El Fin., 3.03.97, p. 22).

Como resultado de estas formas de intervención, la participación de la harina de maíz en la elaboración de tortillas va ganándole terreno a los tradicionales molinos de nixtamal. En 1991 el porcentaje de la producción nacional de tortilla elaborada con harina era del 28 por ciento; para 1995 ya había subido a 45 (El Fin., 18.11.96, p. 26A).

Por otra parte, las mismas formas intervencionistas fueron determinantes en la creación de la estructura oligopólica actual: cuatro empresas la constituyen, pero en 1996 alrededor del 70 por ciento de las ventas estaban concentradas en MASECA y MINSA participaba con 25 (El Fin., 09.02.96, p. 17A).

Como ya se mencionó con anterioridad, la acción distribuidora de la CONASUPO, a través de DICONSA, en 1994 dejó de formar parte del sistema comercial del Estado para convertirse en un elemento importante del sistema asistencial en SEDESOL. Otro cambio importante ocurrido en el actual periodo de estudio fue el crecimiento de las tiendas distribuidoras en las zonas rurales y la disminución en las urbanas. En 1983 DICONSA contaba con 2,805 tiendas urbanas y 10,494 rurales; para 1996 eran 961 urbanas y 21,032 rurales (CONASUPO:1988 y Zedillo:1996). En el año 2000 DICONSA contaba con 33 sucursales, 30 almacenes centrales, 294 rurales y 23,304 tiendas manejadas por los Consejos Comunitarios de Abasto (jornada.unam.mx, 16.07.00).

La intervención en la producción.

Si en el periodo que corre de 1934 a 1982 los sistemas de intervención estatal en la esfera productiva se intensificaban en la medida en que descendía la oferta con respecto a la demanda, de 1983 a 2000 se observan cambios regresivos que paulatinamente van desmantelando el sistema tradicional de la intervención. Recordemos que ahora las esperanzas de abasto se encuentran puestas en los productores maiceros de los Estados Unidos.

Los imperativos del control del gasto público se tradujeron en fuertes reducciones en el presupuesto destinado al apoyo estatal en insumos, investigación, asistencia técnica y crédito durante el sexenio de Miguel de la Madrid. De 1989 a 2000 las formas de intervención en la producción de

maíz estuvieron más determinadas por los criterios de la modernización del mercado maicero por la vía de la apertura comercial.

Como observamos párrafos arriba, la intervención en precios y compras, que incide directamente en la producción, aunque a la postre resultó estimulante (al menos en algunas coyunturas) para los productores comerciales, no lo fue para el conjunto de los oferentes.

En cuanto a insumos para la producción, ya para 1983 la producción de semillas mejoradas por la empresa paraestatal representó apenas la mitad de la correspondiente al año anterior. La superficie maicera fertilizada bajó en promedio 5.7 por ciento anual entre 1985 y 1987. Durante el sexenio de CSG las empresas públicas productoras de estos insumos fueron desincorporadas. Al mismo tiempo la investigación y la asistencia técnica sufren importantes regresiones en términos de presupuesto y una reorientación hacia cultivos más rentables para apoyar la reestructuración. Un problema que agrava la escasez de los recursos para la investigación es el que se expresa en el hecho de que la mayor parte de ellos se destinan a rubros administrativos: Jorge Kondo, Director del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) declaró que en México sólo el 20% del presupuesto para la investigación se destina efectivamente al desarrollo de conocimientos y tecnología; el otro 80% se utiliza en el pago de salarios e infraestructura (jornada.unam.mx, 07.09.00).

Los tradicionales apoyos al suministro de agua y energía eléctrica, que en tiempos anteriores formaron parte de los instrumentos de la estatización de la agricultura, registran tendencias similares.

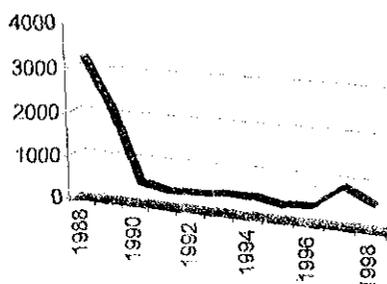
La función estatal como oferente de crédito para el desarrollo del mercado maicero --vía BANRURAL-- disminuyó drásticamente en términos reales, como lo podemos apreciar.

Cuadro No. 38. Crédito de avío aportado por BANRURARI para la producción de maíz 1988-1999.

AÑO	MILLONES DE PESOS (corrientes)	MILES DE HA.
1988	930.5	3,232
1989	773.9	2,116
1990	355.8	502
1991	375.8	367
1992	478.7	377
1993	649.4	434
1994	712.9	434
1995	573.7	329
1996	708.2	382
1997	1510.1	873
1998	1210.0	571
1999	890.1	378

Fuente: Zedillo, Ernesto:1998 y 1999.

Gráfica No.15. Superficie de maíz acreditada por Banrural (miles de ha.)



Si bien BANRURAL concentró sus apoyos en los productores con potencial productivo, ya con anterioridad tuvimos oportunidad de exponer los límites de programas como PROCAMPO con mayor cobertura.

Por otro lado, algunos productores de temporal fueron objeto de crédito mediante programas de Solidaridad. Sin embargo, la facilidad con que en ocasiones los programas productivos eran subordinados a las necesidades de las coyunturas políticas (Cobo y Paz:1994) y la ausencia de otros apoyos productivos muestran que esta forma de intervención estuvo lejos de representar un verdadero impulso a la producción de maíz en México.

El resultado más obvio de la intervención estatal: la aparición de oligopolios.

Como resultado de las nuevas formas de intervención en el mercado maicero, se van conformando con claridad estructuras productivas y comerciales marcadas por la diferenciación: la gran mayoría de los productores con grandes dificultades para hacer rentables sus procesos productivos y pocas y grandes empresas que controlan los procesos comerciales y de insumos agrícolas. El proceso de concentración abarca prácticamente todas las actividades del mercado maicero: insumos agrícolas, producción (en algunas regiones como Sinaloa), comercialización y producción de harina de maíz.

Desde 1992 con la privatización de FERTIMEX, prácticamente 6 empresas, entre las que destacan Fertilizantes Guadalajara, Univex, Agrogen y Fertinal, controlan el 80% de los fertilizantes. El mercado de las semillas mejoradas está dominado por pocas empresas tales como Pioneer, Decalt y Asgrow (Ana de Ita, jornada.unam.03.01.99).

La misma producción maicera registra fenómenos de concentración en Sinaloa. Según información proporcionada por Víctor Suárez, Director de ANEC, en el año 2000 el 70% de la producción de maíz la aportaron 2000 agricultores que cuentan con superficies del orden de 2500 a 3000 hectáreas, mientras que sólo el 30% restante provino de los 60,000 ejidatarios (jornada.unam.mx, 07.09.00).

Con la desaparición de la CONASUPO, los procesos comerciales se han concentrado en pocas y grandes empresas que dominan la demanda (oligopsonios). Cargill, empresa estadounidense que en 1999 absorbió a Continental, maneja el 40% de las importaciones del maíz y el 10% de las cosechas nacionales; en Estados Unidos compra el 10% de la oferta nacional del grano y el 20% de las exportaciones.

Una de las formas intervencionistas que han contribuido grandemente a este proceso de concentración es el subsidio a la comercialización ejercido por ACERCA a través de las subastas. El año 2000 en Sinaloa, Cargill, ADM, Sabritas, MASECA, MINSA y BACHOCO se quedaron con el 65% de los subsidios a la comercialización (ANEC, jornada.unam.mx, 07.09.00).

La concentración es particularmente evidente en la producción y distribución de harina de maíz. En el año 2000

MINSA aportó el 28% de la harina (El Fin.10.01.00, p.44) y MASECA llegó al 70% (El Fin.28.04.00, p.46).

Impactos y reacciones.

Los cambios que se suceden en las formas de intervención en la comercialización del maíz, a la vez que fueron resultado de una nueva red de influencias encabezadas por las empresas transnacionales, generaron distintas relaciones de los grupos involucrados entre sí y de éstos con respecto al Estado. Los cambios en las relaciones internas del sistema comercial traen como resultado un cambio de sistema: del sistema de gestión estatal al sistema globalizado.

Los cambios sistémicos tienen estrecha relación con el núcleo hegemónico. Los principales beneficiarios en el nuevo sistema son el gran capital internacional que gana en libertad para sus flujos poliformes, los productores maiceros de Estados Unidos con la expansión de su mercado, los productores agropecuarios mexicanos de exportación y los oligopolios creados por la intervención estatal en los transportes, el almacenamiento y la agroindustria. Los perdedores: las mayorías de productores maiceros incapacitados para la competitividad, los molineros y un segmento de los consumidores con la liberación de los precios de la tortilla.

Los productores menos competitivos reciben los impactos negativos del descenso más o menos sistemático de los precios del maíz y los aumentos de los precios de los insumos requeridos para la producción, como las tasas de interés, que cerraban el abanico de las alternativas. Estas condiciones adversas cambiaron coyunturalmente durante las alzas a los precios internacionales que se registraron en 1995 y principios de 1996. En términos generales, las reducciones en los subsidios vía crédito, fertilizantes y semillas mejoradas agravaron aún más la salud económica de gran parte de los productores excedentarios menos competitivos.

Es así como brotan diversas muestras de inconformidad y formas nuevas de participación organizada en el mercado global en los estados de la república en donde tienen mayor importancia estos estratos de productores.

Las protestas.

En el periodo que corre de 1983 a 2000 las protestas más importantes de los productores maiceros tienen relación con los descensos de los precios, con las alzas en las tasas de interés y con la falta de representatividad en los aparatos estatales.

Las movilizaciones más representativas de estos fenómenos se dan en 1986 con la negativa de pago de impuestos o servicios eléctricos, las tomas de instalaciones de BANRURAL o CONASUPO, que llevan a cabo organizaciones como la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas de Ahuacatlán, Nayarit, la Alianza Campesina del Noroeste de Chihuahua y productores de La Fraylesca en Chiapas. Estos últimos protagonizan nuevos episodios con similares demandas en 1996. Dichas movilizaciones, sin embargo, se caracterizaron por su aislamiento e incapacidad para modificar la política agrícola globalizadora (De Ita:1997).

Las protestas por las altas tasas de interés y la capitalización de los intereses moratorios, aunque han alcanzado un mayor grado de organización en el movimiento barzonista, sus resultados han sido bastante exigüos.

En 1996 el Consejo Agrario Permanente exigió, sin grandes avances, participar en el Comité de Cupos de Importaciones de la SECOFI. Como se recordará, esta Secretaría autorizó en los últimos años cupos de importación de maíz sin pago de los aranceles estipulados en el TLC. En dicho Comité sólo se encontraban representaciones de la SAGAR, SECOFI, ASERCA, CONASUPO, ANDSA, y de los importadores (ganaderos, empresas de alimentos balanceados, agroindustrias y empresas comercializadoras), pero ninguna representación directa por parte de los productores (De Ita:1997).

El aprovechamiento de los subsidios estatales.

Los esfuerzos de las organizaciones de productores por controlar los Consejos Comunitarios de Abasto (fenómeno ya estudiado en el capítulo anterior) y convertirlos en centros aglutinadores de formas autogestionarias vinculadas a la producción y consumo del maíz. En 1984, por ejemplo, se reunieron en Oaxaca 52 organizaciones regionales de varios estados de la república con el objeto de unificar estrategias para resolver los problemas de crédito, asistencia técnica, insumos productivos y comercialización. En ese mismo año las organizaciones de Oaxaca lograron distribuir fertilizantes a un precio que apenas llegó al 60 por ciento del comercializado por BANRURAL (Fox:1990).

Por otra parte, los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) vinieron a reforzar los anhelos autogestionarios de ciertos grupos de productores en varios estados de la república. Los objetivos

de estos proyectos fueron los de aumentar la productividad del cultivo maicero y abastecer con variedades criollas a las propias regiones en un contexto de creciente harinización en la elaboración de la tortilla.

La participación organizada en el mercado global.

El proceso reestructurador del mercado maicero con sus privatizaciones y la vigencia de la competencia global ha incentivado a diversas organizaciones de productores (de carácter nacional y regional) a participar en la adquisición de instalaciones antes estatales como FERTIMEX, BORUCONSA y ANDSA. Dos ejemplos aparecidos en los noventas pueden ilustrar este fenómeno: la Comercializadora Agropecuaria de Occidente, S. A. de C.V. (COMAGRO) y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Los Productores del Campo (ANEC).

COMAGRO surge en 1992 cuando 60 mil ejidatarios - aglutinados por 31 organizaciones- de cinco estados de la república (Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán y Querétaro) se unieron para conseguir varios puntos de distribución de FERTIMEX.

La distribución de fertilizantes fue el motor del proyecto de diversificación de actividades (Everardo Van Zoelen, Gerente de Asesoría Técnica de COMAGRO, El Fin., 08.07.93, p. 36A) que abarca a la producción y a la comercialización. La producción maicera de esta organización cubría en ese año el 40 por ciento del mercado de Jalisco y el 5 por ciento del nacional (ibid.).

ANEC está integrada por agrupaciones regionales y nacionales pertenecientes a CNC, UNORCA, CIOAC y varias comercializadoras independientes (De Ita:1997).

La migración de productores no competitivos.

Los productores menos aptos para la competencia global, impactados negativamente más por el lado del consumo del maíz que por el de la oferta, y ante la escasa densidad organizativa que tiende a caracterizarlos, reaccionaron ante los cambios en las formas de intervención con otro tipo de manifestaciones como la de intentar el aumento de su ingreso mediante la venta de su fuerza de trabajo.

Por esta razón optaron por la alternativa tradicional de engrosar las migraciones hacia las ciudades y hacia el vecino país del norte. El Instituto Nacional de Nutrición calcula que entre 1982 y 1990 aproximadamente tres millones de mexicanos emigraron hacia Estados Unidos (Fox:1990). En años recientes se calcula que cerca de 800,000 campesinos emigran anualmente (Banco de México, La Jor. 4.10.99, p.22).

En los terrenos de la agroindustria maicera la reestructuración acelera la competencia en dos frentes:

Competencia entre las harineras.

La lucha por el mercado de la harina de maíz empuja a las empresas del ramo a asegurar tanto el abasto de la materia prima como la demanda. Es así como aparecen mecanismos para integrar verticalmente tanto a los productores como a los tortilleros.

En ocasión anterior hemos tenido oportunidad de hablar de la integración vertical que realiza MASECA en el Club del Maíz. MINSA, rezagada sin duda en este proceso, en 1998 manifestó su determinación de celebrar más contratos con productores ya que hasta esa fecha sólo entre el 5 y el 7 por ciento de su abastecimiento lo realizaba por ese medio (Juan Gargallo, Dir. Gral. MINSA, El Fin., 7.03.98, p.10).

Otra empresa alimentaria, la BIMBO, en ese mismo año anunció la realización de convenios con productores para producir maíz *premium* de alto rendimiento (Roberto Servitje, Gerente Gral. El Fin., 12.05.98, p.31).

La integración de los tortilleros se da por medio de la figura de las franquicias o convenios similares que incluyen el apoyo en el financiamiento (NAFIN o BNCI), el suministro de la harina y de maquinaria fabricadas por las mismas harineras, y la capacitación.

MINSA, por ejemplo, en 1998 inició un proyecto para, en una primera etapa vender 1000 máquinas tortilladoras anuales (El Fin., 7.03.98, p. 10).

Competencia de harineras versus molineros.

En la década de los noventa ha tenido lugar lo que algunos medios masivos de comunicación han bautizado con el nombre de la guerra de la tortilla. Esta en el fondo no es otra cosa que la pugna por los subsidios y el mercado entre dos bandos desiguales. Por una parte los molineros que proporcionan un número considerable de empleos pero cuyo atraso tecnológico constituye seria traba a la modernización requerida por la globalización. Por la otra, un complejo oligopólico de empresas impulsado por la intervención estatal precisamente como parte de la reconversión industrial.

Los argumentos de los molineros hacen hincapié en los empleos que mantienen, se quejan de la discriminación de que son objeto por parte del Estado en el otorgamiento de los subsidios, defienden la tortilla elaborada con masa nixtamalizada y sus propiedades nutricionales (fibras) y la cultura popular. En múltiples ocasiones han amagado con paros en la producción del alimento como señal de protesta.

Las agroindustrias promueven la nueva cultura de la tortilla elaborada con harina y ensalzan sus ventajas, como la higiene, el rendimiento, el mejor manejo del producto en transporte y conservación y la mayor transparencia de los

subsidios frente a las desviaciones que la industria molinera realiza²⁰. Las investigaciones realizadas por la Cámara de Diputados sobre la actuación de la CONASUPO, muestran, sin embargo, que las harineras, principalmente MASECA, no han tenido un funcionamiento precisamente transparente, sino que la colusión del poder político y el económico ha permitido la transferencia de recursos económicos públicos, a través de paraestatal, a las harineras (Proceso No. 1170, 4.4.99, pp.6-11).

3.4. Rasgos generales del sistema intervencionista promotor del mercado global para el maíz.

Los tres últimos sexenios de nuestro periodo de estudio señalan con claridad el inicio de un proceso que gradualmente va revirtiendo el hasta entonces creciente fenómeno de la gestión estatal de la comercialización del maíz. El nuevo sistema de intervención no puede ser considerado como un fenómeno ya maduro sino como el tránsito hacia el mercado abierto, por más que en 1996 se hayan liberado las cuantiosas importaciones de cualquier tipo de arancel. Este proceso transitivo está marcado por los siguientes rasgos:

1. Si la comercialización estatalmente gestionada representó cambios cualitativos y cuantitativos hacia el protagonismo estatal, los sistemas de intervención que promueven la apertura comercial representan también cambios cualitativos pero hacia el protagonismo del capital privado nacional e internacional. El rol estatal en la comercialización del maíz va siendo cada vez con mayor claridad el de un auxiliar subordinado a los agentes privados del mercado abierto. La transición se desarrolla en dos etapas. En una primera el Estado privilegia su intervención en la comercialización del maíz, frente a los demás productos básicos, al tiempo que reduce su presencia en la producción. En la segunda se retira de la agroindustria del maíz, del transporte y almacenamiento y, mediante el TLC, formaliza la apertura comercial.

2. Si el patrón de la comercialización estatalmente gestionada necesitó como prerrequisitos a la intervención en tenencia de la tierra e inversión pública, entre otros, que significaron la aparición y desaparición de agentes,

²⁰ La corrupción en las transferencias tradicionales de subsidios, propia de formas de intervención poco fiscalizadas por la sociedad, hizo posible que los molineros vendieran a ciertos intermediarios parte del maíz subsidiado a precios inferiores a los del mercado y luego, dichos intermediarios lo revendiesen a los ganaderos o a la propia CONASUPO.

el nuevo patrón también ha requerido de los mismos para debilitar o extinguir a agentes como los productores excedentarios y deficitarios y a los intermediarios a ellos ligados, o para fortalecer a nuevos agentes como los productores internacionales de maíz, las harineras, los transportistas y almacenistas, y a los inversionistas nacionales o internacionales.

3. Al igual que en el sistema anterior, el conjunto de las formas de intervención en la comercialización del maíz aparece como parte de la intervención estatal en la economía. Es decir, en ambos casos la política comercial está determinada por la política económica general.

4. Si antes el objetivo general del sistema de intervención en la comercialización del maíz era el de subsidiar de manera inmediata al consumo improductivo y productivo y, de manera mediata, al desarrollo del capital industrial o de servicios, ahora se trata de crear las condiciones para que los agentes privados puedan competir en el mercado maicero global y, de esta forma, reducir los subsidios estatales al consumo por la vía de importaciones más baratas. Es decir, el nuevo patrón pretende ser la solución a los problemas del anterior que encontró sus límites en la capacidad estatal para seguir subsidiando.

5. Si en el sistema anterior las fuerzas sociales hegemónicas que explicaban los cambios en las formas de intervención en la comercialización del maíz se encontraban al interior del país, dentro de la estructura económica nacional, en el actual se ubican dentro de las fuerzas globalizadoras nacionales e internacionales.

6. Si antes la correlación entre oferta y demanda nacionales de maíz se convirtió en un criterio de primera importancia para explicar los cambios cuantitativos en las formas de intervención, ahora la oferta internacional pasa a desempeñar un papel importante en el equilibrio del mercado.

7. Si durante la comercialización estatalmente gestionada la misma correlación entre oferta y demanda nacionales explicaban la mayor o menor intervención en la fase productiva y financiera del maíz, ahora el Estado promueve una mayor vinculación entre las fases productiva, crediticia y comercial del capital pero en el ámbito internacional.

8. Con el cambio en la estructura de los agentes participantes en la comercialización sobrevienen también cambios en las tradicionales formas de representar los intereses e influir en las formas de intervención. La huelga de inversiones productivas o financieras se

convierte en el principal instrumento de presión de los capitales internacionales, al tiempo que los productores que se transforman en demandantes de empleo ejercen presión pero ahora metamorfoseada en el mercado de trabajo, en la economía informal o en expresiones de tipo urbano.

9. El sistema de intervención en la comercialización del maíz que promueven el tránsito hacia la libertad mercantil muestra un desfase con respecto a las formas de representación ya que siguen predominando las expresiones corporativas en la representación de los intereses de grupos mayoritarios.

3.5. Evaluación general del nuevo sistema.

Aspecto teórico.

El objetivo general del nuevo sistema de intervención es el de ir construyendo gradualmente las condiciones para que los agentes privados desempeñen el papel protagónico en precios, transporte, almacenamiento y agroindustria y sean capaces de competir en el mercado global para que, de esta forma, permitan al Estado liberarse de las cargas tradicionales representadas por los subsidios.

Este sistema contiene problemas en su diseño ya que muestra una gran confianza en el mercado para reasignar los recursos en otras áreas más productivas y para garantizar el abasto de manera estable en el largo plazo. La experiencia hasta ahora nos enseña que el reajuste automático de los recursos no existe y que el abasto internacional puede fallar cuando se presentan factores adversos como los climáticos, por ejemplo. Las sequías de los últimos años lo atestiguan. La experiencia de 1995 y 1996 ilustran con toda claridad la poca confiabilidad que merece un conjunto de formas de intervención guiado por las ventajas comparativas.

Por lo demás, esta conceptualización resulta incoherente con ciertos planteamientos del propio Estado al respecto: la comercialización acorde con las ventajas comparativas es contradictoria con la responsabilidad estatal en la planeación del desarrollo rural por considerarlo de interés público que establece el artículo 27 constitucional, por más que Salinas de Gortari lo haya negado²¹.

²¹ Lo negociado en el TLC es plenamente congruente con nuestra carta magna (CSG:1992)

La participación de los agentes.

Con respecto al proceso según el cual las nuevas formas de intervención se gestaron y pusieron en práctica, al igual que en el sistema anterior, carecieron del consenso de amplios sectores de los grupos sociales involucrados. En efecto, las formas controladas de información²², análisis y discusión (reuniones programadas por el Congreso de la Unión) y la representatividad de carácter corporativo no incentivaron ni permitieron la participación de grandes grupos de productores de maíz.

Aspecto tecnológico.

Las formas de intervención elegidas para lograr el objetivo general del sistema han mostrado limitaciones como las siguientes:

Primera. Como resultado de la drástica reducción en los apoyos a la producción de maíz (crédito, inversiones públicas), se reducen las expectativas de amplios grupos de productores y tienden a emigrar a las ciudades en busca de empleo. Los productores deficitarios no pueden ser expulsados por la competencia de los precios porque por definición no son vendedores netos. Sin embargo, sí pueden ser empujados a conquistar mayores ingresos por la vía de la venta de la fuerza de trabajo. En el caso de que los mercados de trabajo no resulten atractivos podrán refugiarse nuevamente en la producción de maíz de autoconsumo, aunque se encuentren fuera de la dinámica mercantil globalizada. Para 1995 el 25.8 por ciento de la producción nacional fue destinada al autoconsumo (SAGAR:1997).

Si la desubicación de los recursos naturales y humanos se correspondiese con su mejor utilización en otras alternativas productivas estaríamos en el paraíso prometido por la teoría de las ventajas comparativas. Sin embargo, el límite hace su aparición cuando esos recursos son desperdiciados en el desempleo. Agrosíntesis calcula en 170 millones de jornales anuales los generados por la producción maicera (El Fin. 01.03.96, p.18 A).

Segunda. La intervención estatal hasta la fecha no ha sido capaz de desarrollar plenamente a los agentes privados que lo sustituyan. Los transportes tienen serios problemas, los almacenadores no acaban de despegar y la bolsa agropecuaria se encuentra apenas en forma embrionaria y bajo

²² Recordemos que la difusión más amplia sobre lo negociado en el TLC se dio una vez firmado el tratado.

condiciones adversas, mientras que la CONASUPO ya fue desmantelada. Nos encontramos pues en una situación que no es ni de gestión estatal ni propia del mercado globalizado, con los riesgos que esto conlleva.

Tercera. El funcionamiento poco eficiente de los agentes privados del sistema comercial (almacenadoras, bolsa agropecuaria y harineras) actúa como diferenciador entre los productores del maíz y la agroindustria tortillera. Favorece el desarrollo tecnológico por medio de la integración vertical hacia los productores con potencial y abandona a los menos eficientes, los productores que aportan volúmenes pequeños al mercado son incapaces de participar en los mecanismos bursátiles. Las harineras cuando se integran con los productores internacionales refuerzan las tendencias expulsoras de muchos productores maiceros mexicanos, y por otra parte, al tiempo que van acabando con molinos y tortillerías tradicionales, destruyen empleos que difícilmente se recrean²³.

Cuarta. Los saldos negativos de los últimos años en la balanza comercial agropecuaria de México con Estados Unidos revela que el sistema comercial diseñado según la teoría de las ventajas comparativas, al menos en este campo, posee serios desequilibrios.

Limitaciones como ésta contribuyen a explicar por qué las modificaciones al artículo 27 constitucional y a su Ley Reglamentaria no han tenido los alcances previstos por sus promotores en términos de flujos de capital a la agricultura. No bastan las formas de intervención en el terreno legal cuando las estructuras productivas no gozan de salud. Por otra parte, la incapacidad de la economía mexicana para absorber los recursos humanos desempleados echa por tierra la pretendida seguridad en la tenencia de la tierra. Sólo puede haber tranquilidad en los poseedores de las tierras cuando existan otras alternativas mejores para los hombres del campo.

Por lo demás, las ramas de la economía que sí han logrado grandes avances en las exportaciones no se han caracterizado precisamente por fomentar la integración con proveedores nacionales.

Quinta. La apertura comercial que caracteriza al mercado maicero regido por el TLC, encierra -además de los riesgos ya presentes del desperdicio de recursos humanos y naturales- el relativo a las dificultades en el abasto internacional de maíz. Cuando (como lo pudimos observar en 95 y 96), por razones de índole climática, entre otras, disminuye la oferta

²³ Según el líder del ramo en 1996 existían 125,000 unidades productivas entre molinos y tortillerías en el país, que daban empleo directo e indirecto a más de un millón de mexicanos (La Jor., 10.10.96, p. 10)

internacional y consecuentemente los precios registran aumentos de consideración, a los perjuicios infligidos a los productores de maíz se podrán sumar los que recibirán los consumidores.

Este riesgo será magnificado por las formas de intervención que han relegado a la producción. En efecto, los subsidios representados por PROCAMPO son muy limitados como para poder ser considerados como un apoyo importante a la producción. Por otra parte, un verdadero sistema de intervención en la producción del maíz (crédito, investigación para el desarrollo de la productividad, asistencia técnica y precios), ha permanecido ausente.

Los riesgos de los mercados agropecuarios regulados por el TLC se ven agravados por actitudes recientes de Estados Unidos de subordinar el TLC a sus leyes comerciales, con lo que el proteccionismo se recrudece. Los casos de ciertas hortalizas y el transporte así lo demuestran.

Sexta. Las crecientes necesidades sociales derivadas del desperdicio de recursos humanos que no se pueden emplear de manera productiva se enfrentan a una incapacidad estatal también creciente para hacerles frente. El desmantelamiento de los apoyos a la producción resta capacidad al Estado para ejercer la tradicional función redistribuidora del ingreso. La liberalización del mercado maicero lo obliga a concentrarse en los subsidios improductivos al consumo lo cual no deja de constituir un reconocimiento del fracaso de la reasignación automática de los recursos que pregona la teoría de las ventajas comparativas. Sin embargo, la carga de las deudas externas e internas, convierten a los programas de solidaridad y todos los subsidios al consumo en intervenciones absolutamente pequeñas frente a la magnitud de las necesidades sociales.

Séptima. La incongruencia entre el planteamiento teórico y las formas intervencionistas realmente aplicadas en los últimos años. En efecto, el haber alcanzado la autosuficiencia en 1993 cuando se persigue lo contrario, la entrada creciente de productores de riego al maíz cuando se supone que van a producir hortalizas y la eliminación de aranceles en los últimos años contradiciendo el calendario firmado en el TLC, constituyen serias contradicciones entre los aspectos teóricos y los tecnológicos de las formas de intervención.

Octava. El retiro de la CONASUPO se ha traducido en mayor intermediarismo para los pequeños productores y precios más bajos. Según la CNC, los intermediarios participan en el 97 por ciento de la comercialización del maíz (La Jor., 8.9.99, p.51).

La eficiencia económica.

El sistema de formas de intervención que promueve la apertura comercial incide de manera diferenciada en las diversas fases del proceso productivo y comercial.

Empuja a productores excedentarios y comerciales a la competencia con los internacionales. En este sentido se puede hablar de efectos positivos hacia la productividad y de eficiencia económica para los que salgan airoso, pero negativos para los perdedores. A los deficitarios los lanza a los mercados de trabajo formal e informal, los obliga a refugiarse en cultivos de autoconsumo, o en el desempleo. Si los nuevos empleos son más productivos, entonces también se estará contribuyendo a elevar la productividad; si los obliga a refugiarse en la producción de maíz, persistirán los niveles bajos de productividad; pero si el destino es el desempleo, los recursos humanos simplemente serán desperdiciados.

Una comercialización con abasto importante desde el exterior, se ha encontrado con las trabas representadas por la infraestructura carretera y de los puertos marítimos para poder elevar la productividad y la eficiencia en los canales de la comercialización internacional.

La intervención en la agroindustria del maíz ciertamente ha contribuido a lograr avances en términos de productividad en el insumo para la elaboración de la tortilla. Sin embargo, el monto de los subsidios que se ha canalizado hacia el oligopolio harinero cuestiona la eficiencia económica y el supuesto de que el mercado libre liberaría al Estado de dicha carga.

Por otra parte, la participación estatal en la creación de las empresas harineras ha contribuido al cierre de muchas empresas tradicionales (molinos nixtamaleros).

Otras formas de subsidio al consumo resultan absolutamente improductivas. Por tanto, los subsidios al consumo de la tortilla deben entenderse como tributos a la asistencia social y un reconocimiento adicional de que las ventajas comparativas no sólo no han podido aliviar la carga estatal sino que la han agravado.

**CAPÍTULO CUARTO. CONTRIBUCIONES A LA
DISCUSIÓN SOBRE LAS ALTERNATIVAS DE LA
INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA
COMERCIALIZACIÓN DEL MAÍZ EN MÉXICO.**

En el diseño de esta investigación es importante la preocupación por aprovechar los conocimientos generados con la finalidad de que el objeto de estudio se convierta en objeto de transformación. Se trata de interpretar el rol estatal en la comercialización del maíz durante el periodo histórico comprendido en el estudio y así estar en capacidad de proponer alternativas para su futuro inmediato.

La tarea de contribuir al diseño de alternativas en un nivel de alta generalidad como el que aquí se aborda¹, debe resolver diversos retos. En primer lugar el reto teórico que consiste en establecer las nuevas premisas rectoras de la intervención estatal en la comercialización del maíz. En segundo lugar el reto de la participación que indique los criterios por los cuales debe guiarse la gestión por parte de los diferentes grupos sociales involucrados; y en tercer lugar el reto del *cómo intervenir* en la comercialización por el cual se da respuesta a las interrogantes sobre cuáles deben ser las formas de intervención apropiadas para alcanzar el objetivo general.

4.1. El reto teórico.

El concepto acerca de las nuevas formas de intervención en la comercialización del maíz en México debe surgir de la crítica a los dos sistemas estudiados, así como del estudio de la coyuntura actual y desembocar en el planteamiento de las premisas de la nueva intervención.

La crítica de los sistemas.

El sistema de gestión estatal, salvo ciertas excepciones, persiguió -a través de cambios progresivos en las formas de la comercialización que inciden directamente en el consumo y regresivos en las que lo hacen sobre la producción-, beneficiar al desarrollo de las ramas industriales y de servicios mediante el privilegio al consumo y el sacrificio de los productores. Esto en el contexto de una intervención estatal proteccionista con respecto a la competencia internacional.

Como resultado de este tipo de intervención la productividad en el mercado maicero no registró avances de consideración, con lo cual se generó la dependencia creciente de la deuda externa e interna para seguir subsidiando al consumo improductivo y productivo. Por otra

¹. Presentamos las alternativas solamente en el plano de los criterios generales de acción, sin aterrizar en programas y metas concretas.

parte, el creciente protagonismo estatal en las formas de intervención estuvo acompañado de los fenómenos de la conversión de los agentes en objetos de la planeación y de la ineficiencia y la corrupción. La escasez de recursos y la dependencia financiera, entre otras causas, se convirtieron en limitantes insalvables para dicho sistema de intervención.

El sistema que promueve la apertura comercial persigue crear las condiciones para que los agentes privados sean capaces de competir en un entorno de progresiva globalización y aprovechar la productividad internacional para reducir la carga de los subsidios al consumo.

Este sistema, por una parte, genera diferenciaciones crecientes entre los productores al estimular la productividad de aquellos con potencial productivo y entre los agroindustriales (con lo cual lleva a la quiebra a los molinos tradicionales), conduce a una situación de oligopolios en los distintos ámbitos del mercado maicero y, por la otra, se enfrenta a las limitaciones propias de una economía abierta como la mexicana que ha mostrado su incapacidad para absorber los recursos humanos y naturales desplazados, con lo que aumenta la necesidad de subsidiar el consumo de un producto básico al tiempo que crece la incapacidad estatal para hacerlo. Por tanto, el objetivo de reducir la carga de los subsidios parece inalcanzable si se desea mantener la estabilidad social en condiciones adecuadas. Esto aunque los subsidios aparezcan ahora en programas no necesariamente destinados al desarrollo rural como los de PROGRESA, por ejemplo.

En ambos sistemas intervencionistas persiste de manera inamovible el imperativo de mantener bajos los salarios de los trabajadores mexicanos. El día en que los salarios registren alzas reales y persistentes en el tiempo, los problemas del mercado maicero podrían resolverse por la vía de las alzas del precio del grano.

La creatividad como necesidad.

Ubicados en un horizonte histórico de 64 años, podemos constatar limitaciones de ambos conjuntos de formas de intervención, limitaciones que nos invitan a trabajar en el diseño de nuevos sistemas. Este es el problema que debemos afrontar como investigadores. Como primer criterio de trabajo debemos aprovechar las experiencias rescatables de ambos modos de intervención pero también guardar distancia con respecto a ellos. No es posible repetir mecánicamente los anteriores sistemas de intervención; por consiguiente, la creatividad se impone por necesidad.

El nuevo sistema de intervención en la comercialización del maíz como parte de la intervención general en la economía.

Tanto el sistema de gestión estatal de la comercialización como el globalizado fueron diseñados como un elemento integrante de la intervención general en la economía. Esto quiere decir que el abasto de un grano básico de consumo generalizado, por importante que sea, no puede ser concebido como algo independiente sino como una pieza de un sistema mayor. La intervención en la comercialización del maíz está estrechamente vinculada con la intervención en la reproducción de la fuerza de trabajo y la distribución del ingreso. La solución de los problemas de la comercialización del maíz será, por tanto, más estable cuanto menores sean los problemas del empleo y la distribución del ingreso.

La concepción implícita en las formas de intervención que hemos estudiado, sin embargo, afirma que la solución de los grandes problemas del mercado maicero es resultado del desarrollo industrial y de servicios, en el primer caso, y del desplazamiento de los recursos a otros mercados en los que sean más productivos, en el segundo. Es decir, la solución aparece como resultado automático del desarrollo en otras áreas de la economía y por esa razón han descuidado la relativa autonomía de su desarrollo. Este es el planteamiento apriorístico que se ve seriamente cuestionado en la experiencia histórica estudiada precisamente por la incapacidad mostrada por los sectores más dinámicos, de absorber la totalidad de los recursos del mercado maicero.

Por consiguiente, nuestra propuesta acepta la necesidad de considerar a las formas de intervención en la comercialización del maíz como parte integrante del proyecto económico nacional, pero duda que la solución de sus problemas provenga de manera automática del desarrollo económico en otros sectores. Mientras ese desarrollo económico no alcance los estadios requeridos para resolver los problemas del mercado maicero, las formas de intervención deberán considerar a éste como un objeto *per se* del desarrollo rural. Aún más, el desarrollo del mercado maicero debe ser parte importante de una política integral que impulse el desarrollo agrícola² y ésta debe convertirse

² De 1981 a 1998 la agricultura sólo ha crecido a un ritmo promedio del 0.4 por ciento (Labra, A. Exc., 28.10.98, p. 7A).

en fundamento y acelerador de la economía nacional. No sólo por razones de tipo ético, sino también por un sentido de pragmatismo económico se debe apoyar el desarrollo del mercado maicero.

Es cuestionable que las formas estatizadas, sin participación protagónica de los agentes, haya sido la mejor manera de resolver los problemas. Es igualmente cuestionable que la vigencia de las leyes del mercado mundial sea el mejor método de solución de los problemas de la creación y productividad de los nuevos empleos³ y la distribución del ingreso⁴, así como la premisa del salinismo en el sentido de privilegiar al mercado externo al grado de considerarlo como el motor más importante (al cual se subordinan los demás), del desarrollo económico.

La crisis del mercado maicero mexicano

El análisis de las alternativas sobre la intervención estatal en la comercialización del maíz en México requiere de una precisión sobre la coyuntura actual de la crisis del mercado maicero.

Crisis para quiénes

No es desde luego para los agentes privados que el Estado ha impulsado con su nuevo sistema de intervención. Hemos aportado datos sobre el creciente proceso de concentración y centralización entre los nuevos compradores y los agroindustriales. Tampoco lo es de manera importante para los consumidores, aunque éstos hayan sufrido coyunturalmente algunas dificultades: las ventas de MASECA Y MINSA en el primer semestre de 1999 cayeron 13.2 y 20.4 respectivamente, con relación al mismo semestre del año anterior. Algunos analistas explican este fenómeno por la caída de los subsidios al consumo de la tortilla, por la desaparición de la CONASUPO y de su acción reguladora, y por el descenso de los ingresos de la población. De diciembre de 1994 a julio de 1999 el poder adquisitivo de los más pobres descendió 24% mientras que el precio de la tortilla creció en 366% (ANEC, jornada.unam.mx, 10.09.99). La crisis del mercado maicero es fundamentalmente para los productores. Es una crisis de rentabilidad general que afecta de manera aguda a los menos competitivos pero también a los grandes productores. Los diarios de los últimos años dan testimonio de las

³ El hecho de que gran parte de los empleos creados vayan a la economía informal pone en duda el incremento en la productividad general de la economía. Tomás Ruiz, Subsecretario de Ingresos de la SHCP informó que en 1998 el 44 por ciento de la PEA trabajaba en la economía informal (Monitor de Radio Red, 13.10.98). Otro dato: un estudio realizado en el Distrito Federal por el Grupo de Economistas Asociados (GEA) encontró que en 1996 de cada tres empleos creados, uno iba a la economía informal; para 1998 la proporción ya era de 1 a 1 (Mauricio González, GEA, Monitor de Radio Red, 26.10.98)

⁴ Según Boltvinik, J. (La Jor., 16.10.98, p. 19), la población mexicana clasificada como *en pobreza extrema* pasó de 36.2 millones en 1994 a 50.9 en 1996.

dificultades que productores de riego de Sinaloa han tenido para vender sus cosechas (El Fin., La Jor. Varios años)

Caracterización de la crisis

La crisis de la comercialización del maíz para los productores nacionales se sintetiza en los precios decrecientes en términos reales: de 1994 a 1999 decrecieron en alrededor del 50% (Magda fritscher, jornada.unam.mx., 11.01.99). Los precios decrecientes son el resultado de la disminución de los subsidios estatales a la comercialización, del fomento a las importaciones sin tomar en cuenta los calendarios de desgravación pactados en el TLCAN (a diferencia del sistema gestor de intervención, actualmente el monto de las importaciones no guarda relación con la oferta nacional: se dan casos como en 1998 en que la producción nacional fue de 18.4 millones de toneladas y, sin embargo, las importaciones fueron de 5.03 millones de ton.), y de la situación de oligopsonio conformada por pocos y grandes compradores. La crisis de la comercialización ha contribuido al aumento de la especulación, la incertidumbre entre los productores y la desorganización del mercado. La crisis en la que se encuentran la mayoría de los productores de maíz, en síntesis, es el resultado del sistema intervencionista que ha perseguido el objetivo de desalentar la producción nacional del maíz y lo ha logrado.

Las nuevas premisas de la intervención estatal en la economía.

Las premisas que nuestra propuesta considera para la intervención estatal en la economía son las siguientes:

Primera. La intervención estatal en la comercialización del maíz en México durante el periodo de estudio (64 años) aparece como endógena al desarrollo económico. El hecho de que no se pase de un intervencionismo protagónico a la no intervención, sino a otras formas intervencionistas impulsoras de los agentes privados del mercado, así lo demuestra. El desarrollo económico es inconcebible sin la intervención estatal en él. Los resultados de la investigación avalan la pertinencia del enfoque endogenista que hemos adoptado en la investigación.

Segunda. No puede existir eficiencia económica, acumulación de capital y, por consiguiente, desarrollo económico a largo plazo sin cohesión social, y ésta se encuentra estrechamente ligada a la creación de empleos y a una distribución del ingreso que modere las asimetrías.

Tercera. Si es válida la premisa anterior, lo es igualmente la inversa: a largo plazo no puede existir cohesión social sin eficiencia y desarrollo económicos.

Cuarta. Es difícilmente cuestionable que el proceso globalizador ha traído para la economía mexicana desequilibrios como los que se dan entre un sector exportador y el resto de la estructura económica desvinculada del primero, entre pocas empresas que crecen cada vez más y otras muchas medianas y pequeñas bajo condiciones difíciles para la supervivencia, entre regiones que crecen y regiones que se estancan o se deterioran, y entre los que perciben altos ingresos y los que no.

Quinta. Si se aspira a un desarrollo económico menos desequilibrado, es imperativo un intervencionismo estatal de nuevo cuño, no como el antidemocrático (primer periodo) y el diferenciador (segundo periodo de estudio), que regule la dinámica globalizadora y que sea capaz de diseñar una política económica propia, integradora en lo interno y viable.

Sexta. Lo anterior presupone un Estado mexicano con autonomía relativa con respecto a las clases sociales y ésta la organización de las clases subordinadas y la persistencia de ciertos monopolios económicos estatales.

Séptima. En el largo plazo es más sustentable y provechoso para todos los participantes de los mercados internacionales y nacionales la búsqueda de los equilibrios necesarios entre las tendencias autonomistas (dadas por el desarrollo del mercado interno) y las integracionistas hacia el bloque (flujos entre países de capital productivo, mercantil y financiero). Al darwinismo económico y social hay que oponer la sustentabilidad general de los sistemas como imperativo de la supervivencia.

Octava. El desarrollo de la agricultura, en general, y del mercado maicero, en particular, puede jugar un papel importante en el logro de dichos equilibrios.

Las premisas de la intervención estatal en la comercialización del maíz.

Primera. La oferta del maíz no sólo está determinada por criterios de rentabilidad o de las necesidades autoconsuntivas. El proceso productivo se ve limitado por factores de orden climático que la tecnología es incapaz de controlar. Esta limitante justifica formas intervencionistas de apoyo y hasta protección dada la importancia estratégica de la producción del grano en el empleo⁵ y en la distribución del ingreso.

⁵ Turrent y Aveldaño, en Solleiro:1996, p. 217, hablan de que la producción de maíz en México, con tecnologías apropiadas, requiere de 220 millones de jornales al año.

Segunda. La producción de maíz es estratégica para el desarrollo del mercado interno no sólo por sus efectos benéficos en la creación de empleos y en la distribución del ingreso, sino también por el ahorro de las divisas que se utilizan para las importaciones, los efectos multiplicadores (investigación, desarrollo tecnológico, inversiones en infraestructura, insumos para las agroindustrias) y por sus repercusiones en la disminución de los desequilibrios regionales.

Tercera. El objetivo del nuevo sistema intervencionista en la comercialización del maíz debe ser no el de beneficiar a los consumidores (y al capital empleador) a costa de los productores, ni el de auspiciar un abasto externo al que no le importe el desmantelamiento de la oferta nacional -como lo han sido para los dos sistemas de intervención estudiados-, sino el de promover una integración eficiente y equilibrada entre una oferta conformada por flujos nacionales -y eventualmente internacionales-, y una demanda nacional limitada por los problemas del desempleo y subempleo y la asimétrica distribución del ingreso.

Cuarta. El nuevo sistema de intervención en la comercialización del maíz implica el aprovechamiento de todas las posibilidades contempladas en el TLC (aranceles, subsidios de las categorías verde y ámbar, salvaguardas, etcétera) y, en caso de necesidad, la flexibilización de las condiciones negociadas en dicho tratado. Se trata de que el acuerdo sea un instrumento de nuestro desarrollo y no un factor de desequilibrios sin solución.

4.2. El reto de la participación.

Si la comercialización estatalmente gestionada y la promotora del mercado abierto se han caracterizado por el predominio de los intereses del capital nacional e internacional y una gestión corporativa de los agentes mayoritarios, se debe propugnar un cambio cualitativo en las formas de gestión y de intervención hacia la participación democrática y los consensos.

Sin una participación como la aquí propuesta, no es posible el escenario alternativo⁶. La participación de los agentes es indispensable para cambiar las formas de representación, para buscar equilibrios en su capacidad e incidir en los nuevos sistemas de intervención y para ejercer un control sobre los procesos intervencionistas que

⁶ Esto es más necesario cuanto más desorganizados se encuentran los productores. En 1993 el CAP calculaba que sólo el 4 por ciento de los productores agrícolas estaba organizado (El Fin., 28.07.93. p. 22).

mejoren la eficiencia y honestidad en los aparatos estatales.

En este sentido parecen relevantes las demandas de determinados segmentos de los productores como los agrupados en UNORCA, ANEC, la Asociación Nacional de Uniones de Crédito del Sector Social, entre otras organizaciones, para exigir su participación en programas gubernamentales tales como PROCAMPO, empleo temporal, comercialización, cafeticultura, crédito a la palabra, equipamiento rural y extensionismo (jornada.unam.mx, 13.12.99). Estos mismos productores han venido expresando constantemente sus demandas para formar parte del Comité de Cupos que autoriza las importaciones de granos, como una forma de controlar las importaciones de maíz que rebasan las cuotas autorizadas en el calendario de desgravación (jornada.unam.mx, 18.04.99).

Pero los productores maiceros no son los únicos que deben organizarse y participar en el nuevo tipo de intervencionismo estatal. El proceso globalizador, entre otras muchas cosas, también ha vuelto más evidente que cualquier cambio en la economía o la sociedad, repercute positiva o negativamente en el resto de las mismas. La participación, por tanto, debe ser generalizada.

Si a lo largo de la investigación hemos sostenido que los sistemas de la intervención estatal no están determinados en última instancia por los técnicos que asesoran a los tomadores de decisiones, sino por los agentes económicos que demuestran mayor capacidad para influir, ahora se trata de impulsar la creación de espacios en los que todos los agentes involucrados puedan participar y arribar a proyectos en los cuales los dominios vayan siendo gradualmente sustituidos por los consensos. Se trata de que la participación de los agentes dirija y subordine tanto a los aparatos estatales como a los mecanismos mercantiles, ya que ni los unos ni los otros han demostrado capacidad suficiente para resolver los problemas.

Los procesos ideológicos deben ser sustituidos por el desarrollo de la conciencia en la negociación dentro del complejo de los nuevos agentes. Este debe incluir no sólo a los nacionales (productores de diversos tipos, consumidores y agentes urbanos en general, afectados por la intervención en el mercado del maíz y a los mismos agentes gubernamentales), sino también a los internacionales.

Entre mayor sea la participación tanto en la gestación del sistema intervencionista como en su puesta en práctica, mayor será la garantía de estabilidad a lo largo del tiempo.

Recordemos además que el nuevo estilo de participación de los agentes en el mercado maicero debe ser solamente una pieza del sistema mayor de la participación en toda la economía.

4.3. El reto del cómo intervenir.

Si el conjunto de las formas de intervención en la comercialización recibe su organicidad del objetivo común a todas ellas, que es el de promover una integración eficiente y equilibrada entre la oferta nacional (y eventualmente internacional) con una demanda nacional limitada por los problemas de desempleo y concentración del ingreso, todas las formas de intervención deberán contribuir al logro de dicho objetivo.

Con respecto a la intensidad y temporalidad de la intervención, formulamos el siguiente criterio general: mientras el empleo y la distribución del ingreso persistan como problemas de consideración, el Estado debe intervenir bajo modalidades y grado de intensidad tales que el desarrollo del mercado maicero contribuya a su solución. La intensidad de la intervención estatal en el mercado del maíz debe ser directamente proporcional a la gravedad de los problemas del desempleo y la distribución del ingreso. A mayor gravedad de los problemas mencionados, mayor grado de intervención; a menor gravedad, menor grado de intervención para permitir la reubicación de los recursos del mercado del maíz.

La oferta.

El nuevo sistema intervencionista en la comercialización del maíz, como vínculo entre oferta y consumo, debe empezar por incluir apoyos estatales que no sólo contribuyan a elevar los rendimientos físicos sino también las propiedades nutricionales del grano⁷ (infraestructura, investigación, asistencia técnica, créditos). Se trata de desarrollar variedades que puedan ser establecidas también en las zonas temporaleras y con paquetes tecnológicos alternativos a los convencionales, con el objeto de fomentar prácticas agronómicas más benignas con el medio ambiente.

Especial importancia revisten los apoyos estatales a la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología para la producción de maíz. En este ámbito es representativa la experiencia del doctor Anotonio Turrent, ex director de INIFAP e investigador con una larga y ejemplar trayectoria. Como podremos observar a lo largo de la entrevista, los principales obstáculos para lograr la autosuficiencia no son

⁷ El Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo (CIMMYT) y el INIFAP dieron a conocer en 1998 la creación de una variedad de maíz con alta calidad proteínica: lisina, triptofano y enzimas proteínicas (El Fin., 5.11.98, p. 16).

los tecnológicos, sino los que se refieren a la inversión, la voluntad política y la organización.

La propuesta de Antonio Turrent.

A continuación presentamos una síntesis de dicha propuesta, desarrollada en entrevista el 14 de mayo de 2001.

"Yo me formé en un ambiente en el que la producción del maíz no era sólo básica para el país, sino que además tenía que ver con nuestra identidad como nación, sobre todo en los aspectos tecnológicos y sociales. Por esta razón me ha disgustado la idea de que como no tenemos ventajas comparativas, tengamos que comprarlo de Estados Unidos.

Mi trabajo ha consistido en demostrar que es posible alcanzar la autosuficiencia en maíz, que es posible producir el maíz que comemos los mexicanos aun bajo las condiciones del TlCAN.

La propuesta agronómica:

Desde el punto de vista de la producción de maíz, clasificamos las tierras en cuatro provincias agronómicas:

- 1) Tierras de riego
- 2) Tierras de temporal de muy buena productividad: llueve entre 90 y 200% de lo que se evapora y suelos profundos.
- 3) Tierras de buena productividad: lluvias más irregulares, a veces excesos que hacen más difícil, suelos más delgados, cultivos más expuestos a enfermedades y dificultades para sacar las cosechas.
- 4) Tierras marginales: falta de humedad y mayores dificultades para los cultivos.

Nosotros demostramos con la investigación "Producción de maíz de alta tecnología" (PRONAMAT), cuyos resultados fueron publicados en Turrent y Aveldaño:1996, que se puede duplicar la producción nacional de maíz tan sólo en las tres primeras provincias; suman alrededor de 3 millones de hectáreas. Esta superficie basta para lograr la autosuficiencia en el maíz ya que se obtendrían hasta 30 millones de toneladas de grano con una tecnología integral que incluye variedades híbridas que son mejores que las criollas, fertilizantes y una mecanización más eficiente.

El potencial demostrado con PRONAMAT es de 30 millones de toneladas. Pero, ¿cuál es el problema?. Que las políticas públicas no van en esa dirección, la autosuficiencia no le interesa al gobierno mexicano.

En otra investigación posterior que hemos denominado "Granos del Sur", cuya terminación está programada para el 2001 estamos experimentando en el sur sureste de la república, desde Guerrero hasta Yucatán, excepto Puebla y el Estado de México.

En esta región se cultivan casi 3 millones de hectáreas de maíz, pero resulta que sólo se riegan alrededor de 200,000 hectáreas de los tres millones. En toda esa zona caen dos terceras partes del agua de lluvia de la república. Las tierras de temporal durante el ciclo O-I están ociosas, teniendo toda el agua del mundo.

Los ingenieros civiles nos convencieron de que las aguas del trópico sólo tienen potencial para generar energía, pero no para la agricultura porque las tierras son onduladas y poco profundas y porque ¿para qué una infraestructura de riego en la que habría que invertir en drenajes en el ciclo P-V y en métodos de riego en el O-I?

En la actualidad hay otros dispositivos de riego, aparte del agua rodada, que ya no requieren presas. Con bombas, mangueras y otros dispositivos ni siquiera se necesita nivelar los suelos.

El ciclo O-I tiene de atractivo que no hay problemas por exceso de aguas como las dificultades del transporte, no hay pues problemas para secar la producción y así es más fácil alcanzar la rentabilidad.

En la región que abarca esta investigación hay más de 2 millones de hectáreas de temporal actualmente de uso agrícola que tienen el agua requerida para el ciclo O-I, con potencial para producir 6 toneladas promedio. Además hay otros 9 millones de hectáreas con potencial agrícola y que están siendo ocupadas por la ganadería extensiva. La ganadería se puede intensificar y liberar tierras para la agricultura. En los próximos 50 años vendrán hambrunas y la sociedad va a presionar al gobierno para sembrar esas tierras. Esto va a ocurrir, no hay quien lo pare.

Los experimentos en campo en tierras de temporal que actualmente tienen uso agrícola, con siembra en diciembre y cosecha en abril, para luego volver a sembrar en junio, han mostrado tenido resultados en los ciclos O-I 98-99 y el correspondiente de 99-PV. Dichos resultados evidencian un potencial de entre 8 y 10 toneladas por hectárea. En la Fraylesca, Chiapas, con todas las condiciones en contra que mencionan los fisiólogos (altas temperaturas, exceso de humedad, etcétera) hemos encontrado que lo que realmente limitaba la productividad era la calidad del riego y se han obtenido rendimientos de hasta 14 toneladas por hectárea. Con buen riego eso se puede obtener también en Quintana Roo, Yucatán, Campeche y Veracruz. Tenemos evidencias de que se puede ofrecer tecnología de entre 8 y 10 toneladas y posteriormente de hasta 14 con mejores técnicas de riego.

Con esta tecnología en dos millones de hectáreas se podrían obtener 20 millones de toneladas que sumándose a los aproximadamente 18 millones que ya se producen, nos darían un total cercano a los 40 millones de toneladas de maíz. Tenemos los recursos, la pregunta es si se tienen las

políticas adecuadas. Obviamente, no. Sin embargo, mi obligación como científico es decir: aquí están las pruebas. En esta investigación nos falta todavía combinar el riego de punta con la agronomía de punta, lo que necesariamente aumentará la productividad a entre 12 y 15 toneladas.

La propuesta administrativa:

Las 7 u 8 empresas transnacionales que venden semillas mejoradas en México y particularmente en Sinaloa desde mediados de los noventa, acuerdan precios que llegan hasta los 40 pesos por kilo, cuando el grano se vende en 1.30. El precio del grano para el consumo permanece constante, mientras que los costos van en aumento. Esto pone problemas a la rentabilidad. Las semillas mejoradas fácilmente se podrían vender entre 15 y 20 pesos con ganancias razonables.

Nosotros en INIFAP tenemos híbridos que pueden competir con los de las transnacionales, pero para ello es necesario formar una empresa pública, asociándonos con PRONASE con el objeto de conformar todo el sistema que va desde la producción hasta la comercialización. En 10 años podríamos ser autofinanciables, pero nosotros por ley no podemos producir semillas certificadas. Los intereses de la iniciativa privada impiden esa asociación.

Como agentes del gobierno podríamos poner límites a los oligopolios. Estaríamos en posibilidad de competir en básicos, frutales y bosques. Seríamos más útiles a la nación compitiendo con las empresas transnacionales; venderíamos las semillas a precios razonables y ello las obligaría a no abusar.

La realidad de la intervención estatal:

Ahí está toda esta tecnología, pero ¿de qué sirve ante un gobierno que no cree en el maíz? El presupuesto del INIFAP ha venido disminuyendo en términos reales durante los últimos sexenios. Desde 86-88, periodo en que fui director, el presupuesto empezó a ir para abajo. En ese entonces INIFAP manejaba un fideicomiso en BANRURAL. Con esta modalidad nosotros teníamos mayor libertad para manejar el presupuesto y podíamos conservar parte de los recursos que generábamos. Después nos lo quitaron.

Ahora dependemos de la Secretaría del ramo con apoyos bastante restringidos. Formamos parte de una entidad desconcentrada llena de restricciones. La computadora personal de mi oficina apenas el año pasado me la dieron, después de 7 de estarla solicitando. Este Campo Experimental Valle de México (CEVAMEX), el primero en el país, fue creado a principios de los cincuenta con apoyo de la Fundación Rockefeller. Actualmente todavía trabajamos con desgranadoras de ese tiempo. Se ha venido reduciendo el personal y, a diferencia de los americanos que quitan trabajadores pero los sustituyen con máquinas (equipo especializado), nosotros no contamos ni con maquinaria

moderna ni con gente. Ha habido una política clara de desmantelamiento de nuestra institución que continúa hasta la fecha. Evidentemente esto ha golpeado mucho nuestra capacidad para investigar el maíz.

Sin embargo, nosotros confiamos en que tarde o temprano se reinstalará al maíz y a la autosuficiencia como una política nacional".

Los precios.

El abandono estatal de la función reguladora de los precios del maíz (determinación de los precios, compras por medio de CONASUPO) por una parte, y por la otra las condiciones adversas para los agentes más débiles: bolsa agropecuaria con un desarrollo insuficiente, demanda oligopólica⁸ y oferta excesivamente fraccionada y desorganizada constituyen una urgente llamada de atención para que el Estado intervenga y, mediante el impulso a la organización de los productores medianos y pequeños, se busque aumentar su capacidad negociadora.

De persistir las actuales formas de intervención: desaparición de los efectos amortiguadores de CONASUPO y desdén hacia los productores más débiles, los efectos diferenciadores entre los productores registrarán, sin duda, un proceso de aceleración⁹.

En la propuesta de creación de un Consejo Nacional para el Ordenamiento de Mercados Agropecuarios, ANEC, UNORCA y otras organizaciones plantean la necesidad de precios remuneradores que proporcionen certidumbre a los productores. Esto necesariamente exige una forma intervencionista que elimine los vaivenes del mercado internacional.

La intervención en las demás actividades comerciales.

La intervención estatal en apoyo a la organización de los productores con el objeto de aumentar su capacidad

⁸ Recordemos la estructura oligopólica de la agroindustria harinera y la participación de pocas empresas transnacionales de origen estadounidense. Según la ANEC en 1998 la Cargill controlaba el 40 por ciento de las importaciones de maíz y el 10 por ciento de las cosechas nacionales (La Jor., 7.12.98, p.45).

⁹ En diciembre de 1998 los productores con mayores dificultades para acceder a los puntos de compra estuvieron vendiendo a los intermediarios a precios que se movieron en un rango de 1,200 a 1250 pesos/ton. (Víctor Suárez, Dir., de ANEC, El Fin., 15.12.98, p.25), mientras que la CONASUPO estuvo comprando a 1355 (El Fin., 11.12.98, p.44).

negociadora ante los compradores, así como el conjunto de apoyos a la productividad de las actividades productivas pueden provocar una situación de relativo privilegio para los productores y de perjuicio para los consumidores; es decir, la situación inversa a la que, en términos generales, se presentó a lo largo del periodo de estudio. Se trata, sin embargo, de buscar un mayor equilibrio en el mercado del maíz. Se requiere, por tanto, de ciertas formas intervencionistas en las demás fases del proceso comercial que contribuyan a beneficiar a los consumidores.

Para que los consumidores también obtengan beneficios del mercado maicero es necesario que los agentes fueren una intervención que persiga que la diferencia entre los precios pagados a los productores y aquellos pagados por el consumidor final sea mínima. Si se alcanza el aumento deseado en la productividad de la oferta maicera y consiguientemente se arriba a una situación favorable a la baja de los precios, ahora se trataría de actuar para que los avances en dicha productividad repercutan directamente en el último eslabón y no solamente en los intermedios.

Una diferencia mínima entre los precios al productor y los precios al consumidor se alcanza por varios métodos:

Primero. Por el aumento en la productividad en las actividades productivas de la comercialización. Se trata de fomentar el desarrollo tecnológico en la cosecha para cerrar una de las principales fugas de las pérdidas materiales del producto. Lo mismo en el transporte, almacenamiento, agroindustria y distribución.

Segundo. Mención especial merece el impulso a la participación de los productores medianos y pequeños organizados en las actividades comerciales (transporte, almacenamiento, agroindustria y distribución) con el objeto de fomentar la competencia y evitar las situaciones de oligopolio. De no intervenir el Estado en este sentido, los hipotéticos aumentos en la productividad podrían no verse repercutidos al consumidor final.

En los dominios de la agroindustria persisten algunos problemas importantes para la alimentación de un buen número de mexicanos. Nos referimos a, entre otros, la capacidad nutricional de las tortillas¹⁰.

Si bien la agroindustria harinera posee ventajas en cuanto productividad e impactos ecológicos con respecto a los procesos tradicionales de nixtamalización, tiene desventajas en lo que se refiere a propiedades nutricionales, sabor y flexibilidad del alimento. Las organizaciones de productores pueden participar en el

¹⁰ Esto es particularmente necesario ya que de 1983 a 1998, la desnutrición infantil ha crecido del 17 al 20 por ciento en las áreas rurales y del 7.4 al 7.8 por ciento en las urbanas (Adolfo Chávez, investigador del Instituto Nacional de la Nutrición, El fin., 8.10.98, p.17).

desarrollo tecnológico de alternativas que combinen productividad, capacidad nutricional y sabor tradicional de las tortillas integrales¹¹.

Tercero. Por el acortamiento de los circuitos comerciales que reduce al mínimo el número de eslabones que van desde el productor hasta el consumidor. Esto a su vez se puede alcanzar mediante

1) la regionalización de los circuitos que disminuye distancias y costos de transporte, evita triangulaciones innecesarias y favorece la eficacia de los sistemas informativos.

2) la integración vertical de los distintos eslabones de la cadena producción-consumo. A la integración vertical que ya practican las harineras, por ejemplo, hay que oponer otra en la que los productores sean los integradores: que las organizaciones de los productores, mediante el dominio del transporte, almacenamiento, agroindustria y distribución, sean capaces de reducir el intermediarismo innecesario, abatir costos y aumentar la eficiencia general del sistema.

La crisis actual del mercado maicero hacen necesaria la creación de instancias que lo regulen y promuevan los equilibrios necesarios que lo conduzcan a la sustentabilidad. Intentos como el de ANEC, UNORCA y otras organizaciones para promover la creación del Consejo Nacional para el Ordenamiento de los Mercados Agropecuarios ("Propuestas de política agropecuaria" jornada.unam.mx, 18.04.99) expresan la necesidad de la regulación. Los efectos de dicho Consejo deben sentirse en la planeación, la determinación de los precios, el control de importaciones, los subsidios a la comercialización, el apoyo a nuevos agentes comerciales que fomenten la competencia en las compras del maíz y que mejoren la eficiencia de transportes y almacenamiento.

La experiencia de ANEC: posibilidades y limitaciones.

Por ser de suma importancia para el estudio de las alternativas con respecto a la intervención estatal en la comercialización del maíz, a continuación presentamos una reseña de los logros y límites de -a nuestro juicio-la organización más dinámica en la defensa de los intereses

¹¹ Aunque la industria harinera adicione hierro, ácido fólico, vitaminas (tiamina, rivo flavina, niacina) y zinc, persisten los problemas del sabor y la flexibilidad de la tortilla. Por esta razón algunos empresarios e investigadores del IPN y la UNAM trabajan en el desarrollo de tecnologías nuevas que combinen lo mejor de los procesos de harinización y nixtamalización: aumentar productividad de los procesos de trabajo, reducir los impactos negativos en el medio ambiente, aumentar capacidad nutricional y preservar sabor y flexibilidad de las tradicionales tortillas (La Jor., 12.1.99, Investigación y Desarrollo No.68, año VI).

de los productores maiceros mexicanos. La reseña es realizada por Víctor Suárez, director de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC), en entrevista celebrada el 22 de mayo de 2001.

Balance de logros y fracasos de los productores maiceros durante los sexenios de Salinas y Zedillo.

"Lo primero que tenemos que reconocer es que en el ámbito de la política general, las organizaciones rurales, y en particular las de productores de maíz, no fueron capaces de incidir en el curso de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Sufrimos una derrota estratégica, estructural, desde el momento en que se aceptó incluir al maíz en un esquema de liberalización. No importa que se haya pactado un proceso de liberalización a un plazo *extralargo* (15 años).

El punto central de esa política que se impuso fue el sacrificio del sector maicero en aras del modelo de inserción de nuestra economía a la economía norteamericana de una forma acrítica y subordinada, con la idea de que la transformación de la agricultura maicera en otros cultivos más rentables y la importación de maíz desde Estados Unidos iba a generar un doble beneficio: por un lado favorecer la movilización de la tierra y otros recursos naturales que eran improductivos con el uso maicero y, por el otro, la movilización de la misma fuerza de trabajo maicera. Se generaría una dinamización de los factores de producción en el campo vinculada a una reestructuración de los cultivos en función de las señales del mercado y de la economía global.

Por otro lado las importaciones masivas de maíz, a bajos precios, beneficiarían a los consumidores tanto de los sectores urbanos como de los rurales. La canasta básica tendería a abarataarse y así coadyuvaría al éxito de la política antinflacionaria. Ese fue el marco general de la política que se adoptó desde mediados de los ochentas, pero que cobró más fuerza en los gobiernos de Salinas y Zedillo.

Podríamos decir que estructuralmente la batalla por la defensa de la agricultura maicera fue perdida cuando se aprueba el TLC. Sin embargo, han habido esfuerzos y experiencias importantes entre las organizaciones de pequeños y medianos productores en la defensa de la agricultura maicera y en la lucha por la reorientación de esa política. Básicamente en los últimos cinco o seis años esta lucha se ha estado estructurando a través de las organizaciones asociadas de ANEC.

La lucha se ha dado en varios ámbitos: primero en la necesidad de desarrollar nuevas formas de organización para la comercialización. A partir del reconocimiento de que los mercados agroalimentarios están cada vez más sometidos a la política neoliberal (de apertura comercial y privatización) se genera la necesidad de organizarse para poder vender las cosechas. Esto antes no era necesario puesto que, bajo condiciones de mercado cerrado, con una amplia intervención de la CONASUPO y su red de bodegas BORUCONSA-ANDSA, con precios de garantía y subsidios al consumidor, el productor podía vender sus pequeños, medianos o grandes excedentes entregando su producción en una de las 1,500 bodegas de la red de BORUCONSA, a un precio con el que podría estar en desacuerdo, pero siempre con la seguridad de que se le iba a pagar su cosecha.

Pero viene todo el proceso de apertura, la eliminación gradual del precio de garantía, la transformación del esquema de subsidios vinculados al precio del grano en otro de subsidios directos al ingreso (PROCAMPO) a partir de 1993 y 1994. Es así como los productores se ven enfrentados a un desorden general del mercado del maíz, a una reestructuración radical en la que los pequeños productores se ven en absoluta desventaja y ya no sólo no pueden vender sus productos a precios justos, sino que no se pueden vender en muchas regiones, ciclos o años. Simplemente no pueden vender sus cosechas.

Con fundamento en experiencias que se habían tenido entre 1990 y 1995, se plantea la necesidad de avanzar hacia la organización comercial de los pequeños productores. Es así como desde ANEC impulsamos el concepto de *empresas comercializadoras campesinas* en el nivel local y de *empresas integradoras de servicios comerciales* en lo regional y estatal. Se trata de que los pequeños productores compacten su oferta, se organicen bajo una figura que les permita tener un mejor conocimiento de la situación macroeconómica y del mercado, así como del financiamiento y de las políticas de apoyo a la comercialización.

Un eje de este proceso de organización ha sido la lucha para participar en la propiedad de la infraestructura de almacenamiento que estaba en poder del Estado a través de ANDSA y BORUCONSA. En el caso de ANDSA logramos que no se privatizara como una sola empresa sino que se dividiera en tres y que una serie de unidades de almacenamiento de menor tamaño pudieran ser puestas a licitación exclusivamente para organizaciones de productores. En el caso de BORUCONSA, ya que sus bodegas estaban en terrenos ejidales o comunales, logramos frenar la pretensión de privatizarlas. Se planteó así la

transferencia de las mismas a los ejidos y comunidades y a las organizaciones de productores y fue así como al paso de los años se han desarrollado 220 organizaciones de pequeños y medianos productores de maíz en 18 estados de la república.

Estas organizaciones han sido capaces de apropiarse, operar y administrar autogestivamente alrededor de 160 bodegas con una capacidad importante de almacenamiento bajo techo y junto con esto se ha desarrollado una mayor capacidad entre los productores, dirigentes, gerentes, técnicos. Se ha logrado una mayor capacidad de negociación en el mercado y frente a las instituciones. Esta ha sido básicamente una estrategia defensiva, de resistencia, en la línea de construir un mercado de maíz incluyente, equitativo, realmente competitivo, al que nosotros denominamos *socialmente responsable*, frente a la lógica privatizadora excluyente, de alta concentración y anticompetitiva que se da en las grandes empresas nacionales y multinacionales.

Otro ámbito de trabajo de nuestras organizaciones, paralelo y complementario al anterior, es el que se refiere a la incidencia en las políticas públicas vinculadas al maíz.

Hemos tratado de frenar las importaciones de maíz que, en contra de lo pactado en el TLC, se han internado sin pago del arancel correspondiente. En estos ocho años de vigencia del TLC se han importado más de 33 millones de toneladas de las cuales cerca de 15 se han comprado sin el pago de un solo centavo de arancel. Una de nuestras estrategias ha consistido en luchar porque primero se cumpla con el pago de aranceles y, para ello, participar en el Comité de Cupos de Importación. En los cinco años pasados no lo logramos; hoy ya estamos adentro. Ahora tenemos información e incidencia importantes.

Otra cosa que hemos logrado es que la Ley de Ingresos considere obligatorios los pagos de aranceles para las importaciones fuera de cuota. En la Ley de Ingresos del 2000 pugnamos por un transitorio en el sentido de que debía cobrarse dicho arancel; pero dentro de las negociaciones y las mañas legislativas la redacción quedó como *podrá cobrarse*. Pero en la correspondiente al 2001 logramos que el artículo tercero transitorio diga *deberá cobrarse un arancel*. Ahora ya no hay manera de eludirlo.

Hemos incidido también en el presupuesto, sobre todo en lo que se refiere a los apoyos para la comercialización, no sólo aumentándolo sino también mejorando la distribución entre los estados y los productores. En los primeros años se concentraba en algunos estados y se canalizaba a través de las grandes empresas compradoras, lo que era darle la vuelta al

subsidio que antes proporcionaba CONASUPO a las harineras y a los molineros. Ahora, sin CONASUPO, los mismos subsidios se estaban canalizando a esas mismas empresas bajo otra modalidad, con el argumento de que estaban defendiendo un precio soporte para los productores.

Si se trataba de transitar de un mercado altamente intervenido a otro privado realmente competitivo, lo que se tendría que haber hecho es generar mayor poder por el lado de la oferta y dispersarlo en la demanda. Pero la política de Salinas y Zedillo ha sido la política que ha convenido a las grandes corporaciones nacionales e internacionales del sector agroalimentario.

Como quiera que sea, la producción maicera no sólo se ha mantenido, sino que ha aumentado. Buena parte de la explicación radica en los esfuerzos de la agricultura campesina bajo estrategias de supervivencia. Otra parte en la acción de los productores organizados que logran cambiar el sentido de algunas políticas: una serie de instrumentos que se había planificado para desvincular al maíz del esquema de subsidios, se transformó en un estímulo al maíz. Este es el caso de PROCAMPO. Dicho programa originalmente era un apoyo directo desvinculado del tipo de cultivo y del nivel de precios. Por eso el dinero de PROCAMPO se daba al final de la cosecha; con la presión de los productores se logró que se diera dos o tres meses después de la siembra. Ahora se da con anticipación de la siembra.

En un contexto en el que el crédito se fue retirando del maíz, el PROCAMPO se fue convirtió en el único financiamiento masivo a la producción de maíz, incluso en zonas marginales o de autoconsumo a las que antes los subsidios no llegaban. De esta forma el PROCAMPO se convirtió en su contrario: en un instrumento de soporte a la producción maicera.

Como balance se puede decir que la política estratégica es desfavorable a los maiceros. Hay una derrota estructural que no se ha podido revertir en esos dos sexenios y ni ahora con lo que llevamos del nuevo es previsible una reorientación de esa política. Sin embargo, se han dado logros y avances importantes en las organizaciones vinculadas a ANEC como los que he comentado. Estamos en la lucha para frenar las importaciones de maíz fuera de cupo, en cabildeos y presiones en las cámaras de diputados y senadores, en la lucha por parar las importaciones de transgénicos desde los Estados Unidos y por imponer una nueva Ley de Desarrollo Rural que permita revalorar la agricultura maicera y los conceptos de soberanía y seguridad alimentarias.

El consejo mexicano del maíz.

Tenemos una experiencia: el Consejo Mexicano del Frijol. Durante dos años, por eliminación de precios de garantía, apertura de mercados, incumplimiento de cuotas de importación y contrabando el mercado del frijol se desorganizó de manera catastrófica con precios de 1.50 o 2 pesos al productor cuando los precios al consumidor andaban entre 10 y 14 pesos. En ese lapso el gobierno no hizo nada. Organizaciones de productores de frijol de Zacatecas, Sinaloa, Nayarit, Durango y Chihuahua decidimos hacer algo. El mismo caso que en el mercado del maíz: unos cuantos compradores con gran poder y muchos productores sin poder de negociación.

Fue así como sentimos la necesidad de desarrollar toda una estrategia de ordenamiento del mercado del frijol a partir de la administración de la oferta por parte de los propios productores organizados. Se trata de controlar la oferta y administrarla en función del mercado, para que no todo salga al mismo tiempo, sino que vaya siendo dosificada de acuerdo a la capacidad de absorción de la demanda. Para eso necesitamos organización de base local, regional, estatal e interestatal. Así se crearon cinco empresas estatales de productores y con ellas el Consejo Mexicano del Frijol. Dichas empresas son plurales y ofrecen políticas comunes sobre precios, siembras, importaciones, contrabando y apoyos a la comercialización del frijol.

En el mercado del maíz nos encontramos con cuatro o cinco grandes empresas que tienen el control y más de dos millones de productores dispersos y desorganizados. Necesitamos ir configurando un poder en manos de los productores para administrar la oferta. Este es el concepto en el que estamos avanzando. Esperamos terminar este año conformando el Consejo Mexicano del Maíz. Obviamente no es una empresa fácil pero tenemos la experiencia del frijol y sobre ella es que estamos trabajando.

Si no logramos conformar una estrategia de los productores para controlar y administrar la oferta del maíz, todos los esfuerzos serán inútiles y el mercado seguirá siendo oligopsónico. El eje central de dicho Consejo es la defensa de la agricultura maicera y campesina, el desarrollo de un mercado de maíz que también atienda los mercados regionales rurales, no sólo los urbanos, y que impulse la revalorización de la agricultura maicera en sus funciones económicas, sociales y ambientales".

4.4. El reto de la eficiencia.

Las premisas de las cuales se debe partir para afrontar el reto de la eficiencia económica son:

Primera. No es prudente depositar toda la confianza en el abasto exterior del maíz¹².

Segunda. La oferta nacional del maíz no sólo no debe ser abandonada por la intervención estatal, sino debe ser decidida y conscientemente apoyada.

Tercera. La eficiencia económica en una oferta maicera caracterizada por la heterogeneidad no será resultado de la vigencia de las leyes mercantiles solamente. Requiere de la intervención estatal.

Cuarta. Los apoyos estatales a la producción del maíz deben privilegiar la investigación y el desarrollo tecnológico y, dentro de éstos, a aquella investigación y tecnología que tenga mayor impacto en las unidades de producción con menores recursos naturales y financieros.

Quinta. La intervención estatal en los procesos comerciales debe apoyar la productividad en aquellas actividades que añaden valor a la mercancía como el transporte, el almacenamiento y el detalle e inhibir el intermediarismo que se concentra en actividades de simple cambio de forma de la mercancía.

Sexta. La producción y la comercialización, apoyadas por el Estado, no sólo deben procurar que los ingresos sean superiores a los egresos (en condiciones de apertura comercial), sino también deben tomar en cuenta el equilibrio general del sistema agrícola maicero a largo plazo.

Séptima. En condiciones de creciente demanda de maíz, el sistema agrícola maicero tenderá al equilibrio si en el subsistema económico los ingresos son superiores a los egresos; si en el subsistema físico y biótico la tasa de utilización de los recursos naturales renovables es menor a la tasa de reposición de los mismos y la tasa de uso de los recursos naturales no renovables menor a la tasa de descubrimiento de nuevos sustitutos; y, finalmente, si en el subsistema social el bienestar y la participación mejoran permanentemente.

¹² Un análisis prospectivo de la SAGAR estima que hasta el año 2008 se registrará un incremento anual promedio de 4 por ciento en las importaciones de maíz (*Situación y perspectivas del sector agropecuario en México*, La Jor., 5.4.99, p. 35).

BIBLIOGRAFÍA.

- Adelman, Irma y Taylor, J. Edward. *Changing comparative advantage in food and agriculture: lessons from México*, OCDE, Development Centre Studies, París, 1990.
- Aglietta, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo XXI, México, 1979.
- Agrosíntesis. Números de 1994 y 1995.
- Alonso, Antonio. *Metodología*, Ed. Edicol, México, 1977
- Appendini, Kirsten. "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto. Una contradicción permanente". *Comercio Exterior* vol. 41, No. 10, México, octubre de 1991, pp. 976-984.
- "La participación de los productores campesinos en el mercado del maíz". El Colegio de México, mimeo, México, 1988.
- De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*. UNRISD- El Colegio de México, México, 1992
- Arroyo, Gonzalo. "Firmas transnacionales agroindustriales, reforma agraria y desarrollo rural". En *Investigación económica*, No. 147, enero-marzo de 1979, pp. 9-47.
- ASERCA. *Claridades agropecuarias* No. 61, sept. De 1998 y No. 74, oct. De 1999, México.
- Ávila, Agustín. "Etnia y movimiento campesino en la huasteca hidalguense". En Rello, Fernando (coordinador), *Las organizaciones de productores rurales en México*, FE-UNAM, México, 1990, pp. 65-96.
- Ayala, E. José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE, México, 1999
- Azpeitia G. Hugo. *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (1949-1958)*. Conflicto y abasto alimentario. CIESAS, México, 1994.
- Barkin, David, Batt, R y De Watt, B. "La sustitución de granos en la producción: el caso de América Latina" En *Comercio Exterior* vol. 41, No. 1, México, enero de 1991, pp. 9-23.
- "Soberanía alimentaria". En *La Jornada ecológica*, año 5, No. 51, 17-X-96, p. 6.
- Barkin, D. y Suárez, B. *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, Ed.N. Imagen, México, 1982.
- Bartra, Armando. *La explotación del trabajo campesino por el capital*, Ed. Macehual, México, 1979.
- "¿Subsidios para qué? los quiebres finissexenales de la política rural". *La Jornada del Campo* 26.10.93, pp. 5-7.
- "¿Zapata vive?". *El Perfil de la Jornada del Campo*, 8.4.94, pp. V-VI.
- "Alternativas en el Sistema Rural de Abasto". *La*

- Jornada del Campo*. 27 de abril de 1993, pp. 11-12.
- Bertalanffy, L. *Teoría general de los sistemas*, FCE, México 1986.
- Brunhoff, Suzanne de, "Valor de la fuerza de trabajo, salario e intervención del Estado". En *Comercio Exterior* Vol. 32, No. 5 México, mayo de 1982, pp. 548-553.
- Calderón, Jorge, "TLC y desarrollo rural en México. Su impacto en la producción de granos básicos. Propuestas alternativas". XI seminario sobre economía agrícola del tercer mundo, 25-29 de noviembre de 1991, mimeo, México.
- Calva, J. Luis. *Crisis agrícola y alimentaria en México: 1982-1988*, Fontamara, México, 1988.
- "El sector agropecuario mexicano después del colapso financiero de 1994-1995". En Solleiro J. Luis, Del Valle Ma. del Carmen y Moreno E. *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano*, IIE, PUMA, Centro para la Innovación Tecnológica, Edit. Cambio XXI, México 1996, pp. 15-26.
- Camarena Margarita y Salgado Mario. "El transporte de graneles agrícolas. Algunos efectos de la modernización". Ponencia presentada en el XIII Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo del 6 al 10 de diciembre de 1993, IIE-UNAM.
- Cárdenas, Lázaro. *Informe de Gobierno*, México, 1938.
- Cardero Ma. Elena y Rock de S. Catarina. "América Latina en el nuevo entorno internacional". En *Comercio Exterior*, vol. 45, No. 8, México, agosto de 1995 pp. 573-579.
- Carnoy, Martin. *El Estado y la teoría política*. Alianza Editorial, México, 1993.
- Carton de G. Hubert, Lara Sara y Rubio Blanca. "La política agropecuaria mexicana: balance y perspectivas". En De la Garza T. E. *Políticas públicas alternativas*, La Jornada Ed., CIICH-UNAM, México 1996, pp. 231-262.
- Casar, Amparo y Márquez, Carlos. "La política de salarios mínimos legales 1934-1982". En *Economía mexicana*, CTDE, México 1983, pp. 221-260.
- Castaingts, T. Juan. "Hacia un plan económico alternativo". En De la Garza T. E. *Políticas públicas alternativas*, La Jornada Ed., CIICH-UNAM, México 1996, pp. 53-80.
- Castañeda, Z. Yolanda. "Agricultura orgánica: una alternativa para el desarrollo rural sustentable". *La Jornada ecológica*, año 5, No. 50, 24 de sept. de 1996, p. 3.
- Castillo, Manuel. "La democracia liberal como proyecto nacional: algunas consideraciones sobre México". En Calva, J. Luis y García, R. (coords.) *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, U. A. de Cd. Juárez, UAZ, JP Edit. México 1996, pp. 39-54.
- Cebreros, Alfonso. "La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma". En *Comercio Exterior*, vol. 41, No. 10, México, octubre de 1991, pp. 911-917.

- Ceceñas R., Javier. *La industria del maíz en México. Análisis de precios y subsidios*, CP, Chapingo, Méx. 1984.
- CEPAL. *Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano)*, S. XXI México, 1982.
- "Ronda de Uruguay. Hacia una posición latinoamericana sobre los productos agrícolas". En *Comercio exterior*, vol. 39, No. 6, México, junio de 1989, pp. 458-484.
- Cervantes G., Jesús A. "Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana". En *Comercio exterior*, vol. 46, No. 3, México, marzo de 1996, pp. 175-192.
- Cisneros, Gustavo y Székely, Miguel. *La eficiencia de los subsidios en México: el caso de DICONSA*, Tesis, lic. ITAM, México, 1990.
- CNC-CONASUPO. *50 años de lucha por la alimentación*, México 1988.
- Cobo Rosario y Paz, Lorena. "¿Apoyo a las empresas sociales o derroche neopopulista?". *La Jornada del Campo*, 31.10.94, pp. 11-12.
- Comité Regulador de Subsistencias. *Informes anuales*, México, 1940.
- CONASUPO. *El mercado del maíz en México*, mimeo, México, 1985.
- CONASUPO en cifras, México, 1988.
- Modernización integral del sistema maíz-tortilla, Mimeo, México, 1990.
- Maíz. 1993.
- Sistema de control de inventarios. Carpeta ejecutiva, México, 1994.
- Cordera, Rolando. "Estado y economía". En *Comercio exterior*, abril, México, 1979.
- Cordera, Rolando y Ruiz, Clemente. "Esquemas de periodización del desarrollo capitalista en México. Notas". En *Investigación económica*, No. 153, jul.-sept., 1980, pp. 13-62.
- Corona G., Roberto. "El entorno internacional en un mundo más interdependiente". En *Comercio exterior*, vol. 46, No. 11, México, nov. de 1996, pp. 911-921.
- Cházaro, Sergio. "La coordinación de la comercialización vertical de productos agropecuarios de México". En *Comercio Exterior*, vol. 29, México, 4 de abril de 1978, pp. 456-461.
- Chesnais, Francois. "La biotecnología y la exportación de productos agrícolas en países en desarrollo". En *Comercio Exterior*, vol. 4, no. 3, México, marzo de 1990, pp. 256-266.
- Dabat, Alejandro. "La economía mundial y los países periféricos en la segunda mitad de la década del sesenta". En *Teoría y política* No. 1, 1980, pp. 21-59.
- "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismo emergentes". En *Comercio exterior*, vol. 44, No. 11, México, noviembre de 1994, pp. 939-949.
- "La crisis mexicana y el nuevo entorno internacional". En *Comercio exterior*, vol. 45, No. 11,

- México, nov. de 1995. pp. 866-874.
- De Bernis, Gerard. Mundialización y crisis en Asia del Este. En *Comercio exterior*, vol.49, No.1, México, Enero de 1999, pp. 27-32.
- De Brunoff Suzanne. *Estado y Capital*, Ed. Villalar, Madrid, 1978.
- Dehesa, Mario. "Comercio exterior y deuda externa". En *Economía Mexicana* No. 5, CIDE, México, 1983.
- De Ita, Ana. Impunidad local en el mercado global. Los Maiceros entre el filo del gobierno mexicano y el Libre comercio, *Cuadernos del CECCAM*, México, 1997.
- De la Madrid, Miguel. Primer informe de gobierno, en *Comercio exterior*, vol. 33, No. 9, México, septiembre de 1983, pp. 783-799.
- "Segundo informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 34, No.9, México, septiembre de 1984, pp. 807-821.
- "Tercer informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 35, No. 9, México, septiembre de 1985, pp. 912- 922.
- "Cuarto informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 36, No. 9, México, septiembre de 1986, pp. 749-775.
- "Quinto informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 37, No. 9, México, septiembre de 1987, pp. 707-723.
- "Sexto informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 38, No. 9, México, septiembre de 1988, pp. 771-786.
- Díaz P. Héctor. "Estructura de clases y comercialización: un caso mexicano". En Oswald, Ursula (coord.) *Mercado y dependencia*, CIS-INAH y Nueva Imagen, México, 1979, pp. 125-169.
- DICONSA, Dir. de Operaciones. "El programa rural en el contexto del TLC". XI seminario sobre economía agrícola del tercer mundo 25-29 de noviembre de 1991, mimeo, México.
- Douzant, D. y Girault, Ch. "La comercialización de productos alimentarios y crisis en el Caribe: los enfrentamientos sociales en torno a la alimentación". En *Comercio Exterior*, vol. 41, No. 1, México, enero de 1991, pp. 30-37.
- Drucker, F. Peter. *La nueva sociedad*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1974.
- Durand, Víctor M. "México: dependencia o independencia en 1980". En Varios, *El perfil de México en 1980*, vol. 3, S. XXI, México, 1980, pp. 209-273.
- Eckstein, Salomón. *El ejido colectivo en México*, FCE, México, 1965.
- Edwards, Sebastian. "El Fondo Monetario Internacional y los países en desarrollo: una evaluación crítica". En *Trimestre Económico*, vol. LVII, No. 227, México, jul-sept. de 1990, pp. 611-663.
- El Financiero*, varios años.

- El Sol*, varios años.
- Encinas, Alejandro et al. "Las vicisitudes de la desigualdad: el maíz mexicano frente a Estados Unidos". En Encinas, Alejandro, De la Fuente, Juan y Mackinlay, Horacio. *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*. Cámara de Diputados y Diana, México, 1992.
- Escalante, Roberto. "Las políticas de estabilización y ajuste estructural y el sector agropecuario desde la crisis de la deuda (1982-1990). El caso de México". En *Investigación económica*, No. 200, abril-junio de 1992 pp. 229-268.
- Escalante, R. y Rendón, T. "Neoliberalismo a la mexicana. Su impacto sobre el sector agropecuario". En *Problemas del desarrollo*, No. 75, 1988, pp. 115-145.
- Espínola, Carlos. La importancia de CONASUPO como usuario de los servicios de almacenamiento de granos básicos en México. En CONASUPO, ANDSA y FAO. *Encuentro Latinoamericano sobre almacenamiento y conservación de granos básicos*, México, 1987, pp.9-13.
- Espinosa, Gisela. "Cuando el maíz se vuelve polvo". *La Jornada del Campo*, 27.04.93, pp. 7-8.
"Una experiencia autogestiva de organización campesina". *La Jornada del Campo*, 31.10.94, pp. 9-10.
- Esteva, Gustavo. "La experiencia de la intervención estatal reguladora en la comercialización agropecuaria de 1970 a 1976". En Oswald, U. (comp.), *op. cit.* pp. 207-246.
"La agricultura en México de 1950 a 1975: el fracaso de una falsa analogía". En *Comercio exterior*, No. 25, México, 1975, pp. 1311-1322.
"Por la libertad de comer". En *La Jornada ecológica*, año 5, No. 51, 17-X-96, p.10.
- European Communities Commission. *Agriculture in the United States and in the European Community: a comparison*. Green Europe, Bruxelles, 1984.
- Evers, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista*, S. XXI, México, 1981.
- Excelsior*, varios años.
- Falk, Melba. "El Sector agrícola de Japón: el proteccionismo y sus efectos". En *Comercio exterior* vol. 44, No. 4, México 1994, pp. 327-334.
"Dinámica y convergencias de las políticas agrícolas de Japón y México". En *Comercio exterior* vol. 48, No. 1, México 1998, pp. 49-65.
- FAO. *El maíz en la alimentación. Estudio sobre su valor nutritivo*, Roma, 1954.
Políticas agrícolas, proteccionismo y comercio. Documentos de trabajo 1985-1987, FAO, Roma, 1989.
El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1990, Roma, 1991.
- Feder, Ernest y Reigh, Nicolás. "La ganadería mexicana para

- exportación a Estados Unidos y para privilegiados".
En *Proceso*, No. 168, 21 de enero de 1980, pp. 10-11.
- Fernández, Luis M. y Tarrío, María. "Ganadería, campesinado y producción de granos básicos. Competencia por el uso de la tierra en México". En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, No. 102, UNAM, México, 1980.
- La crisis agrícola en México: algunos planteamientos y algunos desacuerdos. *Breviarios de la Investigación* No. 2, UAM-X, México, 1986.
- Colectivización ejidal y cambio rural en México*. UAJT, México, 1977.
- ETRA, División de Planeación. "Situación actual y perspectivas de la producción nacional del maíz". En *Boletín Informativo*, No. 288, vol. XXIX, 30 de nov. de 1996.
- Flores, Joaquín y Guerrero, Manuel. *El ejido colectivo "Tierra y Libertad": una lucha campesina frente a la dinámica del sistema*. Tesis de licenciatura, FE-UNAM, México, 1978.
- Florescano, Enrique. *Precios del maíz y crisis agrícolas México*, El Colegio de México, México, 1969.
- Fox, Jonathan. "La participación popular y el acceso a la alimentación: los Consejos Comunitarios de Abasto en México, 1979-1986". En *Investigación económica*, No. 191, enero-marzo de 1990, pp. 33-66.
- Fox, Jonathan y Gordillo, Gustavo. "Entre el Estado y el mercado: perspectivas para un desarrollo rural autónomo en el campo mexicano". En *Investigación económica*, No. 190, octubre-diciembre de 1989, pp. 143-184.
- Gabinete de Comercio Exterior. "Protocolo de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio" en *Comercio exterior*, vol. 36, No. 10, México, octubre de 1986, pp. 876-877.
- García, Roberto (comp.) *La comercialización de los productos agrícolas en México. Intervención del Estado en la regulación del mercado de alimentos básicos*, CP Chapingo, México, 1983.
- Comercialización del maíz: márgenes de comercialización en México*, CP, Chapingo, Méx. 1982.
- Gavaldón, E. y Ceceñas, J. *La reserva de granos en México*, Conasupo, México, 1988.
- "La política agrícola de Estados Unidos". En *Comercio Exterior*, vol. 40, No.12, México, diciembre de 1990, pp. 1204-1215.
- Gomezjara, Francisco. "Once años de lucha campesina en México: 1968-1978". En *Sociología del desarrollo rural*, UACH, 1979, pp. 294-302.
- Gordillo, Gustavo. "Estado y sistema ejidal". En *Cuadernos Políticos* No. 21, Era, México, 1979(A).
- "El núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México". En *Investigación económica* No. 147,

- UNAM, México, 1979 (B).
 "Programa de reformas para el sistema ejidal". En Cuadernos políticos No. 33, Era, México, 1982.
Campesinos al asalto del cielo. De la expropiación Estatal a la apropiación campesina, S.XXI, México 1988.
Estado, mercados y movimiento campesino, Ed. UAZ-Plaza y Valdés, México, 1988.
- Green, Raúl. "El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales". En *Comercio Exterior*, vol. 39, No. 8, México, agosto de 1989, pp. 663-673.
 "Commerce mondial et stratégies alimentaires dans les pays a développement rapide". *Amerique Latine*, 1984, No. 19, pp. 33-40.
- Guerrero, Manuel. *Estado y ejido en México: Tomatlán, Jalisco*. Tesis de maestría, UACH, 1990.
 "Los obstáculos a la autogestión ejidal". En *El ejido en el presente y futuro de la economía mexicana*. UACH, México, 1990, pp. 118-123.
- Guerrero, Manuel et al. "Los enfoques en la comercialización de los productos agrícolas", en prensa UAM Xochimilco, México, 1998.
- Guillén, Arturo. "Bloques regionales y globalización de la economía". En *Comercio exterior*, vol. 44, No. 5, México, mayo de 1994, pp. 379-386.
 "Opciones ante la crisis de México". En *Comercio exterior*, vol. 46, No. 4, México, abril de 1996, pp. 321-328.
- Haag, H. y Soto, J. *El mercadeo de los productos Agropecuarios*, Ed. Limusa, México, 1984.
- Heath, John R. "Por qué los campesinos no venden su grano al Estado?". En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, No. 1, 1988, pp. 169-187.
- Hernández F. Gloria (comp.) *El mercado de subsistencias populares. Cincuenta años de regulación*. CONASUPO, México, 1978, tomos I y II.
- Hernández, Guillermo, et al. *El Estado como objeto económico, los límites del intervencionismo*. UAM-Iztapalapa, México, 1994.
- Hewitt, Cynthia. *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. S.XXI, México, 1980.
 "La economía política del maíz en México" En *Comercio Exterior*, vol. 41 No. 10, México, octubre de 1991, pp. 955-970.
- Hirsch, Joachim. *Globalización, capital y Estado*, UAM-X, México, 1996.
- Hirschman, Albert O. "Rival interpretations of the market society: civilizing, destructive, or freeble". *Journal of economic literature*, vol. xx, december 1982, pp. 1463-1484.

- Huitzer, Gerrit. "Las luchas de los campesinos de 1940-1943". En Colmenares et al. Cien años de lucha de clases en México (1876-1976), T. II. Ed. Quinto sol, pp.260-266, México, s.f.
- Ianni, Octavio. "Estado nacional y organizaciones multilaterales". En *Comercio exterior*, vol. XXII, No. 11, noviembre de 1973, pp. 1105 a 1114.
- Ibarra, David. "Interdependencia y desarrollo". En *Comercio exterior*, vol. 43, No. 11, México, noviembre de 1993, pp. 991-1000.
"Problemas estructurales y financieros de la agricultura". En *Comercio exterior*, vol. 45, No. 9, México, sept. 1995, pp. 639-651.
- Ibarra, A. y Ortíz, S. "Reserva, seguridad alimentaria y poder alimentario". En *Comercio Exterior*, vol. 41 No. 1, México, enero de 1991, pp. 3-8.
- INEGI. *Abasto y comercialización de productos básicos: maíz*. México, 1988.
Estadísticas históricas de México, tomos I y II, México, 1992.
Boletín de Información Oportuna del sector Alimentario, México, agosto de 1996.
Cuaderno de Información Oportuna, No. 281, México, agosto de 1996.
Maíz grano, cultivos anuales, México, 1997.
- INEGI-CP. *Principales cultivos alimentarios de México*, México, 1991.
- Jenkins, Rhys O. "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán ¿ejemplo para América Latina?". En *Comercio exterior*, vol. 42, No. 12, México, diciembre de 1992, pp. 1120-1130.
- Jessop, Bob. "Recent theories of the capitalist state". *Cambridge Journal of Economics* 1977, 1, pp. 353-373.
State theory. Putting the capitalist state in its place. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1990.
- Klatzmann, Joseph. *L'agriculture française*, Editions du Seuil, Paris, 1978.
- Kuri, G. Armando. "La globalización hacia un nuevo tipo de hegemonía". En *Comercio exterior*, vol. 42, No. 12, México, diciembre de 1992, pp. 1169-1172.
- Labastida O. Francisco. "Alianza para el campo". En FIRA, *Boletín informativo*, No. 276, vol. XXVIII, nov. de 1995, pp. 9-24.
La Jornada, varios años y <http://www.jornada.unam.mx>
- Landreth, Harry y Colander, David C. *Historia del pensamiento económico*, CECSA, México, 1998.
- León, Arturo y Steffen, Cristina. "El proceso de organización en la zona central de México". En Rello, Fernando (coordinador), *Las organizaciones de productores rurales en México*. FE-UNAM, México, 1990, pp. 125-179 (A). "Estado y campesinos: una relación difícil", *ibidem* pp. 181-205 (B).
- León, Arturo. "La política agrícola común de la Unión

- Europea". En *Comercio exterior* vol. 44, No. 4, México 1994, pp. 291-297.
- Lerda, Francisco O. "Agricultura campesina y transferencias de valor (mitos fisiocráticos del siglo XX)". En *Problemas del desarrollo*, Nos. 64/65, IIEUNAM, México, 1986, pp. 188-246.
- Levy, Santiago y Sweder, van Wijnbergen. "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos". En *El trimestre económico*, Vol. LVIII, México, oct.-dic., 1991, No. 232, pp. 823-861.
- "Mercados de trabajo, migración y bienestar. La agricultura en el Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos". En *Trimestre Económico* vol. LX, No. 238, México, abril-junio de 1993, pp. 371-411.
- Littmann, E. *Apuntes sobre mercadeo agrícola*, Chapingo México, 1975.
- López, Emilio. "El Tratado de Libre Comercio y la producción de granos básicos. Mimeo, México, 1992.
- López, J. y Villafuerte, D. "La producción de maíz en Chiapas ante el TLC". XI seminario sobre economía agrícola del tercer mundo, 25-29 de noviembre de 1991, mimeo, México.
- Luna, A. Antonio. "La intervención del Estado en los precios. Digresión histórica". En Rodríguez, A. Julián. *La CEIMSA. Su función económica y social*. Ed. La Justicia, México, 1958, pp. 13-18.
- Lustig, Nora y Martín del Campo, Antonio. "Descripción del funcionamiento del sistema CONASUPO". En *Investigación Económica* No. 173, julio-septiembre de 1985, pp. 215-243.
- Blambí, Luis. "Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques". En *Comercio exterior*, vol. 43, México, marzo de 1993, pp. 257-264.
- Margulis, Mario. *Contradicciones en la estructura agraria y transferencias de valor*, El Colegio de México, México, 1979.
- Martín del Campo, Antonio y Calderón, Rosendo. "Reestructuración de los subsidios a productos básicos y la modernización de CONASUPO". En *Investigación económica* No. 194, octubre-diciembre de 1990, pp. 55-108.
- Martínez, Braulio. "Los precios de garantía en México" En *Comercio Exterior*, vol. 40 No. 10, México, octubre de 1990, pp. 938-942.
- Martínez, Ifigenia. "México, la economía mundial y la soberanía nacional". En *Investigación económica* No. 167, enero-marzo de 1984, pp. 93-134.
- Martínez, Lorenzo y Martínez, Francisco. "Evolución y características de la política agrícola de Estados Unidos". En *Comercio exterior* vol.46, No. 8, México, 1996, pp. 618-624.
- Martínez, M. Fernando. "Industrialización del maíz".

- En FIRA, *Boletín Informativo*, Nos. 271 y 274, mayo y agosto de 1995, Morelia, 1995.
- Marx, Carlos. *El Capital*, Tomos I, II y III, FCE, México, 1973.
- Matus, J. y Puente, A. "Las políticas comercial y tecnológica en la producción de maíz en México. Análisis y perspectivas en el entorno internacional". En *Comercio Exterior*, vol. 40 No. 12, México, diciembre de 1990, pp. 1178-1189.
- Meléndez, R. et al. *Mercadeo de productos agropecuarios*, Ed. Limusa, México, 1984.
- Mendoza, Gilberto. *Compendio de mercadeo de productos agropecuarios*, IICA, San José, 1980.
- Meneses, Luis y De Ita, Ana. "De la intervención estatal hacia el libre mercado: ¿un balance positivo?. *La Jornada del Campo*, 29.6.93, pp. 14-15.
- Mitnick, Barry. *La economía política de la regulación*, FCE, México, 1989.
- Montañez, C. y Aburto, H. *Maíz, política institucional y crisis agrícola*, CIDER-N. Imagen, México, 1979.
- Montañez, Carlos et al. *Las negociaciones del hambre*, Ceestem-N. Imagen, México, 1983.
- Montoya G. Guillermo. *Producción y comercialización de granos básicos (maíz y frijol) en la región Valles Centrales de Chiapas*. Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma de Chiapas, Area de Ciencias Sociales, San Cristóbal de Las Casas, 1989.
- Moreno, Ernesto. "El sistema de postcosecha de granos y la innovación tecnológica". En Solleiro J. Luis, Del Valle, Ma. del Carmen y Moreno E. *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano*, IIE, PUMA, Centro para la Innovación Tecnológica, edit. cambio XXI, México 1996, pp. 205-215.
- Morera, Carlos. "Los flujos de capital y la transnacionalización de los grupos mexicanos". En *Comercio exterior* vol.49, No.2, México 1999, pp. 151-159.
- NAFINSA. *La economía mexicana en cifras*, 1974.
- OCDE. *Economic accounts for agriculture 1979-1992*, OCDE, París, 1995.
- Ochoa, Felipe. *Método de los sistemas*, DEPEI-UNAM, México, 1985.
- Oficina de Asesores del Presidente. *Notas analíticas y lineamientos metodológicos para el proyecto sistema alimentario mexicano*, mimeo, México, 1979.
- Olea, H. Héctor. "El sector agropecuario en la Ronda Uruguay". En Encinas, Alejandro, De la Fuente, Juan y Mackinlay, Horacio. *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, Cámara de Diputados y Diana, México, 1992, pp. 95-102.
- Palerm, Angel. *Sobre la fórmula M-D-M y la articulación del modo campesino de producción al sistema capitalista dominante*, Cuadernos de la Casa Chata 5, México, 1979.

- Payán, Marco, A. *El programa de apoyo a la comercialización Ejidal (PACE): logros del PACE 1975-1987*. En CONASUPO, ANDSA y FAO. Encuentro latinoamericano sobre almacenamiento y conservación de granos básicos, México, 1987.
- Peña, Ricardo. "Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT", en *Comercio exterior*, vol. 36, No. 1, México, enero de 1986, pp. 33-45.
- Peñaloza, Tomás. "El proteccionismo agrícola en la CEE". En *Comercio exterior* vol. 31, No. 4, México 1981, pp. 367-372.
- Pereyra, Gonzalo. "Tendencias actuales de la agricultura campesina de temporal". En *Investigación económica* No. 147, en-marzo de 1979, pp. 159-193.
- Phyllis, Deane. *The state and the economic system. An introduction to the history of political economy*, Oxford, 1989.
- Poulantzas, N. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Siglo XXI*, México, 1979.
- Rama, Ruth y Rello, Fernando. "La agroindustria mexicana: su articulación con el mercado mundial". En *Investigación económica*, No. 147, enero-marzo de 1979, pp. 99-125.
- Ramírez, Roberto. "Hacia una propuesta para el abasto comunitario". *La Jornada del Campo*, 27.04.93, p. 10.
- Rello, Fernando. "La política del Estado y la lucha campesina". En Alonso, J. (comp.) *El Estado mexicano*, N. Imagen, México, 1982.
- Estado y ejidos en México: el caso del crédito rural en La Laguna*, UNRISD, Ginebra, 1986.
- El campo en la encrucijada nacional*, SEP, México, 1986.
- Coordinador. *Las organizaciones de productores rurales en México*, FE-UNAM, México, 1990.
- Rello, F. y Sodi, D. *Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis*, N. Imagen, México, 1989.
- Royes, O. Sergio et al. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, FCE, México, 1974.
- Rivera, Miguel A. "México: del sobreproteccionismo a la apertura comercial". En *Política y cultura*, Inv./prim. 1993, UAM, México, pp. 137-161.
- Rochac, Alfonso. *El desarrollo agrícola de los Estados Unidos*. Ministerio de Cultura, San Salvador, 1960.
- Rodríguez Adame, Julián. *La CEIMSA. Sus funciones y finalidades*. Movimiento Cívico Nacional, México, 1958.
- Rodríguez, Eduardo. "Una vía para la apropiación campesina del abasto". *La Jornada del Campo*, 29.06.93, p.3.
- Rodríguez A. Octavio. "Estado nación y mundialización económica", *La Jornada*, 29.08.96, p. 8.
- Rodríguez, Juvenal y Suárez, Víctor. "Agricultura y granos básicos en México: una oportunidad para rectificar"

- La Jornada del Campo*, 25.06.97, pp.3-5.
- Rojas, Raúl. *Guía para realizar investigaciones sociales*, UNAM, México, 1979.
- Rozo, Carlos. "Interdependencia y competitividad". En. *Política y cultura Inv./prim. 1993*, UAM, México, pp. 307-318
- Ruiz, N. Pablo. "El comercio entre países desarrollados y subdesarrollados. Algunos aspectos teóricos y de política económica". En *Comercio exterior*, vol. 31, No. 10, México, octubre de 1981, pp. 1173-1178.
- SAGAR, Subsecretaría de Planeación. *Anuario estadístico de producción y comercialización de maíz 1994*. México, 1995.
- Subdirección de Planeación. *Análisis coyuntural*, México, sept.-oct. de 1996.
- Anuario estadístico de Producción y comercialización de maíz 1995*, México, 1997.
- Salcedo, Salomón, García, J. Alberto y Sagarnaga, Myriam. "Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano". En *Comercio exterior*, vol. 43, No. 4, abril de 1993, pp. 302-310.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Primer informe de gobierno". En *Comercio exterior*, vol. 39 No. 11, México, noviembre de 1989, pp. 931-946.
- "México ante el GATT: comercio exterior y nueva política económica", en *Comercio exterior*, vol. 40, No. 3, México, marzo de 1990, pp. 233-235.
- "Segundo informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 40, No. 11, México, noviembre de 1990, pp. 1098-1113.
- "Cuarto informe de gobierno", en *Comercio exterior*, vol. 42, No. 11, México, noviembre de 1992, pp. 1068-1088.
- "Quinto informe de gobierno". En *Comercio exterior*, vol. 43, No. 11, México, noviembre de 1993, pp. 1088-1094.
- "Aspectos del sexto informe de gobierno". En *Comercio exterior*, vol. 44, No. 11, México, noviembre de 1994, pp. 1022-1038.
- Sánchez, Guillermo et al. Oportunidad de desarrollo del maíz Mexicano: alternativas de competitividad. En FIRA, *Boletín Informativo* No. 309, vol.XXX, México, 1998.
- SARH. "Determinación de los precios de garantía para los productos del campo". En *Econotecnia Agrícola*, vol. 6, No. 11, México, noviembre de 1982.
- El maíz: pasado, presente y futuro, Memorias*. México, 1982.
- "Programa nacional de desarrollo rural integral". En *Diario Oficial* 20.05.85.
- Estadísticas básicas para la planeación del desarrollo rural integral*, tomos I y II, México, 1988.
- "Programa nacional de modernización del campo 1990-1994". En *Comercio Exterior*, vol. 40 No. 10, México, octubre de 1990.

- Producción y comercialización de maíz 1987-1993.*
México, 1994.
- SARH-SIEPA. *Proyecto estratégico de fomento a la producción de maíz*, México, 1987.
- SECOFI. "Sistema nacional para el abasto". En *Diario Oficial*, 27.09.84.
"Ley federal sobre metrología y normalización".
En *Diario Oficial*, 1.07.92.
Subsecretaría de Comercio interior. Documento interno, México, 1989.
El tratado de libre comercio de América del Norte. texto oficial, Porrúa, México, 1993.
- Secretaría de Gobernación. "Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En *Diario Oficial*, 6.01.92.
- Secretaría de la Economía Nacional. *Memorias*, México, 1942.
- SFLA. "América Latina y las nuevas negociaciones multilaterales del GATT", en *Comercio exterior*, vol. 36, No. 9, México, septiembre de 1986, pp. 808-818.
- Senado de la República. *Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México*, México, 1985.
- SHCP. *El mercado del maíz y la tortilla*, mimeo, México, 1985.
- Sicard, Pierre. "La loi agricole américaine et la négociation du GATT". *Problèmes économiques*, No. 2.213, février 1991, pp. 1-4.
- Silva Herzog, J. y Mancera, Miguel, "Carta de intención con el FMI", en *Comercio exterior*, vol. 34, No.1, México, enero de 1984, pp. 89-92.
- Singer, Hans W. "El desarrollo de la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945-1985". En *Comercio exterior*, vol. 39, No. 7, México, julio de 1989, pp. 597-617.
- SNIM. Información estadística, varios meses.
- Sollís, Ricardo. "Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo". En *Comercio Exterior*, vol. 40 No. 10, México, octubre de 1990, pp. 923-937.
- SRA. "Ley Agraria". En *Diario Oficial*, 26.02.92.
- Suárez, Víctor. Los límites del neoliberalismo en la Agricultura de granos básicos en México: ni ventajas comparativas ni autosuficiencia alimentaria. *Cuadernos del CECCAM*, México, 1995.
TLC a tres años: implicaciones hacia la agricultura Campesina y la seguridad alimentaria, *Cuadernos del CECCAM*, México, 1997 (A).
Fair Act, *Cuadernos del CECCAM*, México, 1997 (B).
- Synquin, Evelyne, Fernández, Ma. Teresa y Gil Javier. "La organización de los productores rurales en la zona occidental". En Rello, Fernando (coordinador), *Las organizaciones de productores rurales en México*, FE-UNAM, México, 1990 A, pp. 253-326.
"Un éxito de comercialización campesina: el caso

- de la Unión de Ejidos de Jerécuaro". *Ibidem* B, pp. 327-347.
- Tarrío, María et al. Autosuficiencia alimentaria y privatización: el caso de las empresas de almacenamiento de granos, mimeo, México, 1998.
- Taylor Daphne S. y Phillips Truman P. "Food pricing policy in developing countries: further evidence on cereal producer prices". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 73, No. 4, vol. 1991, Aberdeen 1991, pp. 1036-1041.
- Téllez, Luis. "Vamos al grano con Procampo". *La Jornada del Campo*, 26.10.93, pp. 1-4.
- Torres, Felipe. "No a la eutanasia del maíz" XI seminario sobre economía agrícola del tercer mundo, 25-29 de noviembre de 1991, mimeo, UNAM, México.
Patrón de abastecimiento y distribución del maíz en la zmcn, tesis doctoral, DEP FE UNAM, México, 1993. 244 pp.
- Torres, Hugo. *Curso de comercialización agropecuaria*, IICA, México, 1987.
- Trápaga, Yolanda. "El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional". En *Comercio Exterior*, vol. 40 No. 10, México, octubre de 1990, pp. 976-986.
"La Ronda Uruguay y la agricultura: un balance inicial", *El Financiero*, 14-XII-93, p. 32A. "La nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio". En *Comercio exterior* vol. 50, No.11, México, nov. de 2000, pp.988-996.
- Trejo, Raúl y Woldenberg, José. "Los trabajadores ante la crisis" En Cordera, Rolando et al., *Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Lecturas del Fondo de Cultura Económica*, No. 39, México, 1981, pp. 666-704.
- Turrent, Antonio y Aveldaño, Rodrigo. "Análisis de las posibilidades técnicas de la autosuficiencia sostenible de maíz en México". En Solleiro, J. Luis, Del Valle, Ma. del Carmen y Moreno E., *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano*, IIE, PUMA, Centro para la Innovación Tecnológica, Edit. Cambio XXI, México 1996, pp. 217-257.
- Unión de Ejidatarios de la Ex- Laguna de Magdalena "General Lázaro Cárdenas" de Etzatlán, Jalisco. "Las organizaciones de ejidatarios en la comercialización del maíz". En *El ejido en el presente y futuro de la economía mexicana*, UACH, México, 1990, pp. 324-331.
- Uno más uno, varios años.
- Valdés, Alberto. "La agricultura en la Ronda Uruguay. Los intereses de los países en desarrollo", en *Comercio exterior*, vol. 38, No. 9, México, septiembre de 1988, pp. 798-819.
- Vélez, Félix y Rubio, Gloria M. "El impacto del TLC en el campo mexicano". En Varios, *Lo negociado del TLC*, ITAM-Mc Grow-Hill, México, 1994, pp. 69-93.

- Vidali, Carlos. "La agricultura mexicana en el GATT, experiencias para Centroamérica", en *Comercio exterior*, vol. 38, No. 10, México, octubre de 1988, pp. 884-893.
- Villarreal, René. "Panorama general". En *Economía internacional*, T.I, Lecturas del FCE, México, 1979, pp. 9-86.
- Vuskovic, Pedro. "La reestructuración del capitalismo mundial y el nuevo orden económico internacional". En *Comercio exterior*, vol. 28, No. 3, México, marzo de 1978, pp. 262-266.
- Warman, Arturo. "Los campesinos y el Estado". En *Ensayos sobre el campesinado en México*, N. Imagen, México, 1980, pp. 133-147.
- "La reforma del artículo 27 constitucional". *La Jornada del Campo*, 8.4.94, p. I-VI.
- Williams, Gary. "El cambio técnico y la agricultura: experiencia de Estados Unidos e implicaciones para México". En Solleiro, J. Luis, Del Valle, Ma. del Carmen y Moreno E. *Posibilidades para el desarrollo tecnológico del campo mexicano*, IIE, PUMA, Centro para la Innovación Tecnológica, Edit. Cambio XXI, México 1996, pp. 107-120.
- Willoughby, John. "The changing role of protection in world economy". *Cambridge Journal of Economics*, 1982, London, 1982, pp. 195-211.
- Yamane, Taro. *Estadística*, Ed Harla, México, 1979.
- Yunes, Antonio. "Factores determinantes de la balanza comercial agropecuaria de México 1965-1987". En *Comercio Exterior*, vol. 39 No. 8, agosto de 1989.
- "Situación presente y perspectivas de la agricultura mexicana ante los procesos de liberación", XIII Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo, mimeo, IIE-UNAM, México, 1993.
- Zedillo, Ernesto. *Primer informe de gobierno*, México, 1995.
- Segundo informe de gobierno*, México, 1996.
- Tercer informe de gobierno*, México, 1997.
- Cuarto informe de gobierno*, México, 1998.
- Quinto informe de gobierno*, México, 1999.
- Zermefio, Felipe. "La agricultura mexicana ante el TLC: el caso del maíz". En Encinas, Alejandro, De la Fuente, Juan y Mackinlay, Horacio. *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*. Cámara de Diputados y Diana, México, 1992, pp. 213-220.