

20461



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

**EL COMERCIO MEXICANO DE MAÍZ
CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

REGULACION Y EFECTOS 1980-2000

TESIS DE GRADO

QUE PRESENTA

JORGE GAMBOA FLORES

ASESOR DE TESIS

DR. ALEJANDRO MERCADO CELIS



SEPTIEMBRE DE 2004



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

EL COMERCIO MEXICANO DE MAÍZ CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
REGULACIÓN Y EFECTOS 1980 - 2000

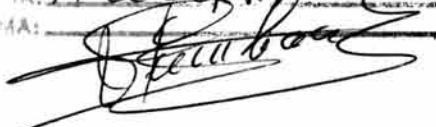
ÍNDICE

	Pág
1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO TEÓRICO	10
3. CONSUMO DE MAÍZ EN MÉXICO	19
3.1. APORTE DEL MAÍZ AL MUNDO	20
3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	22
3.3. PRODUCCIÓN Y CONSUMO	25
3.4. MERCADO INTERNO	42
3.5. NECESIDADES Y CONSUMO DE MAÍZ	48
3.6. COMERCIO INTERNACIONAL DE MAÍZ PARA MÉXICO	53
4. COMERCIO Y COMPETENCIA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS	67
4.1. PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE MAÍZ EN ESTADOS UNIDOS	68
4.2. COMPARACIONES PRODUCTIVAS, COMERCIALES Y DE CONSUMO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS	76
4.3. COMERCIO DE MAÍZ ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS	90
5. COMERCIO DE MAÍZ ANTE LAS REGULACIONES Y POLÍTICAS	115
5.1. POSTURAS MEXICANAS INTERNAS	117
5.2. REFORMAS MEXICANAS ANTE LA APERTURA COMERCIAL	128
5.3. POSTURA DE ESTADOS UNIDOS	134
5.4. ESTRUCTURAS REGULADORAS DEL COMERCIO ENTRE AMBOS PAÍSES	141
6. COMPROMISOS DIPLOMÁTICOS Y AUTONOMÍA DEL CONSUMO	151
6.1. RELACIONES COMERCIALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS	152
6.2. ELEMENTOS RECTORES DEL COMERCIO DE MAÍZ DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS	159
7. CONCLUSIONES	165
8. BIBLIOGRAFÍA	181

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Jorge Gamboa Flores

FECHA: 14 de Sept. 2004

MA: 

RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICAS

CUADROS

- 3.1 Maíz en grano: Producción, superficie, rendimiento. 1988-1999
- 3.2 Precios de garantía, concertación y referencia de maíz. 1989-1999
- 3.3 Participación de Conasupo en el mercado de maíz.
- 3.4 Tipos de consumo en México de maíz en grano. 1961-2000
- 3.5 Suministro de maíz en México. 1961-2000
- 3.6 México. Productores de maíz por tamaño de parcela. 1991
- 3.7 Alimentación con maíz en México.
- 3.8 Proyección del consumo en México de maíz en grano.
- 3.9 Proyección con tendencia de producción e importaciones de maíz en México.
- 3.10 Producción mundial de maíz.
- 3.11 Participación en la producción mundial de maíz.
- 3.12 Producción y superficie cultivada de maíz en el mundo.
- 3.13 Principales importadores de maíz en el mundo.
- 3.14 Producción, importaciones y exportaciones de maíz en México.
- 3.15 Principales exportadores de maíz.
- 3.16 Exportaciones de maíz.
- 3.17 Maíz: Precios nacionales reales y nominales
- 3.18 Producción de maíz y sucesos relevantes en México
- 4.1 Tipos de consumo en Estados Unidos de maíz en grano
- 4.2 Producción en Estado Unidos de maíz en grano

- 4.3 Proyección con tendencia de producción e importaciones de maíz en Estados Unidos
- 4.4 Proyección del consumo en México de maíz en grano
- 4.5 Poblaciones de Estados Unidos y México
- 4.6 Proporciones de población urbana y rural
- 4.7 Población agrícola de Estados Unidos y México
- 4.8 Volúmenes de maíz destinados a la alimentación
- 4.9 Importancia del maíz en la alimentación
- 4.10 Producción de maíz de Estados Unidos y México
- 4.11 Rendimientos de maíz
- 4.12 Superficie cultivada de maíz
- 4.13 Número total de equipos agrícolas utilizados
- 4.14 Consumo total de fertilizantes
- 4.15 Producción y comercio de maíz en Estados Unidos y México 1990
- 4.16 Productividad internacional de maíz en 1990
- 4.17 Asimetrías entre México y Estados Unidos: 1990
- 4.18 Previsión de aumento de producción sin competencia internacional como la del TLCAN
- 4.19 Suministro de maíz en México
- 4.20 Compromisos de México en la liberación del maíz en el TLCAN
- 4.21 Harina de maíz
- 4.22 Participación de las importaciones de maíz en las importaciones agrícolas y silvícola
- 4.23 Impacto de las importaciones de maíz de Estados Unidos a México durante el TLCAN 1994-1999
- 4.24 México: comercio exterior agrícola
- 4.25 Precio doméstico tope de maíz con arancel en el TLCAN

- 4.26 Balanza comercial agrícola y agroalimentaria total y con Estados Unidos
- 4.27 Producción y superficie de los principales cultivos agrícolas
- 4.28 Volumen, valor y cupos de importación de maíz en México: 1989-1999
- 5.1 Producción y superficie sembrada de los principales granos básico y participación en el total. 1988-1998
- 5.2 Programa de apoyos directos al campo.
- 5.3 Equivalente del subsidio a la producción (ESP) de granos básicos.
- 5.4 Reformas a las políticas e instrumentos de apoyo al campo.
- 5.5 Superficie agrícola de maíz habilitada por Banrural.
- 5.6 México: Subsidios al productor de maíz.
- 5.7 Maíz: Equivalente del subsidio al productor.
- 5.8 Categorías de las etapas de liberación del comercio en el TLCAN.
- 9.1 Balanza comercial agroalimentaria México-Estados Unidos.

GRÁFICAS

- 3.1 Producción de Maíz en México.
- 3.2 Crecimiento del sector agrícola 1946 a 1978.
- 3.3 Precios reales del maíz. 1989-1999.
- 3.4 Producción y consumos de maíz en México 1961-2000.
- 3.5 Consumos de maíz en México. 1961-2000.
- 3.6 Producción y consumos más importantes de maíz en México 1961-2000.
- 3.7 Proyecciones de producción y consumo de maíz en México.
- 3.8 Comercio internacional mexicano de maíz.

- 3.9 Producción mundial de maíz.
- 3.10 Superficie cultivada en el mundo con maíz.
- 3.11 Exportaciones mundiales de maíz.
- 3.12 Precios del maíz.
- 4.1 Consumo de maíz en México.
- 4.2 Consumo de maíz en Estados Unidos.
- 4.3 Balanza comercial
- 4.4 Maíz: Importación y cupos en TLCAN.
- 5.1 Variación porcentual en los precios relativos de los granos.
- 5.2 Precios de concertación sorgo.
- 5.3 Precios del sorgo.
- 5.4 Sorgo: Producción e importaciones 1989-1994.
- 5.5 Trigo: Precios nacionales e internacionales. 1989-1994.
- 5.6 Precios de concertación de trigo. 1989-1994.
- 5.7 Soya: Producción e importación 1989-1994.
- 5.8 Precios de soya.
- 5.9 Soya: Precios de concertación. 1989-1993.
- 5.10 Trigo: Producción e importación. 1989-1994.
- 5.11 Maíz: Precio de garantía e internacional. 1989-1994.
- 5.12 Maíz: Producción e importación. 1989-1994.

1. INTRODUCCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Comúnmente los críticos atribuyen a los tratados internacionales, establecidos entre México y Estados Unidos de América, el fomento y la “realización” de un comercio que obedece a intereses antinacionalistas y pone en desventaja a México porque lo hace dependiente. Además, este comercio se comprende en el contexto del cambio de la actitud tradicional del gobierno mexicano en el manejo de sus relaciones con el vecino país del norte, sobre todo a partir de los años noventa en que se acelera la negociación y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De acuerdo con los términos de este nuevo tratado, se dice que se abren totalmente las puertas para una intervención más directa en la economía del país, y se da la pauta para una dependencia cada vez más estrecha en el intercambio comercial, en el desarrollo productivo y en el sistema financiero en poder de los grupos extranjeros. Esta dependencia en el sector alimentario se destaca sobre todo porque “apunta a ser definitiva”.

En ese orden de ideas, el TLCAN se contempla como una amenaza y una agresión hacia la fragilidad de la producción nacional y la agudización de la carencia de competitividad en las principales ramas del sector agropecuario responsables de la provisión de los bienes básicos de la alimentación nacional. Por ello, se dijo que al desaparecer la protección gozada por este sector antes de la firma del TLCAN, la sociedad mexicana se vería colocada súbitamente frente al espectro de una crisis social sin precedentes, dada la incapacidad de su economía para absorber a la gran masa de desplazados rurales, generada por la política de apertura comercial. Por los acuerdos del TLCAN, al quedar desprotegidos los segmentos de granjeros pobres del sector de productores de granos y ganado, se identifica a favor de otros países la enajenación del destino alimentario de la población mexicana. No obstante la solidez investida por dichos planteamientos, todo esto se expresa sin tomar en cuenta que antes ya se habían considerado esas circunstancias proclives a la “dependencia alimentaria mexicana”. El ensayo de liberación arancelaria ocurrido en años previos a la firma del TLCAN (1988-1990) resulta una clara muestra.

Desde otro punto de vista, el de los “optimistas”, el TLCAN pone a México a “competir” en un plano de igualdad frente a Estados Unidos con la intención de fomentar la modernización y de exigir el desarrollo de los productores. Comprende la apertura comercial como el incentivo para que los productores mexicanos adquieran la capacidad para enfrentar, no se sabe cómo, al país que es hoy en día uno de los principales productores agropecuarios del orbe y tiene una relevante trayectoria de hegemonía en el comercio mundial de productos agropecuarios de clima templado.¹ Si se advierte que la competitividad agropecuaria entre dos o

¹ Estados Unidos es excedentario en sus productos agropecuarios en una tercera parte respecto a su consumo interno, coloca durante el año en el mercado mundial más de 100 millones de toneladas de productos, como maíz, sorgo, soya y otros granos. Su participación en el mercado internacional oscila entre el 70 y el 80%, en arroz es el segundo exportador mundial (FAO 1991 y 2003). Estados Unidos dispone una superficie cultivable total de 187.9 millones de hectáreas, en promedio por persona tiene 0.769 hectáreas de tierra cultivable (USDA, ERS, FAS septiembre 1992). Este país cuenta por cada trabajador agrícola con 61.4 hectáreas de cultivos; de estas 5.9 están dotadas de riego, 79.0 de pastizales y 86.7 de bosques. Los terrenos agrícolas se

más naciones se determina por su grado comparativo de desarrollo tecnológico, por su provisión de recursos naturales y por su política gubernamental de fomento rural destinada al apoyo o la desestimulación de la capitalización de los productores, se tiene que en los factores de este trinomio es incuestionable la superioridad de Estados Unidos y la remota posibilidad para que la apertura comercial estimule el desarrollo de los productores mexicanos hasta el alcance de condiciones equiparables. Tampoco se puede pensar, para el corto y mediano plazos, en la posibilidad de superar las condiciones o lograr en el terreno comercial alguna igualdad con la existencia del enorme diferencial tecnológico actualmente existente entre los dos países.

Al margen de esos planteamientos y formas de ver el comercio entre ambos países, en México suceden condiciones en la producción, en las necesidades y el consumo de maíz, que conforman una realidad originada y regida por otros aspectos ajenos a los observados por dichas críticas o adhesiones a los tratados internacionales de comercio de México y Estados Unidos.

Hasta hace dos décadas, la producción mexicana de maíz contó con áreas cultivables suficientes, se mantuvo en condiciones de satisfacer la demanda interna, logró su equilibrio con el consumo, superó los obstáculos, contó con apoyos, disfrutó políticas de fomento, protección y subsidio muy favorables. Este equilibrio se dio gracias a que la demanda para la alimentación de la población y para otros usos, nunca fue tan abundante y no superó, con sus necesidades de consumo, a la producción nacional. Sin embargo, a partir de la década de 1970 y sobre todo en la de 1980, el rompimiento de dicho equilibrio y la incapacidad productiva ante el consumo se dieron irremediamente y se acompañaron con la necesidad de permitir la mayor entrada de maíz proveniente de otros países. Como consecuencia se estableció un comercio creciente entre México y Estados Unidos de América para solventar las necesidades mexicanas de obtención de maíz.

Antes esas observaciones mencionadas, esta investigación pretende dar una concepción más completa del comercio mexicano de maíz con Estados Unidos. Dicha concepción destaca el papel de las regulaciones y contempla los efectos en el contexto nacional, social y productivo, así como en el mercado interno. Además evalúa las posturas políticas, las regulaciones y las relaciones internacionales asumidas por ambos países ante el comercio de maíz; prevé las posibles tendencias más factible de este comercio. Con base en esas evaluaciones, muestra que el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, obedece a otras necesidades diferentes a las establecidas por esas relaciones internacionales. Debido a que este comercio muchas veces permanece al margen de los tratados comerciales, de la regulación y de las políticas establecidas entre ambos países, esta investigación destaca la importancia de comprender su génesis, su desarrollo y sus efectos de manera más integral, con la contemplación de los aspectos

sitúan en grandes planicies. Los mayores volúmenes de producción, los más elevados rendimientos y la menor cantidad de ocupación de tierra por parte de Estados Unidos, se logran gracias a las tecnologías agrícolas empleadas en el cultivo, a la mejor calidad de tierras y a los costos de producción más bajos, entre otros aspectos (Fritscher 1997). Desde hace muchas décadas, aumenta sus rendimientos de forma importante a partir del uso de insumos químicos, variedades híbridas mejoradas, control de malezas, insectos y enfermedades (Mercier, USDA Y ERS 1992).

productivos, económicos, poblacionales, así como con la advertencia de sus perspectivas a favor o en contra de la economía, las políticas y el desarrollo social mexicanos. Como consecuencia, el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, se comprende como respuesta a la incapacidad de la producción mexicana para satisfacer la demanda interna creciente. El maíz importado solventa las carencias y el crecimiento de la producción limitado en función y en comparación con la demanda.

El comercio de este grano no responde simplemente a los estímulos de la apertura comercial entre ambos países, sino supera formalidades y obstáculos gracias a que su demanda se estimula a la par del aumento de la población y la diversificación de los usos, así como cuando su demanda excede el abastecimiento interno y la capacidad productiva continúa restringida por la capacidad limitada del medio agrícola mexicano.

Para comprender y exponer de forma más adecuada dicho comercio, se consideró conveniente advertir y desmitificar el papel de las regulaciones y de sus atribuciones. A la par se replanteó y previeron los efectos actuales, futuros, positivos y negativos del comercio de este grano a partir del descubrimiento de sus causas y condiciones ajenas a las relaciones formales. Asimismo se definieron las perspectivas manifiestas por algo más que la regulación y la apertura comercial binacional. Logrado todo eso, se estuvo en condiciones de plantear que las políticas, formas de regular este comercio y establecer tratados internacionales, no corresponden a las condiciones relacionadas con su adquisición.

En el primero de los temas mostrados en este trabajo, posterior a esta introducción, se describen los fundamentos teóricos indispensables para sustentar las exposiciones, resultados y conclusiones de la investigación. Aquellos que guiaron o dieron pauta para el cuestionamiento o entendimiento de los temas abordados. Después, a lo largo de todo el documento, se exponen los temas relacionados con la importancia del maíz en México, con el comercio y la posible competencia entre México y Estados Unidos en el aspecto de la producción agrícola, especialmente de maíz, el comercio de dicho grano y sus regulaciones tanto nacionales como internacionales, así como con los compromisos diplomáticos, para llegar a determinar la autonomía del consumo de maíz ante todas esas consideraciones. Cada uno de esos temas se desglosa y detalla, y se divide para el logro de una mejor exposición.

El capítulo 3, definido como "Maíz en México", después de destacar brevemente las características del maíz relacionadas con su aporte alimentario, su presencia mundial como cultivo, su relación con otros cultivos y su importancia alcanzada en el mundo, se da un esbozo de su evolución e importancia histórica y se expone también una panorámica de la tradición mexicana de su consumo, de su relevancia en México como satisfactor y fuente de trabajo, de su evolución productiva, sus formas de consumo y las limitaciones manifiestas con el rezago productivo de las últimas décadas ante el consumo. Se caracterizan los tipos de productores, la producción basada en la agricultura tradicional y el autoconsumo, y la relacionada con la agricultura tecnificada. También se describen las áreas cultivables, de temporal y de riego y los ciclos de producción. Asimismo, se comprenden las funciones, las políticas para el campo, los apoyos dirigidos a los

productores de maíz y la importancia del consumo. Posteriormente se define el mercado y contexto del comercio nacional del maíz. Cada uno de esos temas se desarrolla en un subcapítulo.

Para explicar el mercado interno, resulta indispensable describir, en el tercer capítulo, la evolución del mercado del maíz y la competencia entre los distintos agentes productivos, sin olvidar los problemas relacionados con la obsolescencia y la marginación de los productores tradicionales por la falta de infraestructura, medios de comunicación y transporte, bajos rendimientos y demás limitaciones de una tecnología arcaica. Se identifican y califican a los productores con presencia en el mercado, los volúmenes vendibles, sus capacidades para responder al mercado y las perspectivas del comercio del grano.

Como uno de los más importantes puntos de partida de esta investigación resulta ser el entendimiento de la capacidad productiva y consumidora nacional de maíz, se hace un esfuerzo para visualizar su evolución y correspondencia. Por ello, se destina un subcapítulo específico para su tratamiento. Para entender de manera más precisa el consumo, se analiza el crecimiento poblacional, y sus relaciones o consecuencias en la oferta y la demanda del producto. A partir de lo antes definido, se destacan los aspectos con mayor influencia en la provocación de la crisis productiva de maíz vivida en México. Después de eso, se contrasta y explica el fenómeno del rezago de la producción, el aumento y la insatisfacción del consumo.

Se continúa con la explicación general de las causas y surgimiento del comercio externo del maíz adquirido por México y se hacen comparaciones de dicho comercio con otros productos del comercio exterior y con otras variables relacionadas. Se describe la evolución del comercio internacional de maíz establecido por México, y se enmarca su situación en el contexto mundial. Para lograrlo se comprenden históricamente los volúmenes y precios de las importaciones, su impacto en la producción y los mercados mexicanos. A partir de todo eso, se plantea un esquema de competencia contrastado con los mecanismos de regulación. Adicionalmente se detectan las consecuencias más relevantes de ese comercio internacional en el país.

En el siguiente capítulo, el cuatro, referido al comercio y a la competencia entre México y Estados Unidos, se comienza con la caracterización de la producción, la tecnología, la organización, los volúmenes, los costos, los precios, los volúmenes de maíz que consume y exporta Estados Unidos. Adicionalmente se identifican los tipos y volúmenes de consumo de maíz al interior de ese país, los excedentes y la importancia de este producto en su comercio internacional, en especial como parte de su comercio con México.

Hechas las caracterizaciones y descripciones de la producción y el mercado de maíz para ambos países, en el subcapítulo siguiente, se hacen contrastes y destacan las diferencias entre la producción, las calidades del producto, los usos, la comercialización y los consumos, esto con la intención de resaltar las diferencias más relevantes y caracterizar la incapacidad competitiva de México ante su país vecino y socio comercial.

Se hace indispensable definir, en otro subcapítulo, las necesidades y su satisfacción ante las alternativas comerciales, los recursos económicos disponibles para la comercialización. Se advierten los efectos de este comercio en

la balanza, por los volúmenes, precios y aranceles; así como se establecen las dinámicas marcadas por esas variables. Con base en lo anterior se observan expectativas de largo plazo de dicho comercio.

En el capítulo cinco, se comprenden las regulaciones establecidas y las políticas asumidas por ambos países ante el comercio de maíz ingresado a México. Además se exponen y se caracterizan las posiciones, acciones y capacidades de respuesta y compromiso ante las regulaciones y las políticas establecidas y acordadas. De manera independiente se estudian las condiciones internas prevalecientes y las políticas relacionadas con la producción y adquisición de maíz en México, se detallan las acciones y los fomentos a la productividad y la modernización. Se describen las influencias de las políticas en los mercados, los canales y condiciones de comercialización, los precios, los subsidios y los apoyos. Paralelamente se detectan las restricciones del cultivo fomentadas por políticas nacionales y el interés de la sustitución de cultivos. Con lo antes mencionado se evalúan inicialmente las visiones, políticas y propuestas de impulso hacia el sector productivo agrícola; se continúa con sus resultados en el desarrollo y con sus beneficios en la marginación o abolición del cultivo del maíz. Se discriminan esos resultados y esos beneficios con la intención de buscar, calificar y caracterizar las alternativas pretendidas con las regulaciones y las políticas.

Como parte del mismo capítulo, se enuncian las presiones externas hacia México y sus posturas asumidas, así como las conveniencias relacionadas con la adquisición de maíz. Se describen las estrategias seguidas al respecto y la desregulación del mercado nacional e internacional en función de la postura del gobierno mexicano. Se anotan las pretensiones y las justificaciones en las que se basan esas presiones, conveniencias y estrategias. Después, se determinan y evalúan los resultados inmediatos y de largo plazo, tanto en el comercio como en la producción mexicana de maíz. Adicionalmente, se expone la actitud norteamericana ante la situación mexicana de producción y adquisición de maíz. Asimismo, se resaltan los aspectos más relevantes de las políticas de subsidios dados a los productores norteamericanos, los apoyos y los fomentos a las tecnologías. Se termina este capítulo con el tratamiento de las características de las estructuras reguladoras del comercio entre ambos países y sus limitaciones para regular el comercio de maíz ingresado a México.

En el capítulo siguiente, el seis, se despliegan los enfoques de los compromisos diplomáticos y de la autonomía del consumo de maíz adquirido del exterior por México. De manera más detallada, se muestran los aspectos más relevantes y se analizan las relaciones comerciales del maíz entre México y Estados Unidos con la perspectiva marcada formal, legal y diplomáticamente. Este análisis recurre al enfoque y la explicación de los motivos de las aperturas del comercio, los compromisos que dieron origen y continuidad a esas aperturas, los convenios establecidos, los tratados que rigen y han de continuar con la regulación del comercio. Entre estos tratados se pone especial atención en el TLCAN.

En ese mismo capítulo, a partir de los resultados, enfoques y análisis mostrados antes, se aporta un planteamiento sintético del comercio de maíz. Este planteamiento contempla en líneas generales, los efectos del comercio de maíz. De la misma manera, marca las posibilidades del comercio del cultivo influidas por

las situaciones de competitividad productiva. Dentro de este contexto, ubican las manifestaciones sociales y políticas más significativas. De manera más concreta, se revelan las condiciones del consumo mexicano y sus repercusiones hacia las dinámicas del comercio exterior de maíz justificadas en función de las tendencias de la capacidad productiva, la oferta y la demanda internas, el desequilibrio de ambas, la competencia internacional, las ventajas de adquisiciones del exterior. Además, el planteamiento destaca los beneficios y los perjuicios del comercio estudiado, las perspectivas y el comportamiento futuro del comercio, así como la continuación o restricción de las regulaciones y políticas hasta ahora establecidas. Se describen los elementos rectores, las condiciones futuras, previstas en el contexto proyectado, de las relaciones comerciales del maíz de México con Estados Unidos y se mancan las líneas para hacer un nuevo enfoque del comercio de maíz.

En el capítulo siete, se vierten las conclusiones más importantes alcanzadas a lo largo del trabajo, mientras que al final del documento se destina un espacio para anotar la bibliografía consultada.

En suma, para lograr una panorámica y una explicación integral del comercio internacional de maíz para México, este trabajo maneja las capacidades productivas, las necesidades, la oferta y los consumos internos de maíz en México. Las concepciones, políticas y resoluciones de los gobiernos de México y Estados Unidos ante su comercio de maíz durante el periodo de 1980 a 2000, se exponen y se comparan con los fenómenos y la evolución propios de la demanda mexicana. También se destacan los elementos que rigen el comercio internacional de maíz adquirido por México y los acontecimientos que provocan su aparición y su crecimiento. Se detectan además las propuestas, los sustentos y las perspectivas más recomendables para establecer y ejercer políticas y regulaciones comerciales de ese producto. Se muestran el enfoque que reconoce perspectivas para un correcto ejercicio y una adecuada concreción de dicho comercio.

En este orden de ideas, la importancia de investigar el comercio de maíz en grano proveniente de Estados Unidos hacia México, se destaca ante la infinidad de especulaciones surgidas; algunas relacionadas con la incapacidad de la agricultura mexicana para competir con la agricultura más desarrollada del mundo; algunas más con la agudización de la dependencia alimentaria; otras con la atribución al TLCAN de las desventajas económicas y sociales, así como con la desgracia de los productores mexicanos de autoconsumo.

También surge el interés por indagar acerca de las especulaciones que se dan con el rechazo a la penetración del producto con precios reducidos y a la apertura de un mercado nacional en desventaja ante la penetración de maíz estadounidense. Además se valora y llega a planteamientos acerca de la dependencia mexicana o de la beneficencia de una libre competencia de mercado internacional. Se distingue que constante y generalmente se cuestiona dicho comercio con más prejuicios que bases y elementos explicativos. El intento de identificar y recurrir a ese tipo de elementos que dan un nuevo enfoque, es el fin de la presente investigación.

Ante tales fines y pretensiones, el enfoque de esta investigación se sustenta en la consideración de que el comercio de maíz entre México y Estados Unidos de

América, responde a la imposibilidad de la producción mexicana para satisfacer una demanda en constante incremento observada en las últimas décadas. *Este comercio internacional suple las carencias de maíz originadas por el limitado crecimiento de los volúmenes producidos ante el ritmo acelerado de incremento de la demanda; por tanto, no se da como simple respuesta a los estímulos de la apertura comercial entre ambos países, sino que toma fuerza y supera cualquier obstáculo, en los momentos en que las demandas de la población y de sus distintos usos exceden la capacidad del sector productivo y del medio agrícola mexicanos para el abastecimiento requerido.* Para comprender mejor dicho comercio es conveniente advertir y desmitificar el papel de las regulaciones y de sus atribuciones. A la par es preciso replantear y prever los efectos actuales, futuros, positivos y negativos del comercio de este grano con base en el descubrimiento de sus verdaderas causas, condiciones y tendencias. Asimismo es recomendable definir las perspectivas manifiestas por algo más que la regulación y la apertura comercial binacional. Logrado todo eso, se estará en condiciones de plantear y generar políticas, formas de regular este comercio y condiciones más adecuadas para establecer tratados internacionales relacionados con su adquisición.

Como parte de la concepción de dicho comercio se ha detectado la importancia de generar una concepción integral del comercio mexicano de maíz en grano con Estados Unidos que destaque el papel de las regulaciones y contemple los efectos en el contexto nacional social, productivo y del mercado interno. Asimismo, se ha previsto la relevancia de evaluar las posturas políticas, las regulaciones y las relaciones internacionales asumidas por ambos países ante el comercio de ese maíz, así como de prever las tendencias y el futuro de este comercio.

El ámbito de estudio de la presente investigación está establecido para el periodo que abarca de los años de 1980 al 2000. Este periodo concentra los aspectos más importantes y la máxima consolidación del comercio referido. Siempre es mejor analizar un fenómeno cuando es más pleno que cuando se está originando. El ámbito de estudio también se concentra en las manifestaciones internas de México debido a los efectos, a la sensibilidad ante dicho comercio y a sus impactos sociales, económicos, históricos y políticos dados por su consolidación como nuevo fenómeno. Lo sucedido al interior de los Estados Unidos se mantiene al margen o poco ligado a los acontecimientos mexicanos. Dista mucho de la realidad mexicana.

Distintas repercusiones se manifiestan en ambos países con la aparición, el fomento y el crecimiento del comercio de maíz; Estados Unidos exporta y México importa este grano. Para México el maíz resulta el principal producto alimenticio mientras que para Estados Unidos no lo es. El cambio o las restricciones de este cultivo sólo repercuten en México con una intensidad y trascendencia social, política, histórica y tradicional, así como en enormes magnitudes económicas, de estabilidad y capacidad productiva; alteran la independencia alimentaria e influyen determinantemente en grandes sectores de la población; pueden provocar situaciones extremas y sin precedentes. Estados Unidos posiblemente estaría en condiciones de cambiar el cultivo sin tantas manifestaciones como las que sucederían en México. Evidentemente, ambos países son los agentes

fundamentales del fenómeno estudiado, pero particularmente llama mucho más la atención la parte mexicana.

El riesgo y los problemas, por adolecer de un conocimiento integral del fenómeno del comercio de maíz estadounidense para México, como se quiere demostrar y comprobar con esta investigación, impiden acciones, decisiones y políticas en contra del desarrollo del país y de la satisfacción de las necesidades nacionales impostergables de alimentación, industrialización y de otros usos. Lo peor del caso, es que son proclives a la reacción prejuizada y errónea, mal enfocada, y fomentan un mayor perjuicio a los productores, las condiciones de consumo interno y las capacidades para satisfacerlo.

En pro de esas demostraciones, se ha requerido tener una panorámica de la importancia de la tradición mexicana del consumo del maíz, de su evolución en México y de sus limitaciones manifiestas en las últimas décadas con el rezago productivo ante la demanda y la imposibilidad de empatarse con el consumo. Por tanto, esta investigación se abocará a la explicación general de las causas y surgimiento del comercio externo del maíz adquirido por México y generará una concepción lo más panorámica e integral posible de dicho comercio.

2. MARCO TEÓRICO

2. MARCO TEÓRICO

Varias son las teorías relacionadas con el tema del comercio del maíz en grano entre México y Estados Unidos, así como las teorías que rechazan dicho comercio o condenan las relaciones entre ambos países. Ninguna de ellas está en condiciones de agotar ni explicar integralmente el fenómeno referido. Por ello, se han abordado numerosos planteamientos teóricos y se han ocupado para explicar, alcanzar mayor certeza y dar mayor solidez a la investigación aquí desarrollada. Esto se debe a la falta de planteamientos específicos y muy particulares acerca de dicho comercio, a sus condiciones y manifestaciones exclusivas y, sobre todo, a las inesperadas y raras circunstancias en las que se desarrolla. Se da la necesidad de abordar numerosos planteamientos teóricos para cubrir la exigencia de un tema lleno de múltiples variables e inesperados cambios, así como para evitar faltas de entendimiento o visiones limitadas ante sus polarizadas evoluciones. El comercio de maíz significa la superación de expectativas, la verificación de proyecciones y la anulación de políticas que intentan su dirección. Por todo eso, indispensablemente se recurrió a varias teorías con posibilidades de sustentar la presente investigación como son las que tocan el comercio internacional, la globalización o mundialización, las ventajas comparativas, la interdependencia, las relaciones internacionales, la expansión de la producción mundial y la alimentación. Al considerar estas teorías, se puede contrastar y enmarcar el tema tanto en sus diferentes etapas de evolución y sus momentos críticos o de auge, como en sus orígenes y perspectivas. Es posible, además, la discusión de los aspectos de gran trascendencia y sus replanteamientos con bases más sólidas.

Algunas veces, en esta investigación, al partir de las teorías o recurrir a sus postulados, se lograron identificar manifestaciones, para el comercio de maíz en grano, exclusivas y ajenas a lo comúnmente esperado para los demás productos o las dinámicas del sector al que pertenece. Se captaron excepciones y polarizaciones que llevaron a esta investigación a interesantes planteamientos, entre los que destacan la verificación de la autonomía del comercio de maíz en grano sobre las políticas, los tratados internacionales y las condiciones de competencia del mercado internacional, así como la identificación de beneficios indirectos obtenidos por los compradores mexicanos de maíz, gracias a los apoyos destinados a los productores norteamericanos por parte de su gobierno.

Es adecuado destacar que esos beneficios no son exclusivos de México, sino que suceden en el resto del mundo, sobre todo por la transferencia de riqueza hacia países pobres vinculada con la venta internacional de maíz producido o comercializado con enormes subsidios en los países desarrollados. Por su importancia como el mayor producto agrícola y como el grano que más participa en la globalización, el maíz en grano cumple grandes satisfacciones de la alimentación humana y animal, beneficia directa o indirectamente a la población de todo el mundo, se erige y contribuye contra el hambre, la miseria y opera en pro del mejoramiento social de los habitantes de países pobres.

La Teoría del Comercio Internacional constituye en gran medida el marco de esta investigación. Explica y justifica la existencia, en este caso, de un comercio de maíz entre dos países. Esta moderna teoría está involucrada con una política del comercio

internacional; incluye la política liberal y de modernidad globalizadora.¹ También sirve y fundamenta a este trabajo como expresión del comercio de maíz ocurrido desde la década de los setentas. La llamada teoría del comercio internacional trata de dar una explicación al porqué las naciones practican el comercio. El liberalismo o neoliberalismo, como se le llama actualmente, supone teóricamente una convergencia total de intereses entre naciones, grupos e individuos, pues asegura que las fuerzas del libre mercado proporcionan ganancias de eficiencia y mecanismos de ajuste automático que garantizan una distribución justa de los beneficios.

Como apoyo a este mismo propósito se tienen las teorías de la ventaja absoluta y comparativa. Para la Teoría de la Ventaja Absoluta, los países al especializarse en la producción de los bienes que pueden producir más eficientemente que los demás, están en condiciones de aumentar su bienestar económico (Rugman 1997:173). A partir de esta afirmación, pueden enunciarse los siguientes corolarios: 1) si un país tiene la ventaja absoluta de producir un bien, existe la posibilidad de ganar con el comercio internacional, 2) cuanto mayor es la capacidad de un país para especializarse en la producción del bien que elabora más eficientemente, mayores serán sus posibles ganancias respecto al bienestar nacional, y 3) el mercado competitivo no distribuye uniformemente dentro de un país las ganancias provenientes del comercio.

La Teoría de la Ventaja Comparativa establece que las naciones deben producir los bienes que les ofrecen la mayor ventaja relativa. Asociado a esta regla, se tiene un principio general que establece: el comercio aporta ganancias siempre que las razones de precio relativo de dos bienes difieren en el comercio internacional de lo que serían si no existiera su intercambio.

El comercio internacional está por encima de las condiciones internas llamadas autarquía (Rugman 1997:176). El libre comercio es superior a la autarquía porque ofrece mayor producción y consumo económico a los socios comerciales a medida que se especializan en la producción, y exportan el bien que les reporta una ventaja competitiva e importan el que les brinda una desventaja comparativa.

No obstante, como en el caso de la teoría de la ventaja absoluta antes expuesta, la teoría de la ventaja comparativa propuesta por David Ricardo, tampoco contesta a la cuestión relativa de la distribución de las ganancias entre los dos países, ni a la distribución de las pérdidas y ganancias entre los productores de los bienes de intercambio comercial. Según estos principios ningún país que participa en el libre comercio perderá; aunque en teoría, todas las ganancias podrían acumularse en una nación o en uno sólo de sus grupos (Rugman 1997:177). Muchas de las decisiones y las políticas que tiene que ver con el comercio internacional de maíz en México, recurren a esas teorías.

En la actual Teoría Moderna del Comercio Internacional se han formulado análisis más complejos, como la denominada Teoría de la Dotación de Factores, según la cual, los países producirán y exportarán bienes que incluyan grandes cantidades de los factores de producción que posean en abundancia, e importarán los que escasean en su territorio y de los que requieren grandes cantidades los actores.² A este enfoque se le

¹ El gobierno federal de México ha adoptado en las últimas décadas estas políticas en función de los compromisos adquiridos con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las cláusulas del TLCAN.

² Según Solís (1995) es importante considerar "que el efecto de la liberalización comercial sobre los precios relativos de los bienes comercializables afecta los ingresos de los factores de producción, cambiando tanto la composición de la

llama teoría de Heckscher – Ohlin, cuyas siglas son: H-O (Tornell 1987:531).³ Según esta teoría, el origen de las ventajas comparativas se encuentra, en la dotación de factores. El comercio será más intenso cuanto más disímiles sean los países y el intercambio generado será de bienes totalmente diferentes, no similares.

Para Solís (1995), hay circunstancias que determinan la estructura del comercio internacional entre los países, que exhiben las diferencias entre “la dotación de factores, la tecnología (función de producción) y los gustos”. Pero “la diferencia en la dotación de recursos y tecnología conduce necesariamente a una discrepancia entre los precios relativos de los bienes producidos, y da origen a un comercio mutuamente ventajoso. La disparidad en los precios relativos, que se convierte en diferencia en los precios absolutos, es la causa inmediata del comercio”. En consecuencia, “...se puede afirmar que el efecto del libre comercio internacional consiste en tender a igualar los precios de los factores entre países y así servir de alguna manera como sustituto de la movilidad de los propios factores”. Esta proposición, conocida como “teorema de igualación de los precios de los factores, se apoya en los siguientes supuestos: a) que se tienen los mismos gustos; b) que los países están dotados de los mismos factores de producción; c) que se produce bajo rendimientos constantes a escala; d) que los factores son homogéneos, por lo cual resulta indiferente usar unos u otros, es decir, tienen la misma calidad en cada uno de los países que comercian; e) se supone ausencia de externalidades de producción; f) la tecnología es la misma en todos los países, y g) que un bien es intensivo respecto a otro”.⁴

Particularmente para México, tras la liberalización de comercio, se prevé que factores escasos como el capital y el desarrollo tecnológico, lleguen a ser relativamente menos escasos, mientras que factores abundantes como el trabajo, sean relativamente menos abundantes, por ello, las remuneraciones relativas pueden cambiar a favor de esos factores abundantes. Para el largo plazo, se prevé una tendencia a la

fuerza de trabajo entre el personal capacitado y no capacitado, como el nivel de capital físico disponible para la producción. De esta manera, la liberación del comercio exterior, a través del TLCAN, conlleva a proporcionar a la fuerza de trabajo un mayor acervo de capital físico, tecnológicamente más avanzado, con un mejor adiestramiento y capacitación de la fuerza de trabajo. Esta tendencia, en última instancia, se traducirá en el aumento de la productividad, y se realizarán incrementos en el pago de los factores de la producción, especialmente del trabajo”.

³ El teorema de Heckscher-Ohlin. “...establece que en los intercambios comerciales entre países, los flujos de comercio dependen de la dotación de factores de los integrantes. Esto significa que en situación de libre comercio existe una tendencia general tanto a reducir el precio del factor relativamente escaso, como a incrementar el precio del factor relativamente abundante en el país comerciante. De esta forma, el libre comercio conduce a que los países se especialicen en la producción de los bienes para los cuales están mejor dotados, como resultado de sus disponibilidades de factores, y a que reduzcan la producción de los bienes para los cuales no están bien dotados”(Solís 1995). Samuelson desarrolló la teoría de Heckscher-Ohlin para demostrar “cómo un cambio en los precios de las mercancías puede elevar la remuneración de los factores de producción, especialmente del factor más abundante en la región pobre, el cual pasa a ser utilizado en forma más intensiva, como resultado de la demanda conjunta y los diferentes precios relativos de los integrantes. Este razonamiento condujo a la formulación del *teorema de la igualación del precio de los factores*, el cual establece que el libre comercio de mercancías reducirá las diferencias entre los precios de los países que comercian entre sí, de tal forma que en última instancia repercutirá sobre el pago a los factores de la producción, lo que significa que sus precios tenderán a igualarse, tal y como se comporta un líquido en un sistema de vasos comunicantes” (Solís 1995).

⁴ Un cambio de la remuneración de ese tipo de factores conduce necesariamente a una redistribución del ingreso nacional. Por esta razón Solís (1995) afirma que “con frecuencia que es al trabajo al que le interesa el libre comercio cuando es el factor abundante al comienzo de las etapas posteriores. La principal objeción a esta conclusión es que la relación entre las cantidades absolutas de los factores en diferentes momentos del tiempo, no es lo que realmente cuenta, sino la relación que existe entre los países en un momento dado”.

especialización enfocada hacia la exportación. En consecuencia, “la producción deberá utilizar una gran cantidad de su factor relativamente abundante y barato” (Solís 1995).

El efecto de la apertura al comercio internacional es el enfrentamiento de los productores nacionales a una mayor competencia internacional y de los consumidores a una mayor variedad de productos con precios menores. Ante esta situación, los productores cuyos precios son mayores a los internacionales deberán reducirlos, pues de lo contrario nadie estará dispuesto a demandar su producto. Si un productor tiene un alto margen de ganancias se verá obligado a reducirlo para subsistir. Si el margen no es lo suficientemente amplio para esta reducción, dicho productor deberá salir del mercado, es decir desaparecerá. Es justamente el peligro de la posible desaparición total de las actividades agropecuarias o de la industria u otra actividad productiva lo que ha llevado a muchos países al establecimiento de barreras proteccionistas. Las barreras más comunes utilizadas contra el libre comercio son: barreras basadas en el precio (aranceles), límites de la cantidad (cuotas), fijación de precios internacionales, barreras no arancelarias, límites financieros, y controles de inversión extranjera. En México, las barreras para el comercio del maíz han sido superadas desde hace varias décadas y se han sometido a un proceso de abolición con los acuerdos del GATT y el TLCAN. Por su parte, Estados Unidos se sirve de estas barreras comerciales y de acuerdos negociados para atenuar el efecto negativo de las importaciones y ha promulgado leyes tendientes a estimular las exportaciones.

Como respuesta a la necesidad de cambio de ese tipo de relaciones comerciales proteccionistas establecidas hasta hace diez años y como parte de esa teoría comercial, se emite y firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este tratado pasa a formar parte de la nueva manera de establecer el comercio internacional y se convierte en el rector de las políticas y posturas gubernamentales para efectuar un comercio que abarca al maíz en grano para México.

La iniciativa para la creación del TLCAN es estadounidense, aunque se haya querido aparentar que fue el presidente Salinas de Gortari quién solicitó dicho tratado al presidente norteamericano Bush. El interés de Estados Unidos en este tratado lo explica Labra (1992:77) a partir de los eventos que vienen ocurriendo desde 1950, lo que presiona a Estados Unidos a estrechar alianzas en vez de intensificar desavenencia. Lo que más presiona a esto a Estados Unidos, según Labra, son sus enormes déficit de balanzas de pagos, tanto en cuenta corriente como en la balanza comercial.

Hacia la década de los noventa, Estados Unidos deja de ser el líder del mundo capitalista, ya que por el lado asiático es espectacular el crecimiento en China y en los denominados Tigres Asiáticos, mientras que por el lado europeo, el avance de la Unión Europea viene a representar un verdadero obstáculo para las exportaciones estadounidenses. Por ello el gobierno de Estados Unidos se apresuró a consolidar su hegemonía en el continente americano. Primero con la firma de un tratado bilateral de libre comercio con el Canadá, para luego incluir a México en un tratado trilateral y anunciar la Iniciativa de las Américas, a través de la cual pretende abarcar a todo el continente en un tratado de libre comercio.⁵

⁵ De acuerdo con (Solís 1995), la Escuela Realista “considera un sistema internacional fundamentalmente conflictivo y anárquico, en el cual las políticas buscan incrementar el poder relativo de los estados en relación con naciones rivales. Junto con estas escuelas de política y de política económica, se consideraran las condiciones de dependencia e interdependencia. La dependencia hace énfasis en la convergencia de intereses entre una élite internacional; estos

El texto del TLCAN para el sector agropecuario (primera sección del capítulo VII) apunta a acuerdos generales entre los tres países en lo referente a prácticas y normas generales de comercialización, como lo son el uso de subsidios, medidas sanitarias y fitosanitarias y la constitución de comités tripartitos. En el apartado titulado "Acceso a mercados", se contienen acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y México, así como entre Canadá y México. En los términos del TLCAN, el sector agropecuario mexicano está enfrentado a modificarse en un término de 15 años, de los cuales ya han transcurrido varios, para adquirir las ventajas comparativas y la competitividad de que carece. La asimetría entre México y sus socios norteamericanos es dramática, ya que los "factores" de que está dotado este sector productivo son notablemente inferiores respecto a los de Estados Unidos y Canadá. A esta pobreza mexicana de factores, debe añadirse el efecto negativo de las políticas recientes que, combinando líneas de austeridad presupuestal con una prematura apertura comercial al exterior, han socavado aún más el frágil potencial de competitividad del sector (Fritscher 1994:97). En este sentido se destaca que la competitividad agropecuaria entre dos o más naciones está determinada por su grado comparativo de desarrollo tecnológico, por su provisión de recursos naturales y por su política gubernamental de fomento rural, que apoyen o desestimulen la capitalización de los productores. En los tres factores de este trinomio es clara e incuestionable la superioridad de Estados Unidos (Calva 1995:400). Pensar que en el corto y mediano plazos, pueda superarse el enorme diferencial tecnológico que actualmente existe entre los dos países, es imposible.

Los grandes productores mundiales de granos, como son los socios norteamericanos de México, no llegaron a ningún acuerdo en la ronda de negociaciones de Uruguay para asumir este tipo de aperturas comerciales internacionales, principalmente por la posición adoptada por la Comunidad Económica Europea. En este contexto, ambos grupos se acusan de violar las reglas del libre comercio, sin embargo, ambos sostienen una actividad agropecuaria fuertemente subsidiada. Las posiciones inflexibles en este campo de la producción de cereales, que están en la base de los sistemas alimentarios, y de su comercialización son solamente una parte del problema; son las derivaciones sociales del fenómeno y el peligro de caer en la dependencia alimentaria. Estas razones son las que sostienen las posiciones en las negociaciones de apertura comercial internacional. Asimismo, son las que estimulan el interés por mantener una soberanía alimentaria. En México, numerosas voces se han levantado para defender la soberanía alimentaria implicada en enaltecer la soberanía nacional. Ambos conceptos han pasado a formar parte de posiciones teóricas muy recurridas.

El término "seguridad nacional" no está definido en el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, su uso es relativamente reciente. La primera mención en algún documento oficial se encuentra en uno de los suscritos por Luis Echeverría (1970:13) durante su campaña presidencial. Para definirla, este personaje se refiere a la Constitución de la siguiente manera: "la Constitución es la Ley Suprema de México. No puede ser contrariada por ninguna otra ley ni reglamento. A ella deben ajustar su conducta todas las autoridades, federales, estatales y municipales, así como los particulares. Su existencia es garantía de libertad, justicia y seguridad en la República. Su cumplimiento debe ser afán constantes de todos los mexicanos".

intereses son incompatibles con los intereses nacionales de desarrollo económico, sobre todo tratándose de países pobres, como lo es México".

Saxe-Fernández (1994:149) conceptúa a la seguridad nacional mexicana como una dimensión básica de la soberanía nacional, y como una noción subsumida en el contexto constitucional. La Constitución según Saxe-Fernández es el Pacto Social que ha sido el fundamento de la estabilidad y que ha permitido la coherencia interna y la actuación internacional. Los artículos de la Constitución en donde puede considerarse referida la seguridad nacional, son el artículo 3^a donde se establecen las bases de una educación nacionalista y laica, en el artículo 27 en donde se establecen los conceptos de propiedad y sobre todo los de propiedad de la nación y en el 39 en donde se establece el concepto de soberanía. Los primeros documentos oficiales que hacen referencia al concepto de seguridad nacional son dos planes de gobierno, el *Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1988*, en donde se definía la seguridad como el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz, justicia social dentro del marco constitucional, así como el *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. Este último plan hace referencia a la seguridad de la nación de la siguiente manera: "...la condición permanente de paz, libertad y justicia social, dentro del marco del Derecho, (que) procuran un pueblo y gobierno. Su conservación... implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diverso sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia". Todas esas concepciones que precisan en esos términos la soberanía y la seguridad nacional, estuvieron inmersas y antecedidas por la realidad de un comercio del grano proveniente de otros países hacia México. Al momento de su pronunciamiento, obviaron la realización de ese comercio y aceptaron implícitamente su existencia y su incremento; si no, dicho de otra forma, aparecieron y se pronunciaron muy tarde.

El cambio en la actitud tradicional del gobierno mexicano en el manejo de sus relaciones con el vecino país del norte orientadas por las teorías del comercio internacional, sobre todo a partir de los años noventa, cuando se acelera la negociación del TLCAN y su firma cuyos términos abren totalmente las puertas para una intervención más directa en la economía del país con la inclusión del control de los energéticos (petróleo y electricidad), significan una dependencia cada vez más estrecha en el intercambio comercial, en el desarrollo de industrias también dependientes de la tecnología estadounidense, y de un sistema financiero en poder de los grupos extranjeros;⁶ pero sobre todo una dependencia en el sector alimentario que apunta a ser definitiva.

Con la firma del TLCAN, Weintraub (1997:150) afirma que "el país considerado como enemigo se convirtió en el principal aliado económico" de México. Lo que implica que hasta los analistas estadounidenses acepten el concepto generalizado en México sobre la calidad de enemigo tradicional en que siempre se ha tenido a Estados Unidos en la conciencia del mexicano.⁷

⁶ De acuerdo con (Solís 1995), la Escuela Realista "considera un sistema internacional fundamentalmente conflictivo y anárquico, en el cual las políticas buscan incrementar el poder relativo de los estados en relación con naciones rivales. Junto con estas escuelas de política y de política económica, se consideraran las condiciones de dependencia e interdependencia. La dependencia hace énfasis en la convergencia de intereses entre una élite internacional; estos intereses son incompatibles con los intereses nacionales de desarrollo económico, sobre todo tratándose de países pobres, como lo es México".

⁷ En el transcurso del presente siglo, la relación especial entre México y Estados Unidos, se mantiene en distintos grados de acercamiento o rechazo. A pesar de los acuerdos, tratados y convenios económicos, políticos y culturales de cooperación bilateral, las fricciones y recelos entre ambos siempre están presentes (Solís 1995).

Con base y con justificaciones en las teorías de comercio internacional, el TLCAN pone a México a competir en un plano de igualdad frente a Estados Unidos, país que es uno de los principales productores agropecuarios del orbe, con una relevante trayectoria de hegemonía en el comercio mundial de productos agropecuarios de clima templado. En el sector agropecuario Estados Unidos es excedentario en una tercera parte respecto a su consumo interno. El TLCAN obliga a la agricultura mexicana a transitar con rapidez de una situación de agricultura protegida a una de agricultura abierta al comercio y a la competencia con la mayor potencia mundial en la producción y comercialización de granos. Evidentemente, este cambio tendrá repercusiones adversas sobre el comportamiento sectorial, el empleo y la distribución del ingreso. El sector más expuesto a estas repercusiones negativas es el de los campesinos productores de maíz.

En general se ha pensado que al quedar desprotegidos los segmentos del sector agropecuario productores de granos y ganado, proveedores de los rubros básicos de la alimentación en México, por acuerdos como los del TLCAN, se enajena a favor de otros países el destino alimentario de su población; situación que entraña riesgos para la seguridad nacional. Por esta razón, en el seno del GATT, un cierto número de países se resiste a esta opción de dependencia y por razones estratégicas prefiere proteger a sus agricultores y conservar su autosuficiencia alimentaria, así tenga que pagar un costo por ello.

Para el caso de comercio internacional de maíz establecido por México, y por la importancia de sus volúmenes importados desde hace tres décadas, la soberanía nacional ya ha sido afectada o se ha adaptado a sus circunstancias. La compra del extranjero del producto más importante para la alimentación del pueblo mexicano, se manifiesta en contra de todo el fervor nacionalista y contra todas las defensas a la soberanía, a los anhelos de independencia y a las aspiraciones por una seguridad nacional y una soberanía alimentaria. México se encuentra en la necesidad de satisfacer una creciente demanda interna y una gran diversificación de los usos y consumos del grano, no colmadas por la producción nacional.

Sobre esas concepciones desfasadas es importante mencionar que los incrementos permanentes del consumo y la demanda de este grano se vinculan con su valoración como alimento humano y su aportación al incremento de proteínas como alimento animal. La realidad de la producción de maíz tiene un alcance mundial; implica una fuerte relación entre diferentes países dada por los excedentes de los grandes productores y los países necesitados de alimentos para personas o animales, o los que no pueden producir forrajes ni cultivar el grano para alimento. El comercio de maíz prospera y permite ofrecer un satisfactor ante uno de los grandes problemas humanos de gran parte del mundo, expresado por el hambre y la desnutrición.

Cabe señalar que la historia de la humanidad, desde sus orígenes, es en realidad la lucha por el pan de cada día" (Melotti 1966:10), no existe otro factor natural que actúe sobre en la humanidad en una forma tan despótica y tan profunda como la alimentación (Melotti 1966:33). Por eso "el hambre mata más que la guerra" (Melotti 1966:9). Si de pronto el hambre se lleva al extremo sus efectos son enérgicos y desastrosos. Cuando se da el hambre aguda "no existe ninguna calamidad tal que transforme la personalidad humana como ella. Esa imperiosa necesidad física hace resurgir los instintos más salvajes latentes en el fondo del hombre, infringiendo todas las normas de comportamiento social que siglos de educación han logrado convertir en un hábito espontáneo de convivencia", mientras que cuando el hambre lleva un largo periodo de

persistencia se convierte en crónica y “tiende más bien a producir apatía y depresión”; hace desaparecer “el apetito y en vez de estimular a la lucha por la vida, el hambre arranca al hombre las fuerzas y el deseo mismo de trabajar” (Melotti 1966:34); comienza así un proceso acumulativo en que podemos presenciar uno de tantos círculos viciosos de la miseria: una carencia parcial de proteínas y de vitaminas compromete las defensas del organismo contra las enfermedades y éstas agravan el estado carencial determinando un aumento del consumo y la aparición de una verdadera y auténtica avitaminosis (Melotti 1966:23).

En México, como en otras partes del mundo, al aproximarse, llegar o rebasar al límite entre la capacidad del medio para producir alimentos y dar respuesta a las necesidades de alimentación humana, se corre el riesgo de una crisis social. La transferencia y el comercio internacional, en parte o de cierta forma, abren alternativas para dar respuesta a esas necesidades de alimentación y ayudan a la búsqueda de soluciones ante la incapacidad productiva alimentaria. Algunas veces el comercio internacional de maíz no prospera para resolver directamente las necesidades de alimentación y miseria de las poblaciones pobres. Por ejemplo los productores tradicionales de maíz en México, no resultan ser los beneficiados directos del comercio internacional de dicho grano. Grandes transnacionales se benefician de las importaciones antes que cualquiera. Además estos productores se mantienen marginados y no entran francamente integrados al mercado con influencia internacional por destinar todo o casi todo su maíz al autoconsumo. Es más en el mercado nacional mexicano, el maíz producido no ha dejado de comercializarse y su producción se proyecta en franco crecimiento.

3. CONSUMO DE MAÍZ EN MÉXICO

3.1. APORTE DEL MAÍZ AL MUNDO

El aporte americano de vegetales ha impactado al mundo y trascendido hasta la actualidad. Los principales cultivos americanos como el maíz, las papas, los camotes, los frijoles y la mandioca han mantenido mucha importancia y pasado al resto del mundo como una aportación de enorme trascendencia; han acaparado los mayores patrones de consumo. Dichos productos se han convertido en "...las plantas que más se han cultivado y consumido en los últimos cuatrocientos años" (Crosby 1991:172), por eso "...la cantidad de seres humanos que pueblan el planeta a la fecha sería bastante más pequeña si no fuera gracias a las habilidades hortícolas de los americanos..." (Crosby 1991:209). Desde comienzos de la agricultura, estas plantas constituyen la aportación alimenticia más valiosa que el resto del mundo haya recibido (Crosby 1991:171); "las estadísticas parecen sugerir que alrededor de un tercio de los alimentos de origen vegetal que el hombre produce para sí mismo y para sus animales proviene de América" (Crosby 1991:209). Entre todas esas plantas aportadas, el maíz cada vez se destaca más y se coloca como el producto agrícola más importante para la alimentación mundial. Desde su origen hasta los últimos tiempos, el maíz se ha vinculado con grandes desarrollos poblacionales.

En el México antiguo, el maíz, el frijol ¹ y el chayóte era uno de los tres alimentos principales de la civilización mesoamericana.² Actualmente, esos productos tienen un papel importante "en la dieta de millones de personas de todo el mundo" (Crosby 1991:173). Igual que la mandioca y la papa dulce y la blanca, el maíz ha permitido el crecimiento poblacional y acompañado la explosión demográfica de todo el mundo (Crosby 1991:192-209).

Dichas plantas alimenticias americanas tienen amplia adaptación a suelos, climas y formas de cultivo, y son también ventajosas por sus temporadas de crecimiento (Crosby 1991:178), permiten obtener alimentos de suelos que, antes de su conocimiento por todo el mundo, eran considerados inútiles por su proporción de arena, aridez o por la altura de su ubicación (Crosby 1991:178).³ Por eso "los indios americanos merecerían todo el agradecimiento del mundo, aun

¹ En México la cultura alimentaria basada en el maíz ha encontrado siempre en el frijol el complemento nutricional indispensable en la conformación de la dieta nacional, en la medida que esta leguminosa constituye la fuente más importante de la proteína vegetal consumida por la mayoría de los mexicanos (Romero 1993:54-56).

² Mijares (1993:17) afirma "que desde el más pobre hasta el más rico disponía de una alimentación completa y balanceada" en épocas prehispánicas. La dieta básica, a pesar de la gran variedad de alimentos, se componía de maíz, frijol, calabaza, chile y semillas de amaranto (Mijares 1993:16). En zonas costeras y lacustres también se disponía de pescado, (Mijares 1993:106-107); la carne como producto de importancia se obtenía por la caza (Mijares 1993:103), de la domesticación de aves y perros (Mijares 1993:85) y de los humanos, ya que la antropofagia no era exclusivamente ritual y se había desarrollado un verdadero gusto por la carne humana (González 1992:294).

³ Cabe destacar algunos de los factores a los que se refiere Crosby (1991:178): "a causa de sus diferentes requerimientos de luz solar, o de lluvias, por ejemplo, las plantas americanas han permitido a los campesinos de muchas regiones eliminar la estación ociosa, es decir, aquella en que la tierra no produce alimentos ni para el hombre ni para sus animales. También dieron lugar a una fuerza de trabajo que no se utilizaba, incrementando así de manera enorme la producción".

si solamente hubieran brindado a la humanidad el maíz, pues esta gramínea ha llegado a ser uno de los más importantes alimentos, tanto humano como animal” (Crosby 1991:172).

Indudablemente el aporte alimentario del maíz a la población mundial es significativo. Este cultivo a principio de la década de 1980 fue el tercer cereal en importancia en el mundo y a fin y en las postrimerías del siglo XX se erigió como el más importante y como la segunda cosecha más grande (FAO 2003 y Museo Nacional 2002). El maíz “es una planta muy especializada, capaz de adaptarse a las más diversas condiciones ecológicas y de rendir las más altas producciones por unidad de semilla y de área sembrada” (Museo Nacional 2002:13-15). Se cultiva en diferentes y variados climas, en una gama que va desde los ecuatoriales hasta los subárticos, así como en zonas en extremo áridas (Museo Nacional 2002:8).

3.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los primeros cultivos de maíz realizados en México se dieron hace 8,000 años, los primeros grupos sedentarios vinculados con la agricultura se remontan en una antigüedad de 6,000 años. El maíz como se conoce cuando menos tiene 4,000 años (Museo Nacional 2002:5, 9 y 15).⁴ Desde el punto de vista de la historia arqueológica, México dio la domesticación más larga de Norteamérica vinculada con el maíz y resultó la única parte del continente con un desarrollo independiente y autóctono de la tecnología agrícola.⁵ El maíz tiene una evolución social de hace más de 10,000 años, es producto del trabajo humano, no es capaz de producirse por sí mismo, "...si el hombre dejara de sembrarlo y cultivarlo, el maíz desaparecería como planta, ya que es el único cereal que no puede reproducirse por sí mismo" (Museo Nacional 2002:7).

Basada en "una tecnología rudimentaria" y para una "economía de subsistencia", la capacidad productiva agrícola del México antiguo no se alcanza aún en tiempos modernos,⁶ en contra, se ve permanentemente su reducción para satisfacer las necesidades de la población. Según Mijares (1993:163) "aunque se podría decir que la economía de México prehispánico era de subsistencia, su tecnología rudimentaria permitió un conocimiento y un dominio de la naturaleza a tal grado que hoy, con todos los avances de la ciencia apenas alcanzamos a lograr",⁷ mientras que para González (1992:81) "...la dieta de la mayoría de los mexicanos, antes de la Conquista, era a todas luces mucho mejor que la de la mayoría de los mexicanos actuales".⁸ Ante tal decadencia de la capacidad productiva y alimentaria y, sobre todo, de la importancia y satisfacciones proporcionadas por el maíz, no sirvieron condiciones sagradas expresadas en ceremonias, tradiciones populares, relaciones, cuentos ni leyendas. Tras esa decadencia tampoco fueron útiles la evocación constante sobre su origen y el recuerdo de la creación de la humanidad con sus materias y partes (Eliade 1993:42); los dioses "dejan" de proporcionar el maíz como alimento, como antes

⁴ Según Lorenzo (1987:118-119) a mediados del "horizonte protoneolítico" aparece el primer maíz cultivado, entre los años 7,000 y 4,000. De Gortari (1987:11) señala la aparición de la agricultura entre los años 5,800 y 4,150, mientras que para Comas (1975:39) la agricultura mesoamericana se inició 7 mil años antes de la era actual. Cook (1989:171) calcula entre 3 mil y 5 mil años antes de la actualidad para la aparición de la agricultura en la meseta del centro de México.

⁵ Según Mark Nathan Cohén (citado por Museo Nacional 2002:9).

⁶ Cook (1989:33-87 y 1949b), Palerm (1980:145) y Wolf (1967:16).

⁷ Chuchiak (1998:114) cita a Landa para definir los rendimientos de maíz en Yucatán en 35 kilogramos por "mecate" (400 metros cuadrados) o 700 kilogramos por poco menos de una hectárea. También indica: "los agricultores mayas necesitaban alrededor de 7 kg de maíz como semilla de la siguiente siembra, además una familia de 3 personas tenía un consumo mínimo de 657 kg de maíz por año (aproximadamente 0.6 kg de maíz al día)..." (Chuchiak 1998:125). Esto se corrobora con lo dicho por Mijares (1993:18): "el maíz fue la base de la dieta indígena, rendía, en zonas secas, cerca de setenta granos por cada uno, y en zonas húmedas como ciento cincuenta granos. En el valle de México, donde los cultivos eran irrigados, el agricultor obtenía entre trescientos y quinientos granos por cada uno".

⁸ Cook (1989:62-68) para el caso de zonas con agricultura poco amable, expone alimentos que constituían la dieta y no dependían en exclusiva de la agricultura. Además de la habitual lista de flora y fauna estos pueblos dependieron de dos plantas de tierra árida muy comunes, el maguey y el nopal..." (Cook 1989:63).

lo hacían;⁹ el abatimiento de la capacidad productiva resulta irremediable en comparación con los tiempos del México antiguo.

Hasta la fecha, “las ceremonias propiciatorias de una óptima cosecha o un buen régimen de lluvias, los mil usos y destinos del grano y de las distintas partes de la planta, ilustran el polifacético carácter que tuvo y aún tiene el maíz” (Museo Nacional 2002:11).

Durante la colonia, tras infinidad de crisis agrícolas y mortandades (Florescano 1981), el alimento de mayor importancia, hasta para la dieta de los hispanos, fue el maíz (Crosby 1991:71);¹⁰ gracias a su disposición se impulsaron los centros mineros y las ciudades, así como se repobló el campo. Las haciendas ocuparon gran parte de sus tierras para cultivarlo. Lentamente a partir del siglo XVII hasta la actualidad, el nuevo poblamiento se acompañó con el aumento de la producción alimentaria entre la que destacó, obviamente, el maíz.

Como necesidad irremediable, a principios del siglo XX, las luchas campesinas surgieron como elementos para el desmantelamiento de los grandes latifundios establecidos por más de un siglo, y se acompañaron con el cambio de la estructura agraria, con otra organización económica, con la reactivación y vigorización de las actividades agrícolas. Después de unas décadas, este impulso se continuó en parte con la operación de una agricultura próspera de carácter intensivo, de altos rendimientos, apuntalada con la introducción de semillas mejoradas, de híbridos y paquetes tecnológicos promovidos por la Revolución Verde. Esta renovada agricultura contemplaba el fomento de cultivos de exportación y altamente comerciales, el uso de riego, agroquímicos, maquinaria agrícola, asimismo se sostenía con el aumento de rendimientos de granos básicos entre los que estaban incluidos el maíz el trigo y el arroz. (Romero 2002:7-9, 22-23).

Cabe señalar que el maíz se produce a todo lo largo y ancho del territorio nacional, en climas caliente, templado y frío, y desde altitudes que van desde el nivel del mar hasta los 3,000 metros y con precipitaciones que varían desde 500 hasta 1,500 mm anuales. Esta gama de condiciones en que se cultiva el maíz, hace que la aplicación de tecnologías basadas en el uso de semillas mejoradas, no se adopte por los campesinos mexicanos ni se adapte con facilidad, aunque se ha demostrado en los centros de investigación que es posible mejorar la productividad nacional en un 50% (SAGAR 2000). De darse, este mejoramiento cubriría plenamente la demanda nacional. Sin embargo, la capacidad productiva y el interés por el cultivo poco tienen que ver con esas posibilidades y más se relacionan con factores de tipo económico y político internos y externos. Otras

⁹ Es infinita la representación sagrada del maíz, desde tiempos remotos esas adoraciones se relacionan con actividades de tipo económico como su siembra (González 1992:17). Dentro de las representaciones se dan la confección de fetiches de masa, su uso para las adivinaciones y su ofrecimiento como ofrenda (Aguirre 1963). Tanta fuerza mantiene el maíz que resulta alimento equiparable casi a una parcela de la potencia divina (Gruzinski 1991:176-177).

¹⁰ Cabe señalar que “los rendimientos del trigo, principal producto agrícola hispano, eran de seis o siete granos por cada grano sembrado (Mijares 1993:69) mientras que por su parte, con cada semilla sembrada de maíz se cosechaban 100 en zonas de temporal y 250 en zonas de riego (Palerm 1980:9-29); el maíz rendía en zonas secas 70 granos por cada uno sembrado y en zonas húmedas 150, en zonas irrigadas y chinampas 300 y 500 granos” (Mijares 1993:16-18).

veces tienen que ver con las condiciones de “desarrollo” de la agricultura y con las pautas del mercado y su regulación.

No obstante, todos esos impulsos y ese crecimiento de hace unas décadas, dejaron de cumplirse como se habían establecido. Surgieron intereses por otros productos y las mejores tierras se destinaron a otros cultivos (Romero 2002:21-23), hasta que en la década de los setentas, a pesar del incremento productivo, el consumo nacional de maíz superó la producción de este grano y comenzaron sus importaciones en grandes volúmenes. Antes, entre 1955 y 1965, se exportaba maíz mexicano (Museo Nacional 2003:98).

La aparición de las grandes importaciones de maíz en grano,¹¹ coincide con la explosión demográfica del país, con la ocupación máxima de la tierra cultivable, con la falta de más superficies adecuadas para la agricultura, con la desatención y el abandono del sector, con las políticas contrarias al impulso de la producción maicera, con el desinterés por el cultivo, con las restricciones de apoyos, con las perspectivas menos alentadoras y con las crisis cada vez más permanentes y profundas. Posterior a todo eso y como colofón, se dan los tratados internacionales que culminan con el TLCAN. Por tanto, el surgimiento del comercio internacional del maíz para México, tiene muchas causas y mantiene una historia más larga que la de los tratados internacionales, así como manifiesta una complejidad que supera sustancialmente a estos tratados. Se liga a numerosos factores internos y responde a condiciones no explicadas ni reducidas a los tratados de comercio internacional.

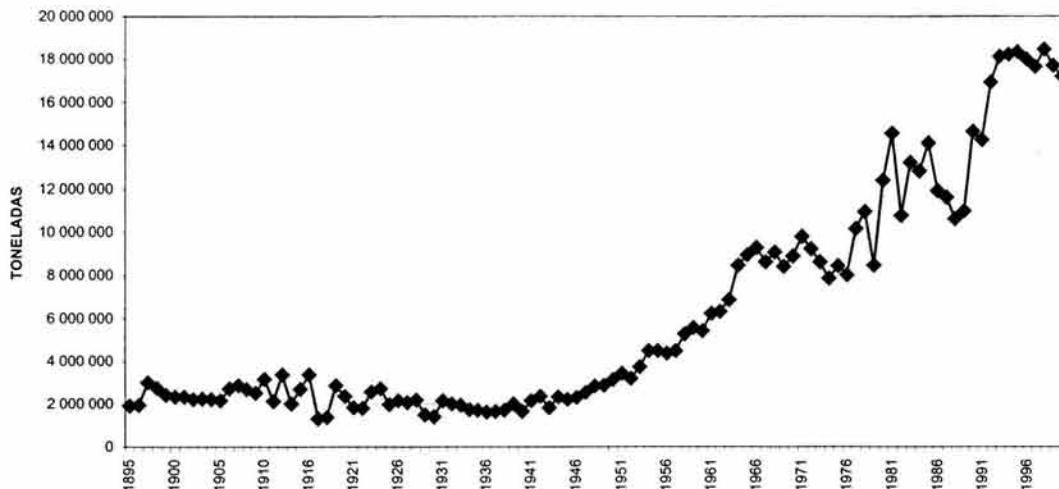
¹¹ En lo sucesivo cuando se mencione simplemente “maíz” se hará referencia al “maíz en grano”, salvo que se especifique algo distinto, como es el caso del elote, o del maíz verde, maíz forrajero seco y maíz forrajero en verde. El maíz en grano comprende maíz grano, maíz grano amarillo, maíz grano blanco, maíz grano semilla, maíz palomero (reventón).

3.3. PRODUCCIÓN Y CONSUMO EN MÉXICO

En las últimas tres décadas, la producción y el consumo de maíz en grano de México han dejado de corresponderse a pesar del aumento y de los grandes volúmenes cultivados de este cereal en tierras mexicanas. La capacidad productiva nacional de este maíz, alrededor de 1970, no pudo más responder y se vio rebasada por la diversificación y el aumento de los consumos. El enorme crecimiento de la producción no fue suficiente y el consumo se empezó a satisfacer con significativas importaciones. El consumo humano creció con el aumento de la población desde la década de 1960; el consumo para la alimentación animal también lo hizo cada año con proporciones más elevadas. Otros consumos, como la elaboración de alimentos, cobraron importancia y crecieron proporcionalmente cada vez más.

En México, la producción de maíz crece desde hace largo tiempo a pesar de muchas condiciones poco favorables o de la falta de recursos y capacidades técnicas (Gráfica 3.1). Aumenta en contra de desprecios y limitaciones impuestas o de presiones por la apertura del mercado nacional a productos extranjeros, así como alcanza niveles inesperados sin contar con ventajas competitivas. Se erige de forma independiente y distinta a la esperada por programas y políticas gubernamentales. Establece sus dinámicas al margen de numerosas condiciones y aspectos contradictorios e intentos por limitar su crecimiento.

GRÁFICA 3.1 PRODUCCIÓN DE MAIZ EN MEXICO



Fuente: INEGI (1996)

Ante estas circunstancias, resulta de mucho interés para la presente investigación la determinación del ámbito, los recursos, las condiciones y las políticas gubernamentales, enfrentadas por los productores de maíz, así como la identificación de las causas que dieron origen o se relacionan con el comercio

internacional mexicano de este grano. Este interés se da como respuesta a la advertencia de una costumbre de limitar y atribuir exclusivamente al TLCAN las causas, los efectos, el sentido y la necesidad del establecimiento de este comercio, o del impulso para el fortalecimiento de la actividad maicera gracias a la apertura del mercado y a la competencia con productos obtenidos con tecnologías y ventajas extremadamente superiores a las mexicanas. Asimismo, se justifica por la necesidad de alcanzar una visión más amplia de las determinantes y condicionantes de las importaciones mexicanas de maíz en grano.

La comprensión de la historia de la producción agrícola en México resulta fundamental porque muestra el entorno y los efectos sustanciales enfrentados por la producción de maíz. Refleja las políticas y los obstáculos que ha enfrentado este cultivo y además expone su importancia en el ámbito nacional. Un recordatorio general servirá para verificar la fuerza y la importancia de la producción de maíz en México.

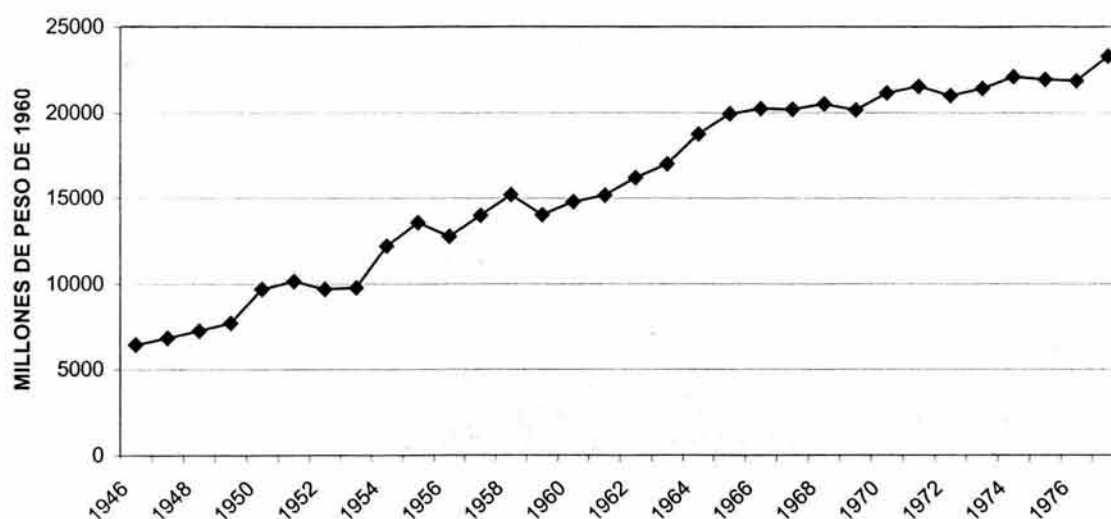
Como resultado de la Revolución armada, el perfil agrario del país se modificó de manera importante, se atacó la concentración de la tierra y se abolió la expropiación de las tierras comunales y de ejidos de los pueblos (Museo 1982:87). De 1920 a 1940 se repartieron y restituyeron y ampliaron con más dotación tierras de ejidos y comunidades, "...30.7 millones de hectáreas a 1,715,000 campesinos"; estos campesinos en promedio fueron dotados con una superficie de casi 18 hectáreas. Las dotaciones mínimas de tierra dadas eran de 4.9 hectáreas durante el gobierno de Carranza y las máximas de 25.8 en el gobierno de Cárdenas. De toda la tierra repartida 1.3 millones de hectáreas tenían riego, 6.8 millones de hectáreas eran de temporal y 22.6 millones de hectáreas eran no cultivables (Museo 1982:91).

Después de 1940, los gobiernos siguientes frenaron la reforma agraria y la repartición de tierras. Disminuyeron el apoyo crediticio a los ejidatarios y comuneros, realizaron obras de riego y de canalización de agua para beneficiar cada vez más a "pequeños agricultores" ("muchas veces latifundistas emboscados"). Además iniciaron trabajos orientados a dicha agricultura comercial, de experimentación genética y creación de nuevas variedades. El maíz fue comprendido ampliamente en esos trabajos (Museo 1982:91). A partir de entonces, en alguna medida continuó el reparto agrario pero con menos tierras para repartir, con la misma visión, con iguales principios y fines, así como con más población rural necesitada de tierra. La evolución del país, el poblamiento y la economía, superaron las originarias y permanentes maneras de concebir, realizar y enfrentar el problema agrario nacional, "el México actual se parece muy poco al de los años treinta y no es posible aplicar las mismas soluciones de reparto y dotación de tierras" (Museo 1982:91). Ante tanta escasez de tierra y de un mayor volumen de campesinos, las parcelas individuales cada vez estuvieron más fragmentadas y, por tanto, surgieron limitaciones para el logro de un nivel productivo satisfactorio, para la respuesta a las necesidades del consumo del país y hasta para colmar las propias necesidades de muchos campesinos. Tras estas condiciones, se arraigó un estancamiento generalizado en el agro mexicano, y se dio una diferenciación entre los productores de acuerdo con su capacidad para comercializar su producción y participar en los mercados. A esa diferenciación correspondió la canalización de recursos y apoyos promovidos por los gobiernos,

así como las preferencias de “la agricultura privada comercial, en detrimento de las formas colectivas de explotación de la tierra” (Museo 1982:91).

No obstante todo eso, en el período de 1946 a 1965, el crecimiento general del sector agrícola mexicano fue sorprendente; se desarrolló a un ritmo promedio anual de 6.1 %. Sin embargo, entre 1963 y 1972 el papel del gobierno federal como rector de la economía, determinó congelar los precios de garantía de los productos agrícolas. En estas condiciones, los precios de garantía se convirtieron más bien en precios tope. Los precios en pesos por tonelada en ese período resultaron para el maíz \$940, el frijol \$1,500, el arroz \$1,100, el cártamo \$1,500 y el trigo \$800. Como consecuencia de su aplicación, la actividad agrícola se vio desestimulada, mientras el comercio interno cumplía con la función de satisfacer las demandas de las poblaciones urbanas dedicadas al impulso industrial. Al disponerse de alimentos baratos se daban condiciones para que se contara con su abasto en las zonas urbanas y los salarios de los trabajadores industriales fueran bajos.

GRAFICA 3.2. CRECIMIENTO DEL SECTOR AGRICOLA 1946 A 1978



Fuente: INEGI (1986).

De 1966 a 1976, el crecimiento del sector productivo agrícola descendió a 0.8% anual. Sin embargo, en ese contexto, hasta 1970, el país además de ser autosuficiente en materia de cereales y granos básicos, resultó exportador de sus excedentes. Exportó sobre todo, azúcar, algodón, garbanzo y maíz. A partir de 1970, se inicia la importación significativa de maíz. En parte como consecuencia del crecimiento de la demanda acompañada por el control de precios que particularmente no incentivaba a los productores.

Para el periodo de 1977 a 1981, se da una recuperación del sector agrícola, gracias a una mejoría en los precios y a la reactivación de la inversión gubernamental en infraestructura rural y el fomento agropecuario. La tasa de crecimiento del sector ascendió al 5.9% anual para entonces. A partir de 1982, se

inició la aplicación de una política económica más recesiva hacia el campo. Para controlar la inflación, el gobierno decidió contraer los precios del sector agropecuario. Entre 1982 y 1994, para el conjunto del sector agropecuario, en términos de intercambio se deterioraron los precios en 27%. En particular los productores de cereales y granos básicos sufrieron esa pérdida. Los cultivos de maíz lo hicieron en 37.6%, los de frijol 36.2%, los de trigo 25.8% y los de soya en 48.3%. Paralelamente, la pérdida de rentabilidad fue todavía superior; la rentabilidad de la producción de maíz lo hizo en 49.7%, la de frijol en 48.5%, la de trigo en 42.4% y la de soya en 58.3% (Calva 1998:12-14). Por ello, a partir de 1970 resultaron evidentes las pérdidas causadas por al desmantelamiento de los precios de garantía, aunada a la apertura comercial unilateral de los últimos años. Los precios de garantía que subsistieron únicamente fueron los del maíz y frijol.

En 1993, se instauró el programa Procampo, como consecuencia de la desaparición de los subsidios indirectos. Entre 1995 y 1996, subieron los precios de los granos temporalmente como reflejo de una alza generalizada a nivel mundial. Esta situación fue motivada por el descenso de las reservas de granos al haber sido afectada la temporada de producción en Estados Unidos por una intensa sequía.

De 1981 a 1995, la inversión pública en el fomento de la infraestructura rural disminuyó 86.9%, con respecto a período inmediato anterior. Por ejemplo en 1981, se abrieron al cultivo 146,050 hectáreas de riego, pero en 1994, la superficie abierta al cultivo, con infraestructura de riego fue únicamente de 16,484 hectáreas. En ese mismo período, los créditos descendieron drásticamente. En 1981 se concedieron créditos por 19,193 millones de pesos (precios constantes de 1994), y en 1995, los créditos sumaron sólo 9,450 millones de pesos. La superficie habilitada por el Banco Rural, en 1982, llegó a 7.163 millones de ha y para 1994, la superficie habilitada fue de 1.06 millones de hectáreas (Calva 1998:14-15).

Para entonces, el gobierno decretó el "Acuerdo para el financiamiento del sector agropecuario". Sin embargo, el encarecimiento del crédito por la elevada inflación, contribuyó a hacer menos rentable la actividad y sobre todo influyó a la acumulación de los adeudos insolutos. En respuesta el movimiento "barzonista" se integró por agricultores deudores de la banca oficial y privada.

En el año de 1989, la inflación fue del 18.6%. En cambio, los productores de bajos ingresos pagaron tasas de interés del 43.62% anual. De 1990 a 1993, los intereses fueron a la baja, en enero de 1993 los intereses en el sector agrario estaban en 16.37%, para una inflación anual del 9.6%. Al año siguiente, en 1994, las tasas se mantuvieron, para elevarse drásticamente después del error de diciembre.

De 1982 hasta 1995, la estrategia neoliberal afectó negativamente a la producción agrícola. En términos de valor, la producción agrícola por habitante se redujo 21.9%, mientras que, en unidades físicas, la producción de granos por habitante se redujo en 41% (Calva 1998:16). Durante ese período, las importaciones agroalimentarias se incrementaron; llegaron en 1982 a 1,740 millones de U.S. dólares, en 1988 a 3,000 millones, en 1992 a 6,094 millones, en 1994 a 7,274 millones que representaron un equivalente al 99.6% de las exportaciones petroleras totales. En 1995, las importaciones decrecieron a 5,221 millones de dólares y las exportaciones aumentaron de tal manera que aportaron

un superávit de 639 millones de dólares. Este descenso en las importaciones se debió a la disposición de menos divisas para efectuarlas y a que la depreciación del peso frente al dólar favoreció las exportaciones. Otro fenómeno asociado fue la disminución de las reservas alimentarias y la disminución del consumo *per capita* en el país.

Entre 1980 y 1988, el volumen de producción de maíz presentó fluctuaciones con tendencia a la baja hasta llegar al menor volumen obtenido durante la década. La dinámica de la producción de maíz de 1989 a 2000 continuó de forma diferente a lo antes observado. En ese lapso la producción de maíz, aunque presentó fluctuaciones, aumentó significativamente y se diferenció en general de la producción agrícola. En 1998 se dio una diferencia superior del 74 por ciento del volumen de 1988. Mientras que entre 1988 y 2000 aumentó en un 66 por ciento, al pasar de 10.5 millones de toneladas a 17.6 millones de toneladas. Los subsidios a la producción de maíz influyeron en cierta medida en dicho aumento.

Acorde con los programas de ajuste y estabilidad y a las líneas de política económica impulsadas, en 1989 se suprimió el régimen de precios de garantía para diez de los doce productos sujetos a él. La importancia de la producción de maíz en cuanto número de productores, superficie sembrada y volumen de producción hizo necesario mantenerlo todavía bajo el sistema de precios de garantía. Por lo tanto continuó la obligatoriedad de compra estatal por Conasupo y la protección frente a las importaciones a través del permiso previo, hasta la entrada en vigor del TLCAN.

El aumento de esos indicadores productivos se debió en mayor medida al aumento del cultivo de maíz en superficies de riego. La producción de maíz en riego pasó de 13 por ciento en 1980 a 30 por ciento en 1993. Mientras la superficie dedicada al maíz en superficies de temporal se mantuvo relativamente constante. La superficie en tierras irrigadas aumentó en más de 50 por ciento entre 1989 y 1994.

La media de rendimientos a nivel nacional, durante el ciclo primavera-verano pasó de 1.5 toneladas por hectárea en 1989 a 1.8 toneladas por hectárea en 1993. Todos los estados productores presentaron un aumento de sus rendimientos, y entre 1990 y 2000 la productividad del maíz de temporal aumentó a una tasa anual media de 1.3 por ciento. Los rendimientos durante el ciclo otoño invierno, sembrado en tierras de riego, crecieron a una tasa de crecimiento promedio anual de 4.6 por ciento. Aumentaron de 2.7 toneladas por hectárea en 1989 a 5.2 toneladas en 1993.

Los agricultores en tierras de riego del noroeste, principalmente los de Sinaloa aumentaron su producción de 178 mil toneladas en 1989, a 618 mil toneladas en 1992, a partir del aumento de la superficie destinada a este cultivo y de sus altos rendimientos producto de la calidad de sus factores de producción. En sólo tres ciclos aumentaron su productividad de 4.5 toneladas por hectárea a 6 toneladas.

Se piensa que las políticas diferenciadas para los granos básicos y oleaginosas durante 1989 y 1993, provocaron la sustitución de cultivos a favor del maíz y del frijol; porque los otros granos y las oleaginosas, habían sufrido un proceso de apertura y desregulación previa, a partir de 1989. Por tanto, se considera que la agricultura mexicana sufrió un fenómeno de "maicificación" provocado por la desprotección de

otros cultivos. El maíz aportó alrededor del 60 por ciento de la producción de granos básicos, cuando en 1988 aportaba alrededor del 47 por ciento.¹²

La superficie dedicada a este cultivo para el periodo de 1980 a 1988 se incrementó ligeramente y se acompañó de rendimientos del mismo orden con una baja en los últimos de esos años. Entre 1988 y 2000, la superficie aumentó únicamente en un 11 por ciento, por lo que el aumento de la producción se debió en mayor medida al aumento de sus rendimientos que pasaron de 1.6 toneladas por hectárea en 1988 hasta 2.5 en 2000. La superficie dedicada al cultivo de maíz en ese último año absorbió el 59 por ciento de la superficie dedicada a los principales granos básicos y oleaginosas (Cuadro 3.1).

¹² En el subcapítulo 3.4. y en el capítulo 5 se exponen con mayor detalle las políticas asumidas en el sector y para el maíz.

CUADRO 3.1. MAÍZ EN GRANO: PRODUCCIÓN, SUPERFICIE Y RENDIMIENTOS: 1988-1999. (MILES DE TONELADAS, MILES DE HECTÁREAS Y TONELADAS POR HECTÁREA)

Año	PRINCIPALES GRANOS Y OLEAGINOSAS		MAÍZ				
	Producción	Superficie sembrada	Producción	Participación	Superficie Sem.	Participación	Rendimientos
1980	23,314.6	13,423.1	12,417.0	53.3	7,620.1	56.8	1.8
1981	27,486.3	15,442.4	14,009.2	51.0	8,708.4	56.4	1.8
1982	22,105.9	15,022.9	10,151.3	45.9	8,477.3	56.4	1.8
1983	24,861.1	15,102.8	13,213.4	53.1	8,460.3	56.0	1.8
1984	25,350.8	14,223.7	12,809.6	50.5	7,939.2	55.8	1.9
1985	29,661.4	15,321.6	14,121.8	47.6	8,373.2	54.6	1.9
1986	24,604.4	14,941.7	11,918.8	48.4	8,088.9	54.1	1.8
1987	25,680.3	15,188.1	11,612.9	45.2	8,289.1	54.6	1.7
1988	22,793.3	14,540.7	10,592.3	46.5	8,010.9	55.1	1.6
1989	23,322.6	13,770.8	10,953.0	47.0	7,564.3	54.9	1.7
1990	27,806.2	14,305.8	14,635.0	52.6	7,917.6	55.3	2.0
1991	26,083.4	13,644.8	14,252.0	54.6	7,730.0	56.7	2.1
1992	28,273.4	13,215.0	16,929.0	59.9	8,002.7	60.6	2.3
1993	27,030.0	13,018.6	18,125.3	67.1	8,247.6	63.4	2.4
1994	28,915.4	14,855.8	18,235.8	63.1	9,196.5	61.9	2.2
1995	28,783.5	14,297.5	18,352.9	63.8	9,079.6	63.5	2.3
1996	31,243.1	15,035.0	18,023.6	57.7	8,639.0	57.5	2.2
1997	29,646.9	15,324.3	17,656.3	59.6	9,089.8	59.3	2.4
1998	30,991.4	14,852.6	18,476.4	59.6	8,521.4	57.4	2.3
1999	29,145.1	14,627.8	17,706.4	60.8	8,495.9	58.1	2.5
2000	29,307.6	14,235.9	17,556.9	59.9	8,444.7	59.3	2.5

Fuente: Hasta 1998, de acuerdo con Sagar (1999), en adelante SAGAR (1999 y 2002).

En este periodo hay grandes diferencias en cuanto al comportamiento de la producción. En un primer periodo 1989-1993, antes del TLCAN se dan los mayores aumentos de producción, superficie y rendimientos. Durante el periodo previo a la firma del tratado (1989-1993) la tendencia al alza se mantuvo. La producción alcanzó los 18.1 millones de toneladas en 1993, como resultado de un crecimiento anual sostenido. Para ese año el maíz aportó el 67 por ciento de la producción de granos básicos y absorbió el 63.4 por ciento de la superficie dedicada a los granos y oleaginosas. Sus rendimientos pasaron de 1.7 toneladas por hectárea a 2.4 toneladas. Lejos de responder a todas las previsiones y políticas orientadas a la preparación de la entrada y aplicación del tratado, la producción del maíz mexicano vivió un incremento significativo nunca antes alcanzado.

Durante el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo uno de los pocos productos rentables para los agricultores empresariales, con economías de escala, fue el maíz, que además tenía su comercialización garantizada por Conasupo. La Secretaría de Agricultura, consideraba el aumento de la producción de maíz durante 1989 y 1992 como un resultado de la política de apertura comercial adoptada. La mayor producción de maíz se logró a través de ganancias en productividad, aunque "...también se observó un desplazamiento en la producción de otros granos y oleaginosas que por la apertura comercial registraron niveles bajos de rentabilidad en favor del maíz... El vector actual de rentabilidad de los distintos productos agropecuarios provoca una sustitución en la producción a favor de los productos con mayor rentabilidad relativa..." como el maíz, el frijol y la cebada (SARH 1992:2.); la producción de sorgo, soya y arroz cayó entre 1989 y 1991. Desde su punto de vista, la solución a la problemática radicaba en la modificación de los precios relativos en el sector agropecuario a efecto de inducir una composición más equilibrada de la rentabilidad y por ende de la producción. Balancear la estructura de protección de los otros granos y las oleaginosas era desde su punto de vista indispensable para lograr un mayor dinamismo del sector (SARH 1992:3).

Hasta ahora la superficie cultivada de maíz ha desplazado a cultivos como el trigo, porque se contaba con precio de garantía y la seguridad de la compra por parte de Conasupo, pero a medida que estas garantías desaparezcan, lo productores abandonarán el cultivo si este no resulta redituable.

El maíz es el cultivo más importante de México, en cuanto volumen, superficie sembrada, valor de la producción y número de productores. En 1990 su producción representó el 33 por ciento del valor de la producción agrícola total (que incluye 222 productos) y el 14 por ciento del producto interno bruto agropecuario. Durante la década de los ochenta ocupó alrededor de 7 millones de hectáreas, lo que representa un 35 por ciento de la superficie cultivable. Durante esa década produjo alrededor de 12.6 millones de toneladas por año (Salcedo Baca 1993:1). Alrededor del 90 por ciento de la producción es de maíz blanco y se destina al consumo humano (Cuadro 3.1).

En la etapa de vigencia del TLCAN, 1994-2000 la producción de maíz en promedio se ha mantenido en 18 millones de toneladas, alcanzando su récord en 1998 con 18.4 millones (Cuadro 3.1.). Durante siete años de vigencia del TLCAN la producción anual se ha mantenido. El maíz aporta en promedio un 60 por ciento de la producción de granos y oleaginosas. La superficie dedicada al cultivo de maíz ha sido mayor a la dedicada hasta 1993, que ya consideraba un sustancial incremento con

respecto a la de 1989. Entre 1994 y 2000 la superficie promedio fue 8.8 millones de hectáreas, muy por arriba de los 7.6 millones de hectáreas de 1989 y también por arriba de los 8.2 millones de hectáreas de 1993. El año 1994 registró la mayor superficie con 9.2 millones de hectáreas. Los rendimientos promedio se han situado cercanos a los de 1993, con ligeras fluctuaciones y con tendencias a la alza (Cuadro 3.1.).

El comportamiento de la producción de maíz contradice los supuestos de los diseñadores de política agrícola y de los negociadores del TLCAN. Al ser un cultivo sin ventajas comparativas frente a la producción de Estados Unidos, se esperaba redujera su participación y reorientara su cultivo hacia productos con niveles de competencia. De manera opuesta, la producción de granos básicos y oleaginosas aumentó a partir de la puesta en marcha del tratado y hasta 2000 en un 8 por ciento, y la superficie dedicada a esos granos en un 9 por ciento. El maíz es el responsable principal de estos aumentos. Durante el periodo TLCAN absorbió en promedio el 59 por ciento de la superficie dedicada al total de los granos básicos y oleaginosas, en comparación con el 55 por ciento de 1989. La superficie dedicada al maíz ha aumentado inclusive en los años del TLCAN. El promedio de superficie entre 1994 y 2000 es superior en 8.5 por ciento a la superficie de 1993.

Después del mayor cambio observado en el aumento de la producción y superficie de maíz entre 1989 y 1993, en el segundo periodo 1994-2000, la superficie se redujo ligeramente, más en tierras de riego (35 por ciento) que en tierras de temporal (18 por ciento). La producción en superficies de riego disminuyó en 15 por ciento registrando aumentos de productividad. La producción en temporal aumentó en 28 por ciento a pesar de la reducción de la superficie. La productividad aumentó más en las superficies de temporal.

El aumento de la producción de maíz en 1993, no registró reducciones significativas durante el periodo TLCAN, a pesar de haber disminuido la superficie dedicada a este cultivo. Algunas superficies de riego se han reorientado hacia otros cultivos, pero las hectáreas dedicadas al maíz a partir de 1993 siguen siendo importantes. Los productores de maíz, tanto de riego como de temporal han aumentado sus rendimientos.

Estos indicadores sugieren que no existen otras alternativas de producción para los nuevos productores maiceros de los años noventa. El aumento de este cultivo se ha dado en sustitución de otros cultivos de granos básicos y oleaginosas con menor rentabilidad relativa.

En años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, como efectos de la apertura comercial, supuestamente se dio la falta de incentivos para la producción de maíz, de cualquier tipo de apoyo contado con anterioridad, desde financiamiento, semillas mejoradas, fertilizantes, y compra asegurada por Conasupo cuya desaparición anunció el Secretario de Agricultura en noviembre de 1998.

El maíz y el frijol fueron los únicos productos que mantuvieron precio de garantía y comercialización a través de Conasupo durante el periodo de reformas (1989-1993) antes de la entrada en vigor del TLCAN. Ello representó una ventaja frente al resto de los granos y oleaginosas. Sin embargo el comportamiento de los precios de garantía durante ese periodo fue errático.

Entre 1989 y 1993 el precio de garantía real promedio se redujo en un 12.4 por ciento, mientras que en 1990 y 1991 había registrado ligeros aumentos de 14.7 y 5 por ciento respectivamente con relación al de 1988. Sin embargo sus precios relativos en comparación con los precios de los otros granos se situaban 35 por ciento arriba de los del sorgo, 38 por ciento arriba de los de la soya, y 7.4 por ciento sobre el trigo. Los precios del frijol con respecto al maíz se situaron en 1993, 25 por ciento arriba.

CUADRO 3.2. PRECIOS DE GARANTÍA, CONCERTACIÓN Y REFERENCIA DE MAÍZ 1989-1999		
(Pesos por tonelada. 1994=100) */		
Año	Nominal 1/	Reales 2/
1989	428	901.64
1990	627	1,042.91
1991	704	954.64
1992	739	867.55
1993	744	795.82
1994	609	609.00
1995	1070	792.60
1996	1188	654.87
1997	1278	584.02
1998	1303	513.64
1999	1266	436.22

Fuente: Elaboración SECAM con datos:
 1/ 1989-1995 (OCDE 1997) precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo).
 2/ 1996-1998 (Zedillo 1999) precios pagados al productor promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%) P-V (80%).
 INPC 1994=100

Los precios reales de garantía del maíz fueron eliminados en 1994, como un compromiso del TLCAN. Este año los precios internos del maíz registraron una fuerte caída, de 32 por ciento respecto a los de 1989, reflejo del cambio en el sistema de subsidios vía precios, insumos y créditos, hacia subsidios directos. A partir de 1994 los subsidios al maíz y al resto de los granos fueron transformados en subsidios desacoplados del volumen, el precio y el producto, a través de Procampo. Aunado a ello, en 1994 se eliminó la obligatoriedad de compra por Conasupo, que se transformó en comprador en última instancia. Entre 1988 y 1993 los volúmenes de maíz nacional comprados por Conasupo reportaron un fuerte aumento de 368 por ciento, al pasar de 1.742 millones de toneladas a 8.148 millones en 1993. Conasupo aumentó el volumen de sus compras de cosechas en respuesta al vertiginoso aumento de la producción de maíz y a la eliminación de su función de compra y regulación para el resto de los granos (excepto para el maíz y el frijol). Conasupo participó en la compra de 16 por ciento de las cosechas nacionales en 1988, pero con el 45 por ciento de la producción en 1993. Para 1994, primer año de TLCAN, Conasupo compró 8.130 millones de toneladas de la cosecha nacional y participó en la compra del 45 por ciento de esa cosecha.

Aunque la función de regulación de Conasupo desapareció al eliminarse los instrumentos de precio de garantía para el maíz y el permiso previo de importación

que protegía la producción doméstica, Conasupo siguió cumpliendo este papel entre 1994 y 1998. Las compras de maíz por Conasupo siguieron una tendencia de disminución rápida. En 1995 únicamente participó con el 20 por ciento de la producción nacional, y para 1998 con el 12 por ciento.

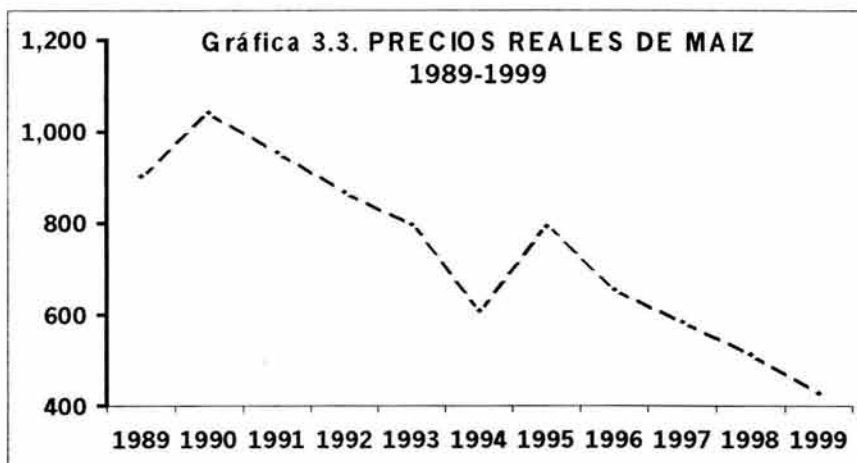
CUADRO 3.3. PARTICIPACIÓN DE CONASUPO EN EL MERCADO DE MAÍZ (TONELADAS)									
AÑO	Mercado interno			Conasupo					
	Consumo Nacional Aparente	Producción Nacional	Importación	Compras Totales	% 1/	Nacional	% 2/	Importación	Participación % 3/
1988	13,894,874	10,592,300	3,302,574	4,069,000	29	1,742,000	16	2,327,000	70
1989	14,601,512	10,952,800	3,648,712	3,757,000	26	1,753,000	16	2,004,000	55
1990	18,738,243	14,635,400	4,102,843	4,295,000	23	2,490,000	17	1,805,000	44
1991	15,674,832	14,251,500	1,423,332	3,296,000	21	3,255,000	23	41,000	3
1992	18,242,961	16,929,300	1,313,661	4,630,000	25	4,604,000	27	26,000	2
1993	18,277,449	18,125,300	152,149	8,224,000	45	8,148,000	45	76,000	50
1994	20,461,515	18,235,800	2,225,715	8,130,000	40	8,130,000	45	0	0
1995	20,987,259	18,352,900	2,634,359	3,729,000	18	3,729,000	20	0	0
1996	23,843,658	18,026,000	5,817,658	2,806,000	12	1,579,000	9	1,227,000	21
1997	20,125,494	17,656,300	2,469,194	3,471,000	17	3,471,000	20	0	0
1998	23,505,013	18,476,400	5,028,613	2,541,000	11	2,275,000	12	266,000	5

Fuente: Conasupo (1999).

1/ Con relación al consumo nacional
2/ Con relación a la producción nacional
3/ Con relación a las importaciones totales

A pesar de la reducción sustantiva de sus compras, Conasupo continuó influyendo la definición de precios en el mercado doméstico, más por costumbre que por capacidad. Así los precios nacionales eran influidos por el precio de referencia que Conasupo anunciaba al momento de las cosechas. Los precios de referencia para maíz se redujeron durante los años de vigencia del TLCAN 1994-1998 en un 16.4 por ciento. Aunque durante 1995 y 1996 fueron superiores al precio de referencia de 1994 en un 18.9 y 6.1 por ciento respectivamente.

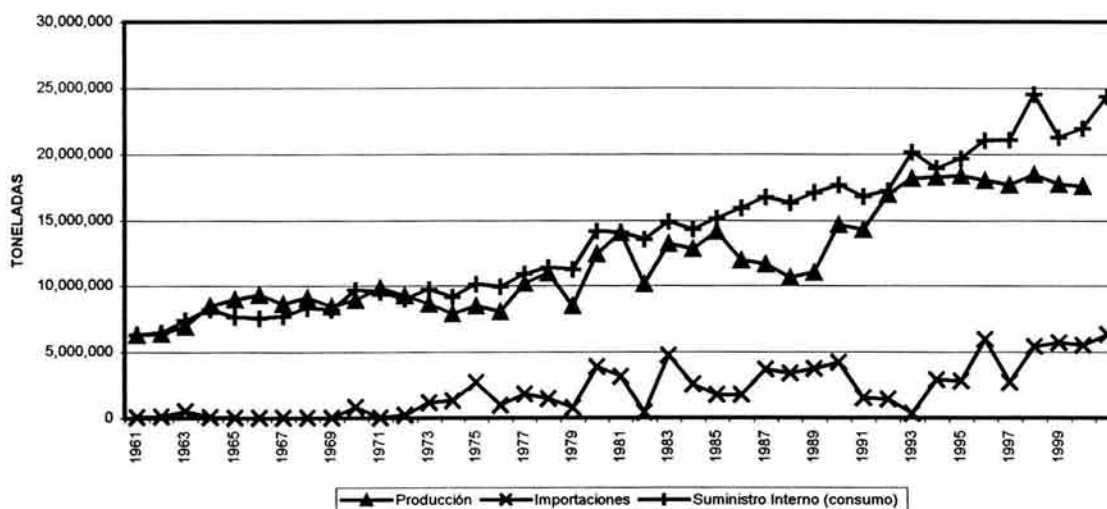
Los precios de referencia han seguido de cerca a los precios internacionales, de ahí su aumento durante 1995 y 1996. Con respecto al precio de garantía de 1993, el precio de doméstico de 1999 se sitúa un 45.2 por ciento más abajo (Gráfica 3.3).



Fuente: Cuadro 3.2.

El consumo de maíz en grano hasta 1972 muestra pocas diferencias con la producción, para el siguiente año supera a la producción y se compensa con importaciones. Desde entonces, las importaciones con altas y bajas de sus volúmenes anuales muestran una tendencia a la alza (Gráfica 3.4.).

GRÁFICA 3.4. PRODUCCION Y CONSUMOS DE MAIZ EN MEXICO: 1961-2001

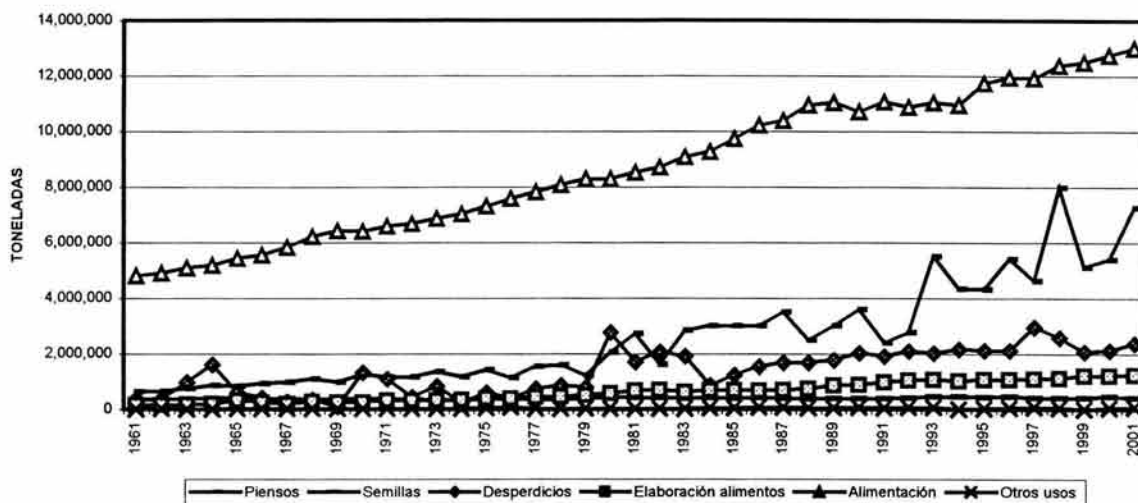


Fuente; FAO (2003) y Cuadro 3.3

El principal consumo de maíz en grano es de la alimentación. Este tipo de consumo rebasa a todos los demás y mantienen una tendencia muy regular de crecimiento. El segundo consumo en orden de importancia es el de piensos (alimentación de animales) que a partir de la década de los setentas empieza a superar a los demás consumos y para la década de los ochentas presenta un incremento elevado con ritmos de crecimiento proporcionalmente altos. Los

desperdicios responden a los incrementos de los demás consumos y se establecen como el tercer tipo “consumo” en orden de importancia. En cuarto lugar, se puede observar el consumo de maíz para la elaboración de alimentos con un ligero incremento. Las importaciones, la producción de semillas y otros consumos, se mantienen al margen por sus reducido volúmenes consumidos; con excepción de las exportaciones, dichos consumos muestran una tendencia creciente en la obtención de volúmenes del grano (Gráfica 3.5).

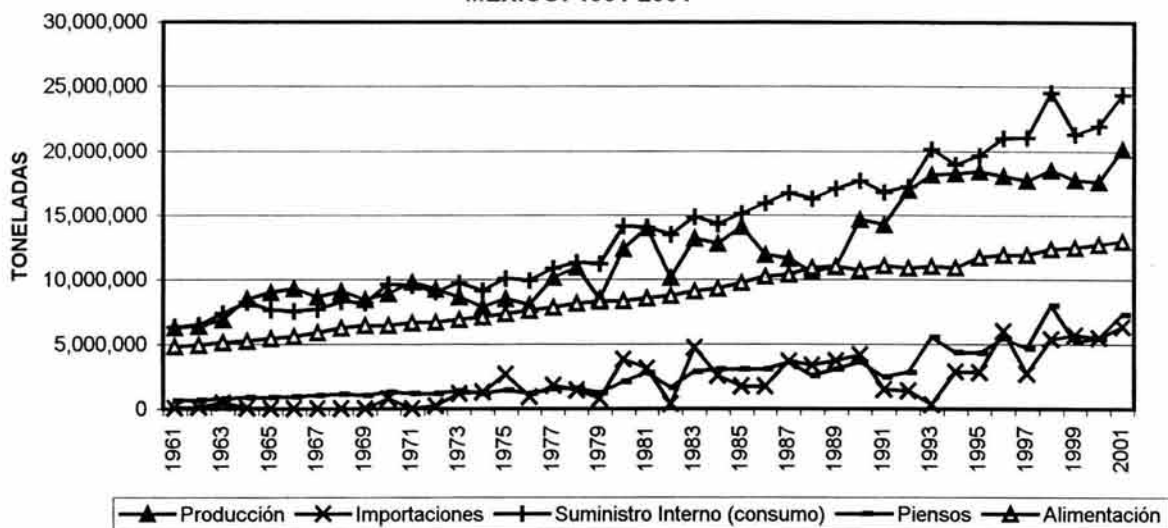
GRÁFICA 3.5. CONSUMOS DE MAIZ EN MEXICO: 1961-2001



Fuente; FAO (2003) y Cuadro 3.4..

En general, las importaciones de maíz en grano se destinan principalmente para la alimentación de animales (piensos) mientras que la producción nacional se utiliza para el consumo humano. Esto se corrobora con la observación de los consumos y los suministros. Durante las últimas cuatro décadas, la alimentación humana nunca ha requerido volúmenes mayores que los logrados por la producción nacional; por su parte la producción ha suministrado excedentes en relación con esa alimentación. El consumo para piensos se ha comportado de manera muy similar a las importaciones (Gráfica 3.6).

GRÁFICA 3.6. PRODUCCION Y CONSUMOS MAS IMPORTANTES DE MAIZ EN MEXICO: 1961-2001



Fuente; FAO (2003) y Cuadro 3.4..

El aumento de la demanda de maíz en México ha rebasado de manera importante a la capacidad productora aunque esta última se mantenga en constante incremento. La producción de maíz desde la década de los setentas no cubre la demanda a pesar de su significativo crecimiento, por lo que han sido necesarias las importaciones para cubrir el déficit. Conforme pasan los años el volumen de importaciones de este grano aumenta y alcanza mayor participación en el consumo total.

CUADRO 3.4. TIPOS DE CONSUMO EN MÉXICO DE MAÍZ EN GRANO (MILES DE TONELADAS)

	Suministro Interno	Piensos	Semillas	Desperdicios	Elaboración alimentos	Alimentación	Otros usos
1961	6,280.0	627.0	318.6	361.8	168.1	4,797.7	6.
1962	6,433.9	650.0	348.2	370.4	168.0	4,884.0	13.
1963	7,345.5	734.0	373.0	980.9	170.3	5,080.1	7.
1964	8,217.6	849.0	385.9	1,607.5	197.2	5,169.4	8.
1965	7,601.5	845.0	414.3	596.9	322.2	5,407.0	16.
1966	7,524.2	928.0	380.5	414.1	261.9	5,526.9	12.
1967	7,654.3	985.0	383.8	268.5	187.5	5,815.1	14.
1968	8,270.9	1,084.0	355.2	341.1	269.3	6,200.9	20.
1969	8,130.5	988.0	372.0	87.9	259.5	6,408.8	14.
1970	9,638.9	1,246.0	384.6	1,321.1	263.2	6,399.9	24.
1971	9,525.5	1,157.0	364.6	1,091.6	317.3	6,582.1	12.

CUADRO 3.4.- (CONTINUACIÓN)							
Año	Suministro Interno	Piensos	Semillas	Desperdicios	Elaboración alimentos	Alimentación	Otros usos
1972	8,998.7	1,174.0	380.3	448.3	314.8	6,664.7	16.
1973	9,723.4	1,358.0	335.9	835.9	316.5	6,851.2	25.
1974	9,125.1	1,159.0	334.7	225.3	357.7	7,031.4	17.
1975	10,079.1	1,416.0	339.2	598.1	386.2	7,294.8	44.
1976	9,925.7	1,142.0	373.5	387.2	393.2	7,570.1	59.
1977	10,891.4	1,526.0	359.6	734.4	440.2	7,814.7	16.
1978	11,348.2	1,577.0	352.2	855.6	464.1	8,080.5	18.
1979	11,204.5	1,216.0	379.9	799.3	515.0	8,276.3	18.
1980	14,155.6	2,055.0	435.0	2,775.6	586.4	8,288.6	15.
1981	14,057.5	2,727.0	423.1	1,691.5	683.9	8,517.0	15.
1982	13,491.5	1,595.0	422.4	2,074.4	689.0	8,697.0	13.
1983	14,857.0	2,830.0	396.6	1,898.4	633.6	9,069.2	29.
1984	14,283.0	3,000.0	418.3	858.3	707.0	9,256.9	42.
1985	15,117.3	3,000.0	404.3	1,238.0	695.7	9,730.6	48.
1986	15,910.3	3,000.0	414.3	1,528.2	681.4	10,212.6	73.
1987	16,722.8	3,500.0	400.5	1,680.9	701.3	10,374.8	65.
1988	16,280.4	2,500.0	378.2	1,679.3	734.6	10,937.3	51.
1989	17,083.7	3,003.4	395.9	1,761.2	848.9	11,020.7	53.
1990	17,650.6	3,588.1	386.5	2,014.5	890.5	10,706.3	64.
1991	16,768.1	2,400.0	400.1	1,906.9	968.1	11,052.2	40.
1992	17,229.2	2,760.0	412.4	2,084.1	1,048.0	10,863.9	60.
1993	20,134.3	5,500.0	459.8	2,018.1	1,070.1	11,026.9	59.
1994	18,910.1	4,336.3	454.0	2,165.8	1,013.0	10,938.5	2.
1995	19,652.5	4,299.3	431.9	2,117.9	1,070.6	11,718.7	14.
1996	21,004.7	5,389.9	456.7	2,113.6	1,073.3	11,924.5	46.
1997	21,051.5	4,606.0	424.8	2,952.4	1,100.1	11,910.1	58.
1998	24,508.9	7,974.7	424.1	2,576.5	1,122.0	12,376.3	35.
1999	21,280.9	5,088.2	423.2	2,063.0	1,210.3	12,495.1	1.
2000	21,944.7	5,375.1	457.5	2,109.4	1,207.8	12,751.0	43.

Fuente FAO (2003).

La diversificación de los usos, la mayor utilidad y la importancia del maíz, implican la expansión de su consumo y su demanda. Por ello, el consumo total de maíz en grano, todos los tipos de consumo, la producción y las importaciones, mantienen una tendencia al alza que se acelera con el paso del tiempo. Esto no nada más es exclusivo de México, en el mundo y en Estados Unidos, sucede lo mismo aunque con diferentes características en los usos y las demandas.

CUADRO 3.5. SUMINISTRO DE MAIZ EN MÉXICO					
MILES DE TONELADAS					
Año	Produc- ción	Importaciones	Cambio en existencias	Exportaciones	Suministro Interno
1961	6,246.1	33.9	-	0.0	6,280.
1962	6,337.4	100.0	-	3.5	6,433.
1963	6,870.2	475.4	-	0.2	7,345.
1964	8,454.0	46.0	-	282.5	8,217.
1965	8,936.4	12.0	-	1,346.8	7,601.
1966	9,271.5	4.5	-900.0	851.8	7,524.
1967	8,603.3	4.9	300.0	1,253.9	7,654.
1968	9,061.8	5.5	100.0	896.4	8,270.
1969	8,410.9	8.4	500.0	788.8	8,130.
1970	8,879.4	760.9	-	1.4	9,638.
1971	9,785.7	17.2	-	277.5	9,525.
1972	9,222.8	200.5	-	424.6	8,998.
1973	8,609.1	1,144.6	-	30.4	9,723.
1974	7,847.8	1,278.3	-	1.0	9,125.
1975	8,448.7	2,636.6	-1,000.0	6.2	10,079.
1976	8,017.3	912.4	1,000.0	4.0	9,925.
1977	10,137.9	1,754.8	-1,000.0	1.2	10,891.
1978	10,930.1	1,419.8	-1,000.0	1.7	11,348.
1979	8,457.9	748.1	2,000.0	1.4	11,204.
1980	12,374.4	3,781.6	-2,000.0	0.4	14,155.
1981	13,988.1	3,070.4	-3,000.0	1.0	14,057.
1982	10,119.7	373.0	3,000.0	1.2	13,491.
1983	13,188.0	4,691.1	-3,000.0	22.1	14,857.
1984	12,788.8	2,499.1	-1,000.0	4.9	14,283.
1985	14,103.5	1,728.7	-700.0	14.8	15,117.
1986	11,909.7	1,705.4	2,300.0	4.8	15,910.
1987	11,606.9	3,624.7	1,500.0	8.8	16,722.
1988	10,592.3	3,304.5	2,400.0	16.4	16,280.
1989	10,952.9	3,668.0	2,500.0	37.2	17,083.
1990	14,635.4	4,123.8	-1,050.0	58.7	17,650.
1991	14,251.5	1,449.3	1,100.0	32.7	16,768.
1992	16,929.3	1,343.0	-1,000.0	43.2	17,229.
1993	18,125.3	293.3	1,800.0	84.2	20,134.
1994	18,235.8	2,818.5	-2,000.0	144.3	18,910.
1995	18,352.9	2,746.0	-1,300.0	146.3	19,652.
1996	18,023.6	5,925.2	-2,800.0	144.1	21,004.
1997	17,656.3	2,645.9	940.0	190.6	21,051.
1998	18,454.7	5,350.8	1,000.0	296.7	24,508.
1999	17,706.4	5,653.9	-2,000.0	79.3	21,280.
2000	17,556.9	5,445.2	-1,000.0	57.4	21,944.

Fuente FAO (2003).

En suma, tanto la producción nacional como las importaciones de maíz para México han establecido sus propias dinámicas, han dejado al margen o superado sustancialmente las intenciones y los proyectos políticos de los últimos gobiernos. Han superado los controles previstos, no han correspondido a los intereses por la sustitución del cultivo. Paralelamente ni las limitaciones, ni las fluctuaciones en los precios, como tampoco las faltas de apoyo y la intención de dejar de producir en el país al adquirir mayores volúmenes de grano importado, han detenido el incremento de la producción. No obstante, las importaciones siguen en aumento y cumplen como parte importante para satisfacer a la demanda. Por tanto, en las últimas dos décadas, el consumo de maíz en México está en permanente incremento, propicia claramente el aumento de la producción y de las importaciones, supera obstáculos, limitaciones e intereses políticos, y marca dinámicas fuertemente relacionadas con el mercado.

3.4. MERCADO INTERNO.

Una distinción importante de la amplia variedad de productores de maíz, se da por la existencia de dos grupos diferenciados de productores: los de autoconsumo y agricultores modernos. Los primeros comprenden a la gran masa de productores de maíz que dedican su esfuerzo al autoconsumo, incluso si venden parte o toda su cosecha y compran más adelante otro tanto para satisfacer sus necesidades. La aportación de su producción al ingreso familiar es poca o inexistente; por eso dependen sustancialmente para vivir de labores e ingresos ajenos al cultivo de sus parcelas. Los productores de autoconsumo cultivan sin considerar costos y precios del grano, porque su producto es un complemento a sus bases de subsistencia y nunca pasa al mercado. En el grupo formado por campesinos de autoconsumo se pueden distinguir diferencias. Algunos de estos campesinos dependen en gran medida del trabajo familiar, actúan y responden a razones culturales durante la producción y consumo de su maíz. Muchos permanecen en condiciones de pobreza o de miseria aunque hay otros que no lo están. Hay otros en extrema pobreza, con ingresos muy escasos y con la única alternativa de cultivar la tierra. Sin opciones, los productores de autoconsumo enfrentan la imposibilidad de modernizar su agricultura, bajar sus costos y tener precios redituables; no pueden satisfacer sus necesidades y no cuentan con tierras suficientes en cantidad y con calidad para vivir dignamente y prosperar (De la Peña 1997:38-40).

Los agricultores modernos obtienen ingresos para vivir de la producción de maíz, están en condiciones de prosperar y tienen capacidad de enfrentar exitosamente las condiciones actuales de competencia, cuentan con apoyos crediticios, tecnológicos o comerciales necesarios. Algunos de estos son competitivos en el ámbito mundial, si cuenta con los apoyos necesarios o subsidios equivalentes a los que reciben otros competidores. Los demás de estos agricultores complementan con su aportación la oferta comercial, a veces requieren subsidios especiales para asegurar su participación (De la Peña 1997:39).

La diferenciación entre los productores de maíz se remonta a un largo proceso histórico y se agudiza más en la actualidad. Las manifestaciones más características del proceso histórico, ocurren o se identifican en la época del reparto agrario, el cual fue insuficiente para brindar una alternativa adecuada para los agricultores y a la población vinculada al campo. La disposición de tierra y la apropiación de las actividades agrícolas en manos de las grandes masas desposeídas, aparentaron una solución justa, un beneficio para asegurar la prosperidad económica y social. Pero esa apariencia duró muy poco. La transferencia de una actividad con pocas expectativas para su futuro y que comenzaba a ser desplazada por la industrialización, nunca respondió a las necesidades sociales ni resultó eficiente ante el aumento de la población rural y la reducida disposición de tierras adecuadas y de alta productividad; tampoco se recibió impulsos trascendentes para su fortalecimiento, por los reducidos apoyos aplicados, la falta de infraestructura, los inadecuados e insuficientes apoyos técnicos y financieros.

De 1930 a 1940, la proporción de campesinos sin tierra bajó del 68 al 36% en relación con la fuerza de trabajo agrícola. Con los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra para 1940, las tierras de labor para los ejidos eran cerca de 50% del total; de 14.8 millones de hectáreas de tierras de labor existentes, 7.0 millones correspondían a ejidos y el resto a particulares. En 1940, la distribución de tierras ejidal contaba casi con un millón de hectáreas de regadío, frente a 738 mil hectáreas de tierras particulares. Los ejidos contaban con 5.4 millones de hectáreas de tierras de temporal, mientras que los particulares con 6.2 millones (Romero 2002:13-14). A partir de 1940 aumentó el número de campesinos hasta más de 3 millones entre 1957 y 1968 (Romero 2002:19). Entre 1965 y 1980, las tierras de temporal disminuyeron su participación en la superficie nacional cosechada de 84 a 71 %; en cambio las tierras de riego, aumentaron su participación de 16 a 29 por ciento (Romero 2002: 52). A la par, la política estatal de obras públicas, riego, asistencia técnica y crédito institucional disponible, se dirigió al fomento y desarrollo de una agricultura capitalista concentrada en pocas regiones y estados del país, privilegió ciertos cultivos comerciales como trigo, algodón, sorgo, fresas, jitomate y melón (Romero 2002: 25). Esta situación continúa hasta la fecha. Por ejemplo, diversas organizaciones de productores rurales vinculadas al Consejo Agrario Permanente, denuncian que las negociaciones del capítulo agrícola del TLCAN favorecen básicamente a los productores hortícolas nacionales que representan a 200,000 productores y abarcan una superficie cultivada de aproximadamente 8% de la superficie agrícola nacional. Por su parte los productores de granos básicos y oleaginosas, que suman alrededor de 3.5 millones de productores y que cultivan cerca de 70% de la superficie agrícola, quedaron expuestos a la competencia externa en condiciones desfavorables (Romero 2002: 80-81).

El cultivo de maíz se realiza en dos ciclos anuales. El ciclo primavera-verano tiene como época de siembra los meses de marzo a julio y su época de cosecha se localiza entre septiembre y enero. Este ciclo es el más importante pues en 1990 dependía de él, el 86 por ciento de la producción —alrededor de 11 millones de toneladas— se cultiva principalmente en tierras de temporal. En el ciclo otoño-invierno se produce en tierras irrigadas. Este ciclo tiene como época de siembra los meses de noviembre a marzo, y como época de cosecha los meses entre abril y agosto. En 1990 aportó al volumen total de producción 1.8 millones de toneladas.

Para los años 1989 y 1991, el maíz absorbió el 59 por ciento de la superficie total de temporal. En 1991 el maíz participó con el 28 por ciento de la superficie de riego. Para 1991 los principales estados productores de maíz de temporal fueron Jalisco, que aportó el 21.9 por ciento de la producción; el estado de México con el 13.7 por ciento; Chiapas con el 9.1 por ciento y Guerrero con el 7 por ciento. En conjunto estos cinco estados concentraron el 61 por ciento de la producción de temporal (SARH 1992:12-13).

En 1991, cinco estados concentraron el 56 por ciento de la producción de riego; Sinaloa aportó el 19 por ciento; Chihuahua el 10 por ciento; Sonora absorbió el 9 por ciento, el estado de México 9 por ciento y Tamaulipas otro 9 por ciento.

En 1991, el cultivo del maíz en México absorbía 2.5 millones de productores —en su mayoría ejidales— de los 4 millones de productores agrícolas totales. El 35 por ciento de la producción nacional de maíz se destinaba al autoconsumo. El cultivo de maíz durante el ciclo primavera-verano absorbe a 2.4 millones de productores. El 82 por ciento de ellos se concentra en diez estados: Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Chiapas, Jalisco, estado de México, Puebla, Veracruz y Guanajuato (sarh 1992:16).

Existen profundas diferencias entre los tipos de productores. Según la encuesta realizada por la Secretaría de Agricultura, durante el ciclo de producción primavera-verano 1991 (SARH 1992), los productores mexicanos se pueden diferenciar en dos grandes grupos, dependiendo del tamaño de su parcela. El primero representado por el 92 por ciento de los productores, quienes poseen predios hasta de cinco hectáreas, en conjunto absorben el 67 por ciento de la superficie cosechada de maíz, y aportan el 56.4 por ciento de la producción. El 52 por ciento de su producción se destina al autoconsumo. Sus rendimientos fluctúan entre 1.3 y 1.8 toneladas por hectárea. El segundo grupo de productores, integrado por el restante 7.9 por ciento, absorbe el 33.5 por ciento de la superficie cosechada y aporta el 43.6 por ciento de la producción. Sus rendimientos van de 1.8, a 3.2 toneladas por hectárea. Únicamente destinan el 13.5 por ciento de su producción al autoconsumo.

Al interior del primer grupo —formado por productores con cinco hectáreas o menos— existen tres categorías diferentes de productores, de acuerdo al tamaño de sus parcelas. Dentro de la primera se ubican alrededor de 969 mil productores, (40 por ciento del total), con predios menores a una hectárea, rendimientos medios de 1.45 toneladas por hectárea; estos productores comprenden el 13.7 por ciento de la superficie cosechada y aportan el 10.4 por ciento del total de la producción. Destinan el 82 por ciento de ella al autoconsumo (Cuadro 3.6).

CUADRO 3.6. MÉXICO: PRODUCTORES DE MAÍZ POR TAMAÑO DE LA PARCELA, 1991						
Tamaño parcela ha.	Número de productores	Participación %	Superficie %	Producción %	Rendimientos t/ha	Autoconsumo %
< 1	969,000	40	13.7	10.4	1.4	82
1 a 2	658,000	27	19	13.6	1.29	62.2
2 a 5	623,000	25.5	34	32.5	1.76	38
> a 5	189,600	7.9	33.5	46.3	1.8 a 3.2	13.55

Fuente: SARH (1992).

La segunda categoría con 658 mil productores, representa el 27 por ciento del total, tiene predios de una a dos hectáreas, absorbe el 19 por ciento de la superficie cosechada y aporta el 13.6 por ciento de la producción total. Tiene rendimientos de 1.29 toneladas por hectárea y destina el 62.2 por ciento de su producción al autoconsumo. Una tercera categoría formada por 623 mil productores (25.5 por ciento del total), con predios de dos a cinco hectáreas,

concentra el 34 por ciento de la superficie cosechada, alcanza rendimientos de 1.76 toneladas por hectárea, aporta el 32.5 por ciento de la producción total y dedica un 38 por ciento de ella al autoconsumo (Cuadro 3.6.).

En 1991 había 3.151 millones de unidades productoras de maíz. La cantidad total de unidades de producción que operaban en el ciclo primavera-verano era 2.679 millones, equivalente al 85 por ciento del total (INEGI 1990). Más aún, para 1990 el cultivo de maíz requirió 201 millones de jornales, absorbió el 34 por ciento de la demanda directa de fuerza de trabajo agrícola. En el siguiente año, existían 2.7 millones de unidades de producción de maíz, equivalentes al 72 por ciento de un total de 3.79 millones de unidades rurales de producción (Salcedo 1992).

Desde hace varios años, la superficie ejidal ocupa 54% de la superficie nacional: 106 millones de hectáreas distribuidas en alrededor de 30,000 ejidos. (Romero 2002: 60). Existen tierras ejidales de mal temporal, erosionadas y aisladas de los mercados de comercialización y consumo, grandes franjas de tierras sin potencial productivo y abandonadas, tierras que sólo dan la posibilidad de seguir sobreviviendo en el autoconsumo y la miseria. (Romero 2002: 62-63). Persiste en gran medida la ineficiencia de productores y la generalización del minifundismo. Según la SARH, en la actualidad 49% de las parcelas ejidales tienen una superficie inferior a cinco hectáreas y el 32% de predios de propiedad privada son menores a esa superficie. La gran mayoría de esas tierras se localizan en zonas de temporal, se dedican más a cultivos básicos poco eficientes de elevados costos y precios poco competitivos en el mercado nacional y en el internacional. Sólo los sectores de agricultores que demuestren eficiencia, productividad y competitividad pueden aspirar a la recepción de apoyos y subsistir en el mercado. Más aún, la mayor parte de los recursos financieros y tecnológicos se concentran y estimulan la producción de actividades donde existen perspectivas y capacidades para competir en los mercados nacional e internacional (Romero 2002: 60-61).

Las zonas húmedas que no requieren de irrigación porque cuentan con lluvias abundantes, bien distribuidas, para satisfacer las necesidades de agua de los cultivos más usuales, ocupan en el país solamente 6.8% de la superficie total. Las zonas semihúmedas representan 10.5% de ese total. Las zonas áridas y semiáridas, con escasez de lluvias y con irregularidad de éstas, que requieren obras de riego para desarrollar la agricultura, abarcan respectivamente 52.1 y 30.6% de la superficie del país (Romero 2002: 21-22). Después de las reformas a las leyes agrarias, aparece el interés de capitales privados, nacionales e internacionales, por tierras campesinas en zonas de riego y buen temporal, en las regiones que cuentan con infraestructura y aseguran producciones rentables (Romero 2002: 62-63).

En las últimas décadas, la producción maicera se ha acompañado del aumento del volumen, la mayor ocupación de tierras con riego o de mejores condiciones y la elevación de los rendimientos. Esto significa una menor participación en el volumen total de los productores con unidades de tierra de pequeñas dimensiones y de autoconsumo. En términos relativos, este tipo de productores influye cada vez en menor medida en las dinámicas de la oferta de maíz compuesta por un gran volumen producido en el país y un gran volumen importado. La mayor disposición de este grano en el mercado nacional, deja a

dichos productores más al margen de la comercialización y aportan relativamente menos grano.

Los problemas relacionados con la marginación de los productores tradicionales son el resultado de la obsolescencia tecnológica con la que cultivan, la falta de infraestructura de riego, la inexistencia de caminos o medios de comunicación y transporte, pero sobre todo por los bajos rendimientos, los reducidos tamaños de las unidades de producción y el agotamiento de la tierra. La tecnología arcaica y la baja escala por unidad con la que se sigue produciendo maíz hace que una enorme cantidad de productores maiceros se mantenga marginada económica y socialmente. Ante esta situación y por su continuidad en el presente, se han seguido pautas de un pragmatismo tradicional porque el estado mexicano ha manejado apoyos, subsidios y proteccionismo al cultivo del maíz nunca traducidos en el avance del proceso de reconversión productiva del sector, ni en beneficio social de la población rural (Torres 1997:16). A continuación se esquematiza los problemas estructurales más relevantes y las diferencias entre los productores maiceros.

Productores de maíz de autoconsumo

- gran masa de productores
- desconocimiento de costos y precios
- al margen de los mercados
- dependencia del trabajo familiar
- apego a tradiciones
- permanecen en condiciones de pobreza o marginación
- ingresos muy escasos o ajenos al cultivo de sus parcelas
- poca o inexistente aportación de su producción al ingreso familiar
- alternativa única de cultivar la tierra
- imposibilidad de modernizar su agricultura
- tecnología obsoleta y arcaica
- incapacidad para satisfacer sus necesidades
- con tierras insuficientes y de mala calidad
- bajos rendimientos
- falta de infraestructura de riego
- inexistencia de caminos o medios de comunicación y transporte
- reducidos tamaños de las unidades de producción
- agotamiento de la tierra
- baja escala de producción
- marginación económica y socialmente
- altos costos de producción
- apoyos, subsidios y proteccionismo sin reconversión productiva

Agricultores modernos de maíz

- ingresos para vivir de la producción de maíz
- condiciones para prosperar
- capacidad para enfrentar competencia
- cierta competitividad en el ámbito mundial
- apoyos crediticios, tecnológicos o comerciales

- protagonistas de la oferta comercial
- tierras adecuadas, suficientes, de mejores condiciones y con infraestructura
- disposición importante de riego
- producciones rentables
- rendimientos elevados
- finanzas formidables
- posibilidades de comercializar el cultivo en grandes volúmenes

Por todo ello, la evolución del mercado del maíz y la competencia entre los distintos agentes productivos radica fundamentalmente en los productores tecnificados, con las mejores tierras y con posibilidades de comercializar el cultivo en grandes volúmenes. Aquellos productores con baja capacidad y competitividad salen de toda posibilidad comercial e influyen marginalmente en el consumo y el mercado del maíz. En contraste se tiene los altos costos de producción de los agricultores tradicionales y la incapacidad de entrar en los mercados, ante las finanzas formidables para los productores eficientes.

3.5. NECESIDADES Y CONSUMO DE MAÍZ

El maíz es el producto básico de la dieta de la población en México. Los sectores más pobres de la población obtienen del maíz y el frijol los principales suministros de calorías y proteínas. En 1990 alrededor del 40 por ciento de la producción de maíz se destinaba al autoconsumo, 15 por ciento era comprado por Conasupo, el 35 por ciento se vendía en el mercado privado, el 9 por ciento correspondía a mermas y el restante 1 por ciento se destinaba a semilla para siembra (Boruconsa 1991).

El suministro de maíz por persona al año para alimentación poco a poco se incrementa, mientras que también ligeramente se reduce la cantidad de calorías, esto por la disposición de una variedad más amplia de alimentos (Cuadro 3.7.).

CUADRO 3.7. ALIMENTACIÓN CON MAÍZ EN MÉXICO					
Año	Alimentación Toneladas	Suministro/ pers/Año kg	Kilocalorías persona/día Número	Proteínas persona/día gr	Grasas persona/día gr
1961	4,797,745	126	1,117	28.7	12.4
1962	4,883,969	124	1,103	28.4	12.2
1963	5,080,064	125	1,112	28.6	12.3
1964	5,169,351	124	1,097	28.3	12.2
1965	5,407,024	125	1,112	28.6	12.3
1966	5,526,948	124	1,099	28.2	12.1
1967	5,815,111	127	1,121	28.7	12.4
1968	6,200,903	131	1,158	29.7	12.8
1969	6,408,770	131	1,159	29.7	12.8
1970	6,399,936	127	1,121	28.8	12.4
1971	6,582,084	126	1,118	28.6	12.3
1972	6,664,698	124	1,096	28.0	12.1
1973	6,851,211	123	1,091	27.9	12.0
1974	7,031,375	123	1,087	27.7	11.9
1975	7,294,792	124	1,093	27.9	12.0
1976	7,570,072	125	1,102	28.2	12.1
1977	7,814,688	125	1,108	28.2	12.2
1978	8,080,492	126	1,115	28.3	12.2
1979	8,276,328	126	1,110	28.2	12.2
1980	8,288,562	123	1,087	27.6	11.9
1981	8,517,005	123	1,091	27.7	11.9
1982	8,696,973	123	1,086	27.6	11.9
1983	9,069,244	125	1,109	28.2	12.2
1984	9,256,949	125	1,098	28.0	12.1
1985	9,730,560	129	1,131	28.8	12.4
1986	10,212,557	133	1,148	29.3	12.6
1987	10,374,800	132	1,143	29.2	12.6

CUADRO 3.7. (CONTINUACIÓN)					
Año	Alimentación Toneladas	Suministro/ pers/Año kg	Kilocalorías persona/día Número	Proteínas persona/día gr	Grasas persona/día gr
1988	10,937,288	137	1,169	29.9	12.9
1989	11,020,664	135	1,144	29.2	12.6
1990	10,706,301	129	1,091	28.0	12.0
1991	11,052,175	130	1,105	28.3	12.2
1992	10,863,887	126	1,066	27.3	11.8
1993	11,026,897	125	1,062	27.2	11.7
1994	10,938,501	122	1,035	26.7	11.5
1995	11,718,720	129	1,090	28.1	12.1
1996	11,924,523	129	1,091	28.1	12.1
1997	11,910,081	126	1,071	27.6	11.9
1998	12,376,348	129	1,095	28.2	12.1
1999	12,495,139	128	1,088	28.0	12.1
2000	12,750,953	129	1,094	28.2	12.1

Fuente: FAO (2003).

La importancia del maíz en la alimentación de mexicano supera su contribución a la dieta y la economía familiar, está arraigado a las costumbres, es una tradición, parte de la cultura, de los símbolos, de los mitos y de la identidad nacional. En las últimas décadas está cambiando de forma importante su proceso tecnológico y de elaboración así como sus canales de distribución. Este cambio es el reflejo de transformaciones estructurales, que han modificado radicalmente el perfil económico, social y poblacional del país. La mayor parte de la población vive y trabaja en ciudades (70%), se adapta y manifiesta diferentes patrones de consumo. Como respuesta a esos patrones, han aparecido nuevos procesos y productos derivados del maíz, así como resistencias ante su incorporación. La modernización y el desarrollo tecnológico acelerado, la creciente urbanización, la apertura y competencia mundial, la búsqueda de eficiencia productiva y comercial, la demanda de productos de calidad, higiene y con precios competitivos (Cebreros 1997:141-142).

A pesar del enorme crecimiento poblacional, el maíz destinado a la alimentación, principalmente de origen nacional, ha correspondido y satisfecho la creciente demanda. El consumo de maíz por parte de la población se da fundamentalmente a través del consumo de tortilla. En 1989 Conasupo vendió 58 por ciento de su abasto a los fabricantes de tortillas, 27 por ciento a los productores de harina y 15 por ciento a Diconsa, para la distribución y venta al menudeo. Alrededor del 75 por ciento del mercado de la tortilla se surtía por los molineros tradicionales, semiindustrializados.

La harina de maíz ha ganado terreno como materia prima gracias a sus ventajas económicas, la tortilla empacada tiende a crecer respaldada por empresas nacionales como Bimbo y Maseca. La creciente incorporación de la mujer al trabajo en todo el país, tiende a agudizar el cambio de hábitos. El maíz y

la tortilla implican un sistema de abasto, de producción y distribución masivos oportunos y eficientes de grandes volúmenes. Desde hace 40 años, comenzó la elaboración y consumo popular de tortilla de harina de maíz y se advirtió el control de calidad e higiene. Las condiciones higiénicas de la fabricación de harina contrastan con las francamente insalubres de la mayoría de los molinos de nixtamal. El grano rinde más tortillas con el proceso de harina que por la de nixtamal. Este mayor rendimiento se debe principalmente a que el moderno proceso tiene menores mermas (Cebberos 1997 143-145)

Existían en 1990, 30,685 establecimientos de la industria tradicional para la elaboración de tortillas. El resto del mercado se surtía por dos compañías: Maseca, una compañía privada y Miconsa entonces un molino estatal. Ambas tenían una capacidad instalada total de 1.58 millones de toneladas por año. Maseca absorbía el 69.4 por ciento de la capacidad y Miconsa el 30.6 por ciento (Boruconsa 1991). Un volumen de 990 mil toneladas se destinó en 1990 a la producción de almidones y féculas. El total de su consumo fue importado. Durante los años ochenta el consumo de maíz se estimuló por la continua reducción del precio relativo de las tortillas y el crecimiento continuo de la población. El consumo per cápita en 1990 era alrededor de 173 kilogramos por año. Aproximadamente el 90 por ciento del maíz es usado para consumo humano.

Se calcula que en veinte años el consumo aumentará 40%, la alimentación 32%, y los piensos casi el 50%. Los piensos hasta la fecha se relacionan con las importaciones del grano. La proporción de desperdicios seguirá siendo muy significativa, aunque con ligeras reducciones relativas. La elaboración de alimentos se incrementará pero sin impactar significativamente los patrones de consumo. Las semillas y otros usos se mantendrán al margen de la ocupación del maíz en usos de mayor importancia (Cuadro 3.8).

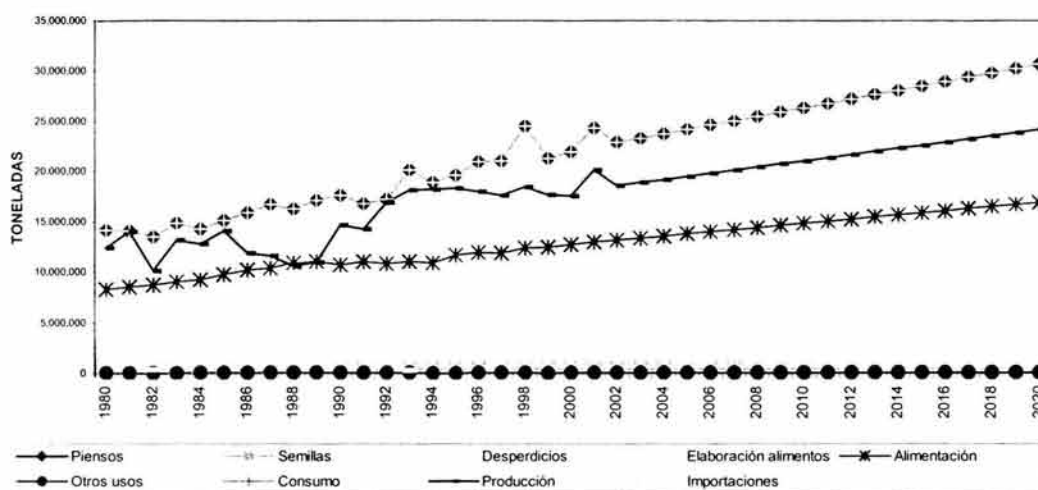
CUADRO 3.8. PROYECCIÓN DEL CONSUMO EN MÉXICO DE MAÍZ EN GRANO (MILES DE TONELADAS)							
Año	Consumo	Alimenta- ción	Piensos	Desperdi- cios	Elabora- ción alimentos	Semillas	Otros usos
1980	14,155.6	8,288.6	2,055.0	2,775.6	586.4	435.0	15.1
1985	15,117.3	9,730.6	3,000.0	1,238.0	695.7	404.3	48.8
1990	17,650.6	10,706.3	3,588.1	2,014.5	890.5	386.5	64.7
1995	19,652.5	11,718.7	4,299.3	2,117.9	1,070.6	431.9	14.1
2000	21,944.7	12,751.0	5,375.1	2,109.4	1,207.8	457.5	43.9
2005	24,202.5	13,788.4	5,939.8	2,657.5	1,315.7	447.2	53.9
2010	26,377.0	14,838.1	6,636.4	2,926.6	1,459.0	458.1	58.7
2015	28,551.5	15,887.9	7,332.9	3,195.7	1,602.3	469.1	63.5
2020	30,726.1	16,937.6	8,029.6	3,464.9	1,745.6	480.0	68.3

Fuente FAO (2003) y proyección con tendencia lineal

El consumo se elevará con un ritmo un poco más alto que la producción y estimulará ligeramente las importaciones. La producción ascenderá y logrará

satisfacer en gran medida al consumo, aunque se quedará levemente corta en comparación con el consumo, por ello las importaciones tendrán un poco más de margen para incrementarse, sin que presenten ningún salto radical. Las importaciones continuarán con una tendencia casi paralela al consumo y a la producción nacional. Por todo eso, se esperan condiciones parecidas de la participación del consumo, la producción y las importaciones. No obstante, es indispensable comprender que la agricultura moderna y las importaciones de maíz en grano benefician fundamentalmente a grandes empresas transnacionales como Cargill, Continental Grains, Purina, Anderson Clayton, entre otras (Romero 2002: 81).

GRÁFICA 3.7. PROYECCIÓN DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE MAÍZ EN MÉXICO



Fuente: Cuadro 3.8.

Las exportaciones tienden a desaparecer para los siguientes cinco años, mientras que los demás elementos en dos décadas se incrementarán entre un tercio y la mitad del equivalente a sus cifras del año 2000.

CUADRO 3.9. PROYECCIÓN CON TENDENCIA DE PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES DE MAÍZ EN MÉXICO (Miles de toneladas)

Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo
1980	12,374.4	3,781.6	0.4	14,155.6
1985	14,103.5	1,728.7	14.8	15,117.3
1990	14,635.4	4,123.8	58.6	17,650.6
1995	18,352.9	2,746.0	146.3	19,652.5
2000	17,556.9	5,445.2	57.4	21,944.7
2005	19,521.9	5,090.8	0.0	24,202.5

CUADRO 3.9. (CONTINUACIÓN)				
Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo
2010	21,077.7	5,724.1	0.0	26,377.0
2015	22,633.5	6,357.5	0.0	28,551.5
2020	24,189.3	6,990.8	0.0	30,726.1

Resultados de las tendencias, el consumo no suma producción e importaciones

Fuente: Cuadro 3.8.

Para dar respuesta a las necesidades y el consumo del maíz en México durante el transcurso de las dos siguientes décadas, será fundamental mayor eficiencia y productividad, la disposición de tierras aptas y, sobre todo, el aumento de los rendimientos; todo eso significa una mayor modernización de la agricultura y una mayor capacidad competitiva de los productores maiceros. Estas exigencias se traducen en la mayor participación de agricultores modernos y repercuten en la marginación de los productores tradicionales, así como reducen más cualquier tipo de expectativas y las alternativas para los productores de autoconsumo.

Las demandas de la población y del consumo no repararán en la procedencia del maíz ni se podrán solidarizar con los productores nacionales que no alcancen ni cumplan las condiciones de un mercado abierto más por la necesidad que por la política comercial. Como hasta ahora, es claro que el surgimiento de políticas en pro de la autosuficiencia ante la demanda comercial del maíz o de políticas de desestimulación del grano, seguirán centrandó su atención productiva en los productores modernos. Evidentemente ese grupo tiene resueltas sus condiciones de vida y alcanza las mejores condiciones de competencia en el mercado.

3.6. COMERCIO INTERNACIONAL DE MAÍZ PARA MÉXICO

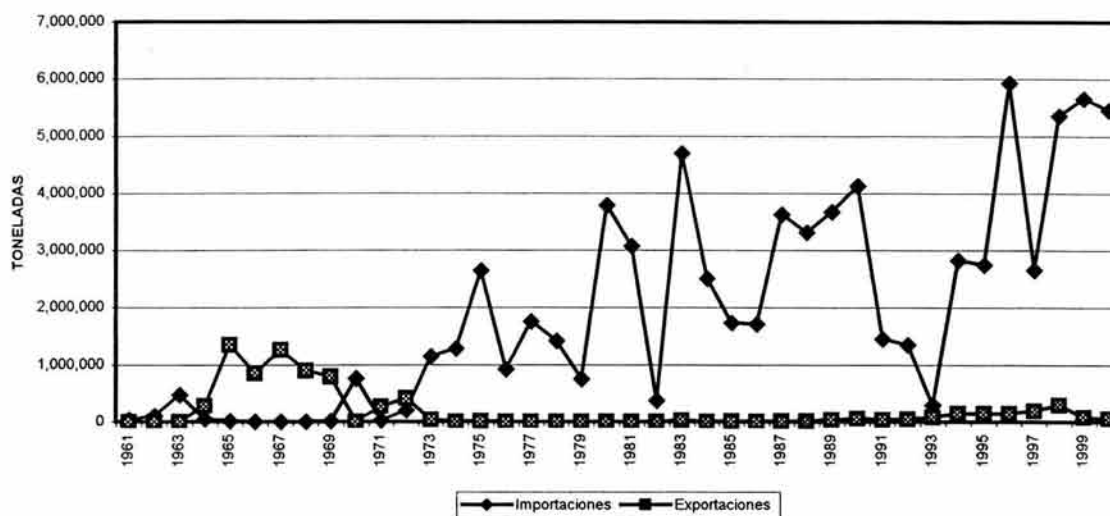
No obstante, los grandes esfuerzos para su domesticación y toda generosa evolución, los beneficios del maíz progresivamente se limitan y hacen relativamente más ajenos al lugar de su origen: México. En este país, la producción agrícola no responde plenamente al consumo nacional y el maíz consumido proviene cada vez en mayores cantidades de otros países. No se produce en suficientes cantidades a pesar de que representa cerca de la mitad del volumen total de alimentos que se consumen en México cada año, y proporciona a la población mexicana cerca de la mitad de las calorías por ella requeridas (Museo Nacional 2002:7).¹³ Ni siquiera su tradición milenaria y un consumo masivo han servido al maíz para recibir atención como principal alimento producido por los mexicanos, ni tampoco han aminorado el desprecio permanente de las políticas y de los impulsores del desarrollo rural y nacional.

México efectúa un comercio internacional de maíz con volúmenes significativos desde hace tres décadas. Antes en el periodo de 1880 a 1910 se dieron importaciones que no satisfacían las necesidades ni compensaban la escasez del grano en el país (Museo 2002). Después de 1964 las exportaciones comenzaron a elevarse para después bajar y mantenerse marginalmente a partir de 1970. Alrededor de ese último año mencionado, las importaciones aunque mostraron numerosas fluctuaciones, comenzaron una tendencia de ascenso de sus volúmenes. A partir de entonces el grano introducido al país ha participado con más cantidades y en mayores proporciones en la disposición y el consumo nacional. Por la enorme demanda y la imposibilidad de la producción para satisfacerla, el comercio internacional de maíz para México restringe las exportaciones a volúmenes insignificantes y da mayor apertura a las importaciones. Se espera que esta situación continúe.

El maíz importado por México ha provenido fundamentalmente de los Estados Unidos de América, el mayor productor y exportador del mundo que cuenta con condiciones, tecnologías, tierras, productividad, rentabilidad, apoyos y excedentes superiores a los de la gran mayoría de los países del mundo y sobre todo del territorio mexicano.

¹³ Esta magnitud como alimento es aún mayor en los grupos de bajos ingresos, especialmente en los ligados al medio rural (Museo Nacional 2002:7).

GRAFICA 3.8. COMERCIO INTERNACIONAL MEXICANO DE MAIZ



Fuente: FAO (2003) y Cuadro 3.9.

El maíz en grano cobra enorme importancia por todo el mundo. En los últimos años este cultivo se ubicó en los primeros lugares de producción mundial, en el año 2000 llegó al tercer lugar por su volumen de producción, y se espera que en breve sea el cultivo más importante del orbe. En el año 2000, la producción mundial de maíz llegó a 592 millones de toneladas. Los mayores productores en el mundo son: Estados Unidos de América con 251 millones, China con 106 millones; Brasil con 32 millones y México con 18 millones. En las últimas dos décadas México se mantuvo como el cuarto o quinto productor mundial de maíz en grano (Cuadro 3.10.).

CUADRO 3.10. PRODUCCIÓN MUNDIAL DE MAÍZ (MILES DE TONELADAS)									
1980		1985		1990		1995		2000	
Mundo	396,610	Mundo	485,534	Mundo	483,326	Mundo	517,072	Mundo	592,29
E. U. A.	168,647	E. U. A.	225,453	E. U. A.	201,532	E. U. A.	187,969	E. U. A.	251,85
China	62,715	China	64,102	China	97,214	China	112,362	China	106,18
Brasil	20,372	Brasil	22,018	Brasil	21,348	Brasil	36,267	Brasil	31,87
México	12,374	URSS	14,406	México	14,635	México	18,353	México	17,55
Sudáfrica	11,040	México	14,103	URSS	9,883	Francia	12,740	Argentina	16,78
Rumania	10,563	Francia	12,409	Francia	9,401	Argentina	11,404	Francia	16,01
URSS	9,454	Rumania	11,903	Sudáfrica	9,180	Rumania	9,923	India	12,04
Francia	9,323	Argentina	11,900	India	8,962	India	9,534	Sudáfrica	11,45

Fuente FAO (2003).

La proporción ocupada por Estados Unidos del total de maíz producido en el mundo, por mucho rebasa a los demás productores que le siguen, alcanza alrededor del 40%. China mantiene el segundo lugar con proporciones de entre el 13 y el 22%. Esas participaciones ponen a ambos países muy por arriba de los demás productores. Brasil ocupa el tercer lugar con el 5% o un poco menos; su máxima participación es del 7%. Con excepción de los dos primeros sitios, la ubicación en los demás lugares en la producción mundial de maíz no significa proporciones mayores. El cuarto lugar ocupado la mayoría de las veces por México representa el 3% de la producción total. Los dos siguientes lugares alcanzan o están cercanos también al 3%.

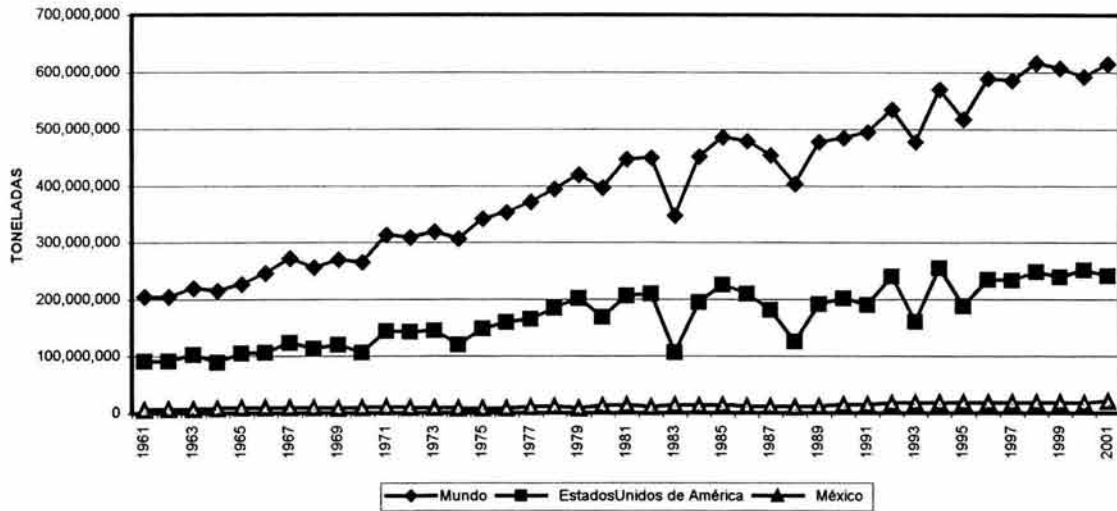
CUADRO 3.11. PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE MAÍZ (PORCENTAJE)									
1980		1985		1990		1995		2000	
Mundo	100%	Mundo	100%	Mundo	100%	Mundo	100%	Mundo	100
E. U. A.	43%	E. U. A.	46%	E. U. A.	42%	E. U. A.	36%	E. U. A.	43
China	16%	China	13%	China	20%	China	22%	China	18
Brasil	5%	Brasil	5%	Brasil	4%	Brasil	7%	Brasil	5
México	3%	URSS	3%	México	3%	México	4%	México	3
Sudáfrica	3%	México	3%	URSS	2%	Francia	2%	Argentina	3
Rumania	3%	Francia	3%	Francia	2%	Argentina	2%	Francia	3
URSS	2%	Rumania	2%	Sudáfrica	2%	Rumania	2%	India	2
Francia	2%	Argentina	2%	India	2%	India	2%	Sudáfrica	2

Fuente FAO (2003) y Cuadro 3.10.

Por todo eso, la posición de los países productores no representa ninguna ventaja en comparación con Estados Unidos o China, los mayores productores de maíz en el mundo. Entre los dos producen cerca del 60% del total. Para igualar la producción de Estados Unidos es necesario sumar la producción de los diez o doce países ubicados en los primeros sitios, con la inclusión de China.

México no se puede comparar o competir de ninguna manera con los Estados Unidos como productor de maíz. Cuando mucho su producción equivale al 7% de la de Estados Unidos (Cuadro 3.11.).

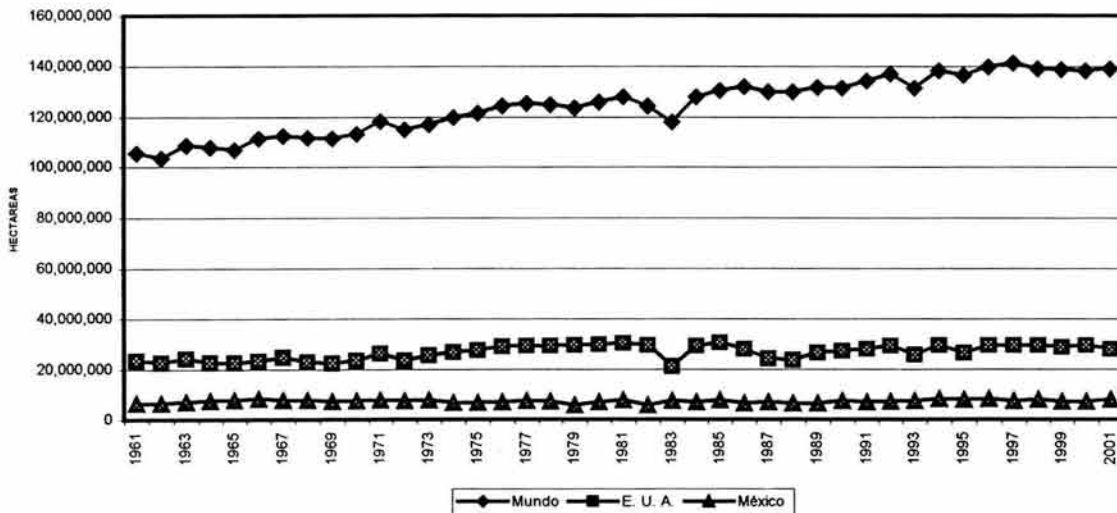
GRAFICA 3.9. PRODUCCIÓN MUNDIAL DE MAIZ



Fuente: FAO (2003) y Cuadro 3.10.

La superficie cultivada de maíz en el mundo se eleva a un ritmo mucho menor que el de la producción. Por eso, el incremento de los rendimientos juega el papel más importante en el aumento de la producción. Mientras que la producción se ha triplicado en las últimas cuatro décadas, la superficie cultivada sólo ha subido el 40%.

GRAFICA 3.10. SUPERFICIE CULTIVADA EN MUNDO CON MAIZ



Fuente: FAO (2003) y Cuadro 3.12.

Estados Unidos eleva la superficie cultivada para el maíz con una tendencia más moderada que el resto del mundo, en cuarenta años la incrementó un 26%. México también eleva su superficie cultivada en ese mismo tiempo en 13%.

Estados Unidos dedica 29 millones de hectáreas al cultivo de maíz. En México se destinan hasta 8 millones de hectáreas a este cultivo. En los últimos cuarenta años también casi se han triplicado las producciones de Estados Unidos y de México.

CUADRO 3.12. PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE CULTIVADA DE MAÍZ EN EL MUNDO						
Año	Producción (Miles de toneladas)			Superficie cultivada de maíz (Miles de hectáreas)		
	Mundo	E. U. A.	México	Mundo	E. U. A.	México
1961	204,907	91,388	6,246	105,484	23,323	6,288
1962	204,761	91,604	6,337	103,419	22,551	6,372
1963	220,133	102,093	6,870	108,384	23,968	6,963
1964	215,066	88,504	8,454	107,790	22,407	7,461
1965	226,426	104,217	8,936	106,591	22,416	7,718
1966	245,510	105,861	9,271	111,158	23,068	8,287
1967	272,445	123,458	8,603	112,313	24,562	7,611
1968	255,534	113,023	9,062	111,493	22,654	7,676
1969	269,401	119,056	8,411	111,240	22,085	7,104
1970	265,741	105,471	8,879	113,027	23,212	7,440
1971	313,533	143,421	9,786	118,146	25,949	7,692
1972	308,738	141,733	9,223	114,904	23,274	7,292
1973	318,198	144,042	8,609	116,850	25,148	7,606
1974	306,189	119,420	7,848	119,769	26,468	6,717
1975	341,558	148,361	8,449	121,440	27,366	6,694
1976	352,285	159,751	8,017	124,169	28,937	6,783
1977	371,473	165,235	10,138	125,212	28,981	7,470
1978	393,473	184,613	10,930	124,688	29,109	7,191
1979	418,487	201,383	8,458	123,624	29,299	5,581
1980	396,485	168,647	12,374	125,730	29,526	6,776
1981	446,628	206,222	13,988	127,854	30,158	7,669
1982	448,781	209,180	10,120	124,351	29,428	5,630
1983	346,929	106,030	13,188	117,810	20,834	7,421
1984	450,309	194,880	12,789	127,748	29,095	6,893
1985	485,386	225,453	14,103	130,500	30,436	7,590
1986	478,091	208,943	11,910	131,805	27,885	6,471
1987	452,994	181,142	11,607	129,912	24,080	6,804
1988	402,896	125,194	10,592	129,949	23,573	6,503
1989	476,789	191,319	10,953	131,756	26,216	6,470
1990	483,189	201,532	14,635	131,377	27,095	7,339
1991	494,213	189,866	14,252	134,184	27,851	6,947
1992	533,387	240,719	16,929	137,023	29,169	7,219
1993	476,514	160,985	18,125	131,542	25,468	7,428
1994	569,017	255,293	18,236	138,372	29,345	8,194
1995	516,882	187,969	18,353	136,426	26,389	8,020

CUADRO 3.12. (CONTINUACIÓN)						
Año	Producción (Miles de toneladas)			Superficie cultivada de maíz (Miles de hectáreas)		
	Mundo	E. U. A.	México	Mundo	E. U. A.	México
1996	588,968	234,527	18,024	139,848	29,398	8,051
1997	584,728	233,867	17,656	141,289	29,409	7,406
1998	615,289	247,882	18,455	139,012	29,376	7,877
1999	607,187	239,549	17,706	138,810	28,525	7,163
2000	591,987	251,854	17,557	138,242	29,316	7,131

Fuente FAO (2003).

En México, de forma general, la producción y el consumo de maíz hasta 1970 se mantuvieron en equilibrio; se lograban ciertos excedentes que podían exportarse. Este equilibrio se dio gracias a que la población nunca fue tan abundante, no crecía tan aceleradamente, no se tenía otro tipo relevante de consumo diferente a la alimentación humana. El consumo no superaba a la producción nacional.

Las necesidades de consumo no exigían volúmenes abundantes para otros consumos. Sin embargo, en la década de 1970 comienza a romperse ese equilibrio; a partir de la década de 1980 su rompimiento franco y la incapacidad productiva ante el consumo se dieron irremediamente y se acompañaron con la necesidad de permitir la entrada de maíz proveniente de otros países. Como consecuencia se estableció un comercio creciente entre México y Estados Unidos para solventar las necesidades mexicanas de obtención de maíz. En la década de 1980, México se convirtió en el sexto país importador, al captar el 4.7% del comercio mundial. Desde entonces, México muestra una tendencia hacia el aumento de sus importaciones mucho más fuerte que la tendencia mundial (Cuadro 3.13).

CUADRO 3.13. PRINCIPALES IMPORTADORES DE MAÍZ EN EL MUNDO (MILES DE TONELADAS)								
	1965		1970		1975		1980	
	Mundo	24,056	Mundo	29,018	Mundo	51,743	Mundo	79,914
1	Italia	5,146	Japón	6,018	Japón	7,470	Japón	12,830
2	Japón	3,434	Italia	4,216	URSS	5,548	URSS	10,000
3	Reino Unido	3,253	Reino Unido	3,117	Países Bajos	5,236	Alemania	5,498
4	Alemania	2,503	Alemania	2,976	Alemania	4,797	China	4,694
5	Países Bajos	1,789	Países Bajos	2,467	Italia	4,499	España	4,533
6	España	1,560	España	1,972	España	4,182	México	3,777
7	Bélgica-Lux.	810	Bélgica-Lux.	1,363	Reino Unido	3,024	Países Bajos	3,010
8	Polonia	796	China	816	México	2,637	Italia	2,931
9	Francia	666	México	761	China	1,753	Reino Unido	2,806
10	Canadá	462	Canadá	463	Bélgica-Lux.	1,468	Portugal	2,641

CUADRO 3.13. (CONTINUACIÓN)								
	1985		1990		1995		2000	
	Mundo	70,764	Mundo	73,632	Mundo	76,708	Mundo	80,394
1	URSS	18,595	Japón	16,008	Japón	16,580	Japón	16,111
2	Japón	14,225	URSS	13,227	China	11,746	Corea, Rep.	8,715
3	España	3,858	Corea, Rep.	6,158	Corea, Rep.	9,035	México	5,348
4	Corea, Rep.	3,406	China	5,502	España	2,912	Egipto	5,162
5	China	3,359	México	4,104	México	2,687	China	4,975
6	Países Bajos	2,374	Alemania	2,044	Egipto	2,425	España	3,484
7	Alemania	2,163	Países Bajos	2,012	Malasia	2,383	Malasia	2,249
8	Bélgica-Lux.	1,930	Egipto	1,900	Bélgica-Lux.	1,816	Brasil	1,771
9	Egipto	1,907	España	1,810	Países Bajos	1,590	Canadá	1,530
10	México	1,726	Reino Unido	1,627	Reino Unido	1,502	Argelia	1,482

Fuente FAO (2003).

En las últimas tres décadas, México se ha mantenido dentro de los primeros diez importadores de maíz, aunque cada vez alcanza posiciones más altas. Para el año 2000 logro el tercer lugar y obtuvo el 6.6% del total de las importaciones.

CUADRO 3.14. PRODUCCIÓN, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MAÍZ EN MÉXICO (MILES DE TONELADAS)							
Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Año	Producción	Importaciones	Exportaciones
1970	8,879.4	760.9	1.4	1985	14,103.5	1,728.7	14.8
1971	9,785.7	17.2	277.5	1986	11,909.7	1,705.4	4.8
1972	9,222.8	200.5	424.6	1987	11,606.9	3,624.7	8.8
1973	8,609.1	1,144.6	30.4	1988	10,592.3	3,304.5	16.4
1974	7,847.8	1,278.3	1.0	1989	10,952.9	3,668.0	37.2
1975	8,448.7	2,636.6	6.2	1990	14,635.4	4,123.8	58.7
1976	8,017.3	912.4	4.0	1991	14,251.5	1,449.3	32.7
1977	10,137.9	1,754.8	1.2	1992	16,929.3	1,343.0	43.2
1978	10,930.1	1,419.8	1.7	1993	18,125.3	293.3	84.2
1979	8,457.9	748.1	1.4	1994	18,235.8	2,818.5	144.3
1980	12,374.4	3,781.6	0.4	1995	18,352.9	2,746.0	146.3
1981	13,988.1	3,070.4	1.0	1996	18,023.6	5,925.2	144.1
1982	10,119.7	373.0	1.2	1997	17,656.3	2,645.9	190.6
1983	13,188.0	4,691.1	22.1	1998	18,454.7	5,350.8	296.7
1984	12,788.8	2,499.1	4.9	1999	17,706.4	5,653.9	79.3
1985	14,103.5	1,728.7	14.8	2000	17,556.9	5,445.2	57.4

Fuente FAO (2003).

Aunque el comportamiento de la producción nacional de maíz en grano mantiene en general una tendencia ascendente (Torres Torres 1993:15-53), pero en ningún momento ha logrado satisfacer el creciente consumo interno después

de finalizar la década de los sesentas. A partir de 1972 fue necesario recurrir al mercado externo para cubrir la demanda nacional del grano. En la década de los ochenta la producción fue, en promedio, ligeramente superior a los 13 millones de toneladas, pero el consumo interno osciló entre 15 y 16 millones de toneladas, provocando importaciones crecientes. Al cierre de 1980 el total de la producción nacional fue de casi 12.5 millones de toneladas, y se incrementó a más de 14.5 en 1981 debido al efecto combinado de un buen temporal con el programa de estímulos implementados por el Sistema Alimentario Mexicano. En los años siguientes la producción fluctúa, entre los 10.5 a los 15 millones de toneladas. En 1990, no obstante ser el año en que se produjeron 14.6 millones de toneladas de maíz, hubo necesidad de importar algo más de 4 millones de toneladas. Entre 1990 y el año 2000 la producción aumentó el 21% mientras que las importaciones lo hicieron el 32%.

Esta situación se ha considerado grave en términos de la “autosuficiencia alimentaria nacional”, porque la tendencia al aumento de las importaciones es mucho más fuerte que la tendencia mundial. Es más, el significado dado a dichas importaciones para México, se entiende como distinto para los demás países, sobre todo por el país del que provienen esas importaciones mexicanas: Estados Unidos. Este país exportador destina mayoritariamente el maíz al consumo forrajero y otros usos industriales, mientras que para México este grano constituye el factor básico de la dieta humana.

1990		1995		2000	
Mundo	81,596,153	Mundo	77,991,629	Mundo	72,039,027
E. U. A.	47,970,790	E. U. A.	60,240,000	E. U. A.	52,172,320
Argentina	10,846,503	Francia	6,474,138	Francia	7,194,916
China	10,466,095	Argentina	6,000,873	China	3,405,881
Francia	7,947,828	Sudáfrica	1,508,450	Argentina	2,997,890
Hungría	1,007,202	Hungría	600,950	Sudáfrica	2,000,515
Sudáfrica	616,848	Canadá	443,612	Tailandia	1,235,129
Alemania	553,373	Bélgica-Lux.	442,645	Zimbabwe	742,026
Canadá	273,850	Zimbabwe	287,818	URSS	321,700
Paraguay	214,905	Alemania	244,400	Alemania	226,129
Italia	187,133	Paraguay	203,430	Kenya	159,883
Austria	152,973	Rumania	199,375	Hungría	156,037
Myanmar	147,900	Kenya	139,658	España	152,081
Rumania	144,426	España	119,305	Austria	147,035

Fuente: FAO (2003).

Estados Unidos, Francia, China, Argentina, Sudáfrica y Tailandia son los exportadores líderes de maíz, aportan alrededor del 90 por ciento de las exportaciones mundiales. A finales de los años ochenta Estados Unidos exportó 53.4 millones de toneladas de maíz, equivalentes al 70 por ciento de las

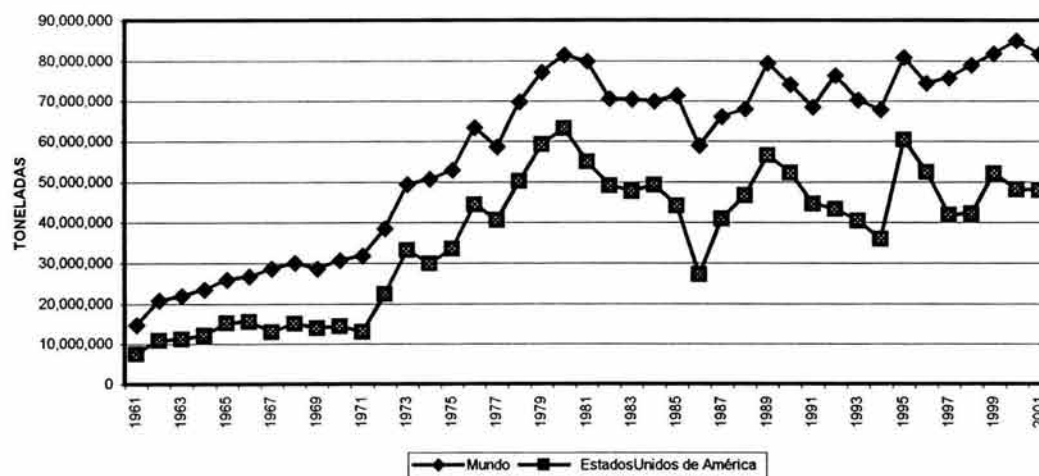
exportaciones mundiales. Estados Unidos es también el primer consumidor de maíz; absorbe alrededor de un tercio del consumo mundial (Cuadro 3.15).¹⁴

El comercio exterior del maíz está determinado en gran medida por la dinámica de las exportaciones de Estados Unidos, que en promedio absorben el 72 por ciento de las exportaciones del mundo con 47 millones de toneladas promedio entre 1995 y 2000 (SAGAR 2000).

Las importaciones de maíz de los países subdesarrollados aumentaron del 7 por ciento del comercio mundial en 1970, a 30 por ciento en 1986 y 1987, debido a la mayor demanda de carne, pero sobretodo por la sustitución de cultivos hacia productos tropicales, emprendida como una política obligada por los programas de ajuste estructural. Los países subdesarrollados intentaron compensar los bajos términos de intercambio de los productos agrícolas reconvirtiendo sus cultivos básicos a cultivos tropicales, con mayores ventajas comparativas. Los precios de los productos tropicales han sufrido considerables reducciones en las décadas de los ochenta y los noventa, a la par que los países subdesarrollados destruyeron su precaria seguridad alimentaria (Llambí 1994).

Las exportaciones de maíz se expandieron durante las últimas décadas. En 1960 el comercio mundial de maíz era de 14 millones de toneladas, pero aumentó a 81 millones en 1980. Después de ese último año ha presentado altas y bajas hasta llegar en el 2000 a 84 millones. Desde hace cuatro décadas, las exportaciones de Unidos muestran un comportamiento muy parecido a las exportaciones mundiales (Gráfica 3.11).

GRAFICA 3.11. EXPORTACIONES MUNDIALES DE MAIZ



Fuente: FAO (2003), Cuadro 3.14. y Cuadro 3.16.

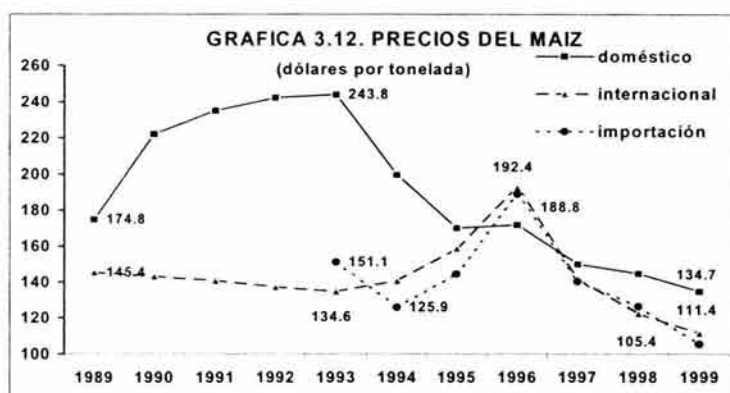
¹⁴ Con datos de Mercier Stephanie, *Corn. Background for 1990 Farm Legislation*. USDA, ERS, Commodity Economics Division, Staff Report No. 89-47

Entre 1960 y 2000, las exportaciones norteamericanas de maíz han representado entre el 40 y el 78 por ciento del total exportado. Alrededor de 1980 ocuparon las mayores proporciones a nivel mundial (Cuadro 3.16).

CUADRO 3.16. EXPORTACIONES DE MAÍZ (TONELADAS)			
Año	Mundo	E.U.A.	México
1970	30,575,232	14,408,719	143
1971	31,804,251	12,884,201	276,707
1972	38,441,748	22,386,544	423,694
1973	49,238,907	33,203,536	26,922
1974	50,568,194	29,868,608	17
1975	52,794,268	33,502,720	3,540
1976	63,369,561	44,361,584	0
1977	58,613,713	40,481,216	193
1978	69,703,728	50,142,304	601
1979	77,073,915	59,242,464	128
1980	81,389,276	63,152,304	93
1981	79,750,410	54,855,952	821
1982	70,569,833	48,942,432	242
1983	70,330,216	47,629,152	20,862
1984	69,897,265	49,085,200	4,909
1985	71,270,037	44,016,352	3,743
1986	58,938,482	27,085,536	4,800
1987	66,140,850	40,905,552	8,397
1988	67,978,056	46,568,064	6,630
1989	79,330,991	56,513,328	1,580
1990	74,004,858	52,172,320	760
1991	68,445,523	44,558,240	16,185
1992	76,285,608	43,235,840	18,506
1993	70,134,079	40,364,752	47,943
1994	67,786,636	35,876,712	36,357
1995	80,676,478	60,240,000	82,628
1996	74,396,326	52,410,000	78,214
1997	75,711,213	41,791,696	131,938
1998	78,755,564	42,125,446	231,204
1999	81,679,589	51,975,145	17,749
2000	84,914,058	47,970,790	2,551

Fuente: FAO (2003).

Los precios del maíz en grano en el mercado mundial, son definidos prácticamente por el mayor exportador: Estados Unidos. Los precios varían mensualmente a lo largo del año. En los últimos años esta variación se ha situado entre los 75 y 115 dólares norteamericanos por tonelada.



Fuente: Cuadro 3.17.

En México, los precios domésticos de garantía de maíz hasta 1993, siempre fueron mayores a los precios internacionales. El mercado interno protegido por permisos previos de importación, no estaba determinado por los precios internacionales sino por la intervención estatal. Por eso, entre 1989 y 1993 los precios de garantía del maíz se situaron siempre por arriba del precio internacional. El diferencial entre ambos se fue ampliando a lo largo del periodo. En 1989 el precio de garantía fue un 20 por ciento mayor que el internacional, pero para el año siguiente reportaba un sobreprecio de 55 por ciento; esta proporción continuó creciendo de manera sostenida hasta alcanzar el 81 por ciento en 1993. El precio promedio de garantía en México, en 1993 era equivalente a 243.84 dólares por tonelada, mientras que el precio internacional se situaba en 134.6 dólares.

AÑO	Precio doméstico			Precio Internal	Precio Import
	Pesos nom ^{1/}	pesos reales	dólares/ton	dólares/ton ^{2/}	dólares/ton ^{3/}
1988		917.73			
1989	428.00	902.24	174.79	145.40	
1990	627.00	1,052.20	222.17	143.00	
1991	704.00	964.34	234.91	140.60	
1992	739.00	875.37	242.20	137.00	
1993	744.00	802.24	243.84	134.60	151.14
1994	609.00	650.00	199.59	140.60	125.88
1995	1,070.00	772.60	169.86	158.60	144.43
1996	1,188.00	689.74	171.70	192.40	188.83
1997	1,278.00	584.13	150.03	141.66	140.06
1998	1,303.00	543.56	144.58	122.32	126.37
1999	1,266.00	657.50	134.68	111.40	105.44

Fuente: Zedillo (1999)

^{1/} 1989-1995 precio administrado (promedio ponderado entre precio de maíz blanco OI, PV y maíz amarillo). OCDE. 1996-1999 precios pagados al productor promedio ponderado entre el precio de maíz blanco O-I (20%) P-V (80%).

^{2/} Precio internacional de referencia 1989-1995: FOB 2 Golfo, +20% en compensación para maíz blanco, +11 dol. transporte a Veracruz. 1996-1999 precio promedio CBOT+20% en compensación para maíz blanco +11 dólares de transporte al puerto de Veracruz.

^{3/} Precio de las importaciones reportadas por el Banco de México (2000).

Uno de los objetivos de las reformas política mexicana iniciadas en 1989, era que los precios domésticos tuvieran como parámetro los precios internacionales, al eliminar la intervención estatal, de ahí que a partir de su eliminación en 1994, el diferencial entre precios de referencia e internacionales empiece a reducirse. En 1994 el precio interno fue todavía 41 por ciento superior al internacional, pero a partir de 1995 sus niveles se acercaron, con ligeras fluctuaciones.¹⁵

Para 1996, año extraordinario de precios altos en el mercado internacional, el gobierno mexicano a partir de la intervención virtual de Conasupo fijó precios de referencia menores a los internacionales en alrededor de 21 dólares por tonelada. Los precios promedio nacionales en 1996 se situaron en 171.7 dólares por tonelada, mientras que los precios internacionales sólo al puerto de Veracruz se situaron en 192.4 dólares. El gobierno mexicano aprovechó los usos y costumbres de fijación de precios en México a partir de la participación de Conasupo, para intervenir contra los productores y sostener precios internos menores a los internacionales.

Además de eso, los precios promedio esconden las diferencias registradas entre los ciclos. Por ejemplo, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el ciclo agrícola primavera-verano 1995, el precio de referencia del maíz blanco fue de 127 dólares, mientras que el precio internacional era de 192 dólares. Para el ciclo agrícola otoño-invierno 1995-1996 el precio del maíz blanco fue fijado a 112 dólares la tonelada y el precio internacional se situó alrededor de los 211 dólares la tonelada, entre marzo y agosto de 1996 (OCDE 1997:60).

La producción y el comercio internacionales de maíz crecen permanente, se caracterizan por responder a las demandas y al incremento permanente de los consumos. En México dichas variables se comportan de manera similar, aunque se acentúan más las importaciones. México se enmarcará en el contexto mundial tanto como productor como importador a pesar de infinidad de condiciones que influyen, alteran y modifican las maneras de producir y comercializar internamente el maíz en grano. Históricamente los volúmenes y precios de las importaciones, tienen un impacto en el consumo interno, compiten y, más bien, compensan la parte no satisfecha del consumo por la producción nacional. Dentro del mercado mexicano el aumento de la demanda de maíz en grano ha recurrido durante las últimas tres décadas a las importaciones. El maíz importado por México proviene de Estados Unidos. En la década más reciente la apertura comercial entre ambos países y las

¹⁵ Los precios internacionales utilizados para el análisis son FOB Veracruz, por lo que no se consideran los equivalentes al precio de indiferencia, que son más altos al considerar los gastos de internación a lugar de consumo.

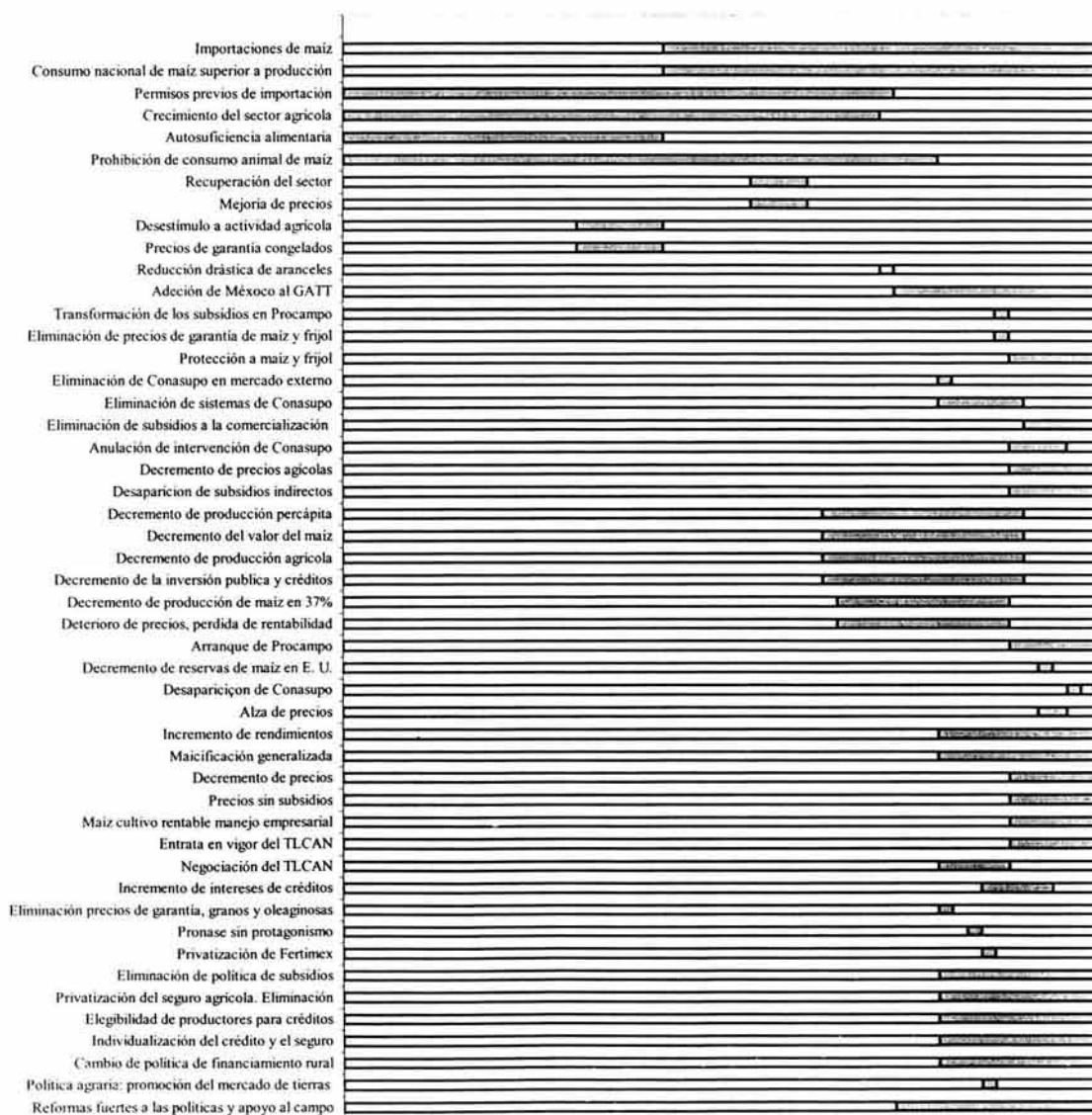
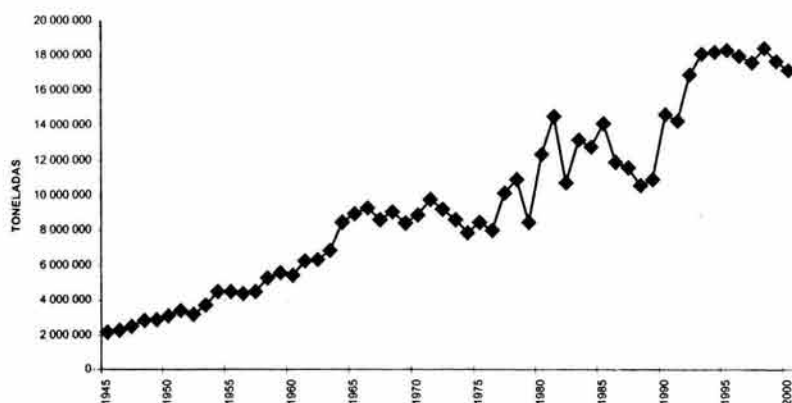
políticas mexicanas para abrir al país al libre mercado quedaron superadas por las dinámicas del comercio internacional comenzado desde la 1970.

En esas circunstancias, el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, obedece a necesidades superiores a la producción nacional y mucho permanece al margen de los tratados comerciales, de la regulación y de las políticas establecidas entre ambos países. No suple a la producción nacional ni frena su desarrollo. No se restringe ante controles o mecanismos de protección del gobierno mexicano.

Por tanto, es importante comprender la génesis de dicho comercio, su desarrollo y sus efectos de manera integral, con la contemplación de los aspectos productivos, económicos, poblacionales y de consumo, así como con la advertencia de sus perspectivas y sus tendencias de crecimiento. En todo el mundo ocurre un importante aumento de la producción y del comercio del maíz aunque cada país tiene sus políticas, capacidades productivas, precios, mecanismo de protección o apertura comercial, usos y tipos de consumo. La importancia del grano y su mayor demanda, no pueden subyugarse ante prejuicios de índole nacionalista, descontextualizados de lo sucedido en el mundo y de lo hecho cada vez por más países.

Tras la motivación y el aumento de los usos del maíz como política alimentaria mundial ocurrida después de la segunda guerra mundial, así como del aumento de la población mexicana y por tanto del consumo nacional, hasta hace tres décadas, la producción mexicana de maíz contó con áreas cultivables suficientes, se mantuvo en condiciones de satisfacer la demanda interna y logró su equilibrio con el consumo. Superó los obstáculos, contó con apoyos, disfrutó políticas de fomento, protección de importaciones y subsidios a la producción muy favorables. Posteriormente, en las últimas dos décadas esa situación tuvo un cambio radical, la producción no pudo satisfacer el consumo y se dio una apertura del mercado nacional; a la par las políticas de fomento se limitaron más y se concentraron en el impulso de la agricultura moderna de pequeños propietarios, los únicos capaces de impulsar la producción de maíz en grano y en condiciones de abarcar el mercado nacional.

CUADRO 3.18. PRODUCCIÓN DE MAÍZ Y SUCESOS RELEVANTES EN MÉXICO



4. COMERCIO Y COMPETENCIA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

4.1. PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE MAÍZ EN ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos como el primer productor mundial de maíz impacta fuertemente el ámbito internacional y marca las líneas de acción del comercio, así como enfrenta severas crisis y circunstancias de las que ha salido y recuperado su posición. Por eso es indispensable entender las condiciones internacionales para advertir el papel y la importancia de la producción y el consumo del maíz cultivado por dicho país.

Estados Unidos aunque sólo exporta alrededor del 20% de su producción, invade el comercio internacional con más del 43% del maíz en grano. A pesar de ese gran volumen exportado, ese país es el mayor consumidor mundial de maíz, consume cuarto quintas partes de su producción y eleva permanentemente sus usos y consumos. La mayor parte de su producción se destina a la alimentación animal; este es el consumo más importante en ese país y a nivel mundial. El maíz de Estados Unidos cobra mucha importancia desde hace algunas décadas, ya que este grano cumple con una función primordial en el desarrollo pecuario internacional, responde a políticas e intereses seguidos por muchos gobiernos.

De acuerdo con Fritscher (1997), el avance del comercio internacional de maíz se liga a la fuerza y generalización de un patrón alimentario basado en el consumo cárnico, cuyo interés se dirige hacia las características de sus nutrientes. El maíz se prefiere sobre otros granos y su demanda se asocia a la soya, cuyo elevado contenido proteínico la convierte también en un producto de importancia para los usos forrajeros. Sin embargo, la soya no ha mantenido un ritmo de expansión tan vertiginoso como el del maíz. Desde la década de los sesentas, el maíz se convirtió en un elemento indispensable para la concreción y expansión de los modelos de alimentación basados en el consumo de la proteína animal. Este consumo proteico es considerado como símbolo de prosperidad y fuerza económica de la posguerra.

Desde entonces, Estados Unidos siempre impulsó la nueva dieta proteínica, y le dio un sello netamente occidental y capitalista. Asia y el mundo socialista incorporaron al grano a sus modelos de desarrollo. Toda esta expansión se dio gracias al amplio potencial excedentario de algunos países, sobre todo el norteamericano, así como por la incapacidad o la baja producción de los países importadores para satisfacer sus consumos forrajeros, se tendieron poderosas redes comerciales entre los países productores y los que lo consumen para el impulso de sus ganaderías.

Con importaciones de maíz y soya proveniente de América, la Unión Europea reconstruyó sus rebaños después de la segunda guerra mundial, para convertirse en la actualidad en la primera región del mundo exportadora de carne y lácteos. Japón y algunos países industrializados del sureste asiático sin capacidad para producir totalmente sus forrajes, expandieron su producción ganadera y elevaron el consumo animal gracias a las importaciones de maíz. En estas circunstancias surgió una dependencia creciente con el maíz norteamericano. Esta región es hoy la primera importadora de maíz del mundo. Asimismo, la Unión Soviética desde la década de los ochentas se convirtió en un importante cliente del maíz internacional. En respuesta a demandas de mejoría alimentaria, planeó y priorizó

el incremento del consumo de proteína animal. Con esto y con la extremada depresión en los precios internacionales del grano, se convirtió pronto en uno de los mayores importadores del mundo. En los años setenta, el consumo cárnico solventado por la importación de maíz, se presentó como una opción para países con elevadas rentas petroleras y para los que se endeudaron con el exterior, como los latinoamericanos (Fritscher 1997).

Estados Unidos fue el promotor y el agente más beneficiado porque poseía los recursos, la capacidad y la producción requeridos. Concentraba la parte más grande de las exportaciones mundiales de los forrajes. El maíz es el principal producto cultivado en Estados Unidos, constituye el primer cultivo en superficie, valor y producción, agrupa la mayor parte de los productores y se extiende sobre más de 700 mil propiedades. El maíz se coloca también en primer lugar por su volumen y su valor agropecuario exportado. En 1980, las exportaciones norteamericanas ascendieron a más de 8 mil millones de dólares (20% del valor agropecuario exportado).

El maíz norteamericano sigue siendo el más abundante dentro de las exportaciones agropecuarias, representa una gran importancia económica, social y política, enfrenta graves crisis con tendencias a subsistir. En 1986, enfrentó a una severa crisis de sobreproducción alimentaria, tal vez la más grande del siglo XX, "equiparable tan sólo a la acaecida en los años treinta". En ese año, la producción excedente y la acumulación de reservas, llegaron a un equivalente del 30% del consumo internacional. Tal acumulación provocó una caída en los precios de productos agropecuarios de entre el 20 y el 50%. A esto se sumó la aplicación de mecanismos compensatorios a productores de varios países en desarrollo, que impidieron pérdidas a los productores y provocaron la intensificación de excedentes. Hasta la ocurrencia de desastres naturales en 1987, esta crisis se detuvo. Hasta la fecha los incrementos de los precios no alcanzan los niveles previos a la crisis. Por todo eso, "los gobiernos de los países desarrollados productores y el GATT se empeñan en crear mecanismos que obstaculicen la eclosión de un nuevo estallido, mediante disposiciones sobre el retiro de superficies de la producción y la disminución en el suministro de subsidios proclives a estimular fuertes incrementos en la productividad" (Fritscher 1997).

Esta situación ha impactado a la baja de las exportaciones de los Estados Unidos. Su volumen máximo de 63.1 millones de toneladas de 1980 se redujo a uno mínimo de 40.9 millones en 1987. Estos volúmenes mostraron una recuperación hacia fines de la década de los ochentas y disminuyeron en 1992. En ese periodo de doce años, mientras que las pérdidas del volumen de las exportaciones equivalieron a 31.5%, las pérdidas del valor fueron mayores, su reducción fue del 41.6%. Antes el maíz cubría una quinta parte del valor agropecuario exportado, después sólo el 11%.

Ante esta crisis, el gobierno norteamericano canalizó, como parte de los planes emergentes, fuertes sumas para el apoyo a los productores maiceros. En 1987, cuando el deterioro se agudizó, los subsidios alcanzaron 8.5 mil millones de dólares. Esta cantidad es equivalente al 50% de las subvenciones al sector agrícola y al 60% del valor producido en maíz. En lo sucesivo los apoyos han disminuido a la par de la recuperación relativa de los precios mundiales, sin que esto se traduzca en la eliminación de la amenaza de pérdidas similares. Sobre

todo porque el gobierno ha determinado restringir los subsidios. Aún Estados Unidos no ha perdido su hegemonía en el mercado mundial del grano y ha incrementado relativamente su aportación en forma significativa.

El maíz tiene un uso eminentemente forrajero, es consumido de esa manera casi en el 70%. El 10% se destina a usos industriales y el 20% para el consumo humano. Generalmente, las exportaciones se destinan al consumo animal. El maíz para alimento humano se produce localmente.

Gracias a las ventajas de tierras disponibles, al riego, la tecnología, los subsidios o apoyos y los recursos financieros, la agricultura maicera de la unión americana logra permanentemente mayores volúmenes de producción y eleva más sus rendimientos. Aunque el riego no es común en el cinturón cerealero de Estados Unidos, ha aumentado en otras áreas de su territorio. En 1982 alrededor del 12 por ciento de la superficie cultivada fue bajo riego. Estados como Nebraska, Kansas y Texas fueron los que más se destacaron al respecto. Los rendimientos de maíz en riego son 58 por ciento mayores pero tienen un costo de producción más alto. La mitad de la siembra de maíz se cultiva en rotación con la soya. 714 mil granjas se dedicaron al cultivo de maíz en 1982. En promedio cada granja cultivó entre 15 y 40 hectáreas. A lo largo del territorio, 21 estados y el 84 por ciento de las granjas, absorbieron entre el 80 y 90 por ciento de la producción. El 15.6 por ciento de las granjas dedicadas a maíz son mayores a 200 hectáreas, pero aportan el 45 por ciento de la producción. Las granjas con menos de 40 hectáreas representan alrededor de un tercio de las granjas productoras de maíz, pero aportan sólo un 5 por ciento de la producción. El 51 por ciento de las granjas son productoras netas de grano. La principal demanda para el maíz se deriva del mercado de ganado. El maíz es el grano mayormente utilizado para la preparación de alimentos para animales.

El pensar en la producción de maíz norteamericano sobrepasa extremadamente cualquier intento de comparación con otro país o con México. Por ejemplo, basta citar algunos datos para entender esa enorme ventaja norteamericana en la producción de maíz. México y Canadá juntos absorben menos del 10 por ciento de las exportaciones de maíz de Estados Unidos. En 1990 México ocupó el quinto lugar en la compra de estas exportaciones con el 6 por ciento del total. Por otra parte, la producción del maíz de 1990 en Estados Unidos, alcanzó a ser el primer cultivo, el tercer lugar como producto en importancia y valor —17 mil millones de dólares—, se colocó después de la producción ganadera y de lácteos. La producción de maíz de Estados Unidos representó el 46 por ciento de su producción agrícola a la que destinó un promedio anual de 27.3 millones de hectáreas en 1987. Con un rendimiento promedio de 7.1 toneladas por hectárea, la producción de maíz alcanzó los 200 millones de toneladas en dicho año. Estados Unidos produce catorce veces más que México. Sus rendimientos han aumentado a partir del uso de insumos químicos, variedades híbridas mejoradas, control de malezas, insectos y enfermedades (Mercier, USDA Y ERS 1992). La producción de Estados Unidos aumentó en 1998 en 14.1 millones de toneladas respecto a 1997.

Estados Unidos se erige como el mayor consumidor del mundo de maíz, incrementa aceleradamente y amplía todos sus usos en 40 años ha aumentado en más del doble su consumo interno, casi ha duplicado el consumo para la

alimentación de animales, y ha aumentado ocho veces el consumo de maíz para la elaboración de alimentos y para la alimentación humana, así como ha duplicado el consumo para diferente usos.

CUADRO 4.1. TIPOS DE CONSUMO EN ESTADO UNIDOS DE MAÍZ EN GRANO (MILES DE TONELADAS)						
	Suministro Interno	Piensos	Semillas	Elaboración alimentos	Alimentación	Otros usos
1961	90,206.9	81,588.0	279.0	3,587.7	1,470.0	3,282.3
1962	88,922.9	80,191.0	279.0	3,502.8	1,498.6	3,451.5
1963	86,295.4	76,406.0	279.0	3,792.9	1,526.3	4,291.3
1964	85,102.1	75,085.0	279.0	4,001.9	1,570.0	4,166.2
1965	95,271.1	85,373.0	330.0	4,510.4	1,628.4	3,429.4
1966	94,581.6	84,662.0	356.0	4,669.8	1,714.2	3,179.6
1967	99,219.3	89,488.0	305.0	4,771.1	1,694.1	2,961.1
1968	101,176.4	91,621.0	305.0	4,978.1	1,489.2	2,783.1
1969	106,876.6	97,133.0	330.0	4,283.9	1,480.3	3,649.4
1970	101,534.9	91,240.0	432.0	4,997.9	1,404.1	3,461.0
1971	111,741.8	101,528.0	381.0	5,412.4	1,333.7	3,086.6
1972	120,761.3	109,326.0	406.0	6,190.7	1,262.1	3,576.4
1973	118,206.7	106,252.0	457.0	6,790.5	1,289.6	3,417.6
1974	92,907.0	81,055.0	457.0	6,739.4	1,355.6	3,300.0
1975	104,071.5	90,984.0	510.6	7,713.5	1,443.4	3,419.9
1976	105,079.1	91,492.0	510.6	8,254.5	1,486.3	3,335.7
1977	109,329.8	94,738.0	495.3	8,905.3	1,656.7	3,534.5
1978	123,831.8	108,574.0	495.3	9,651.7	1,707.1	3,403.7
1979	131,960.6	115,905.0	508.0	10,517.2	1,783.7	3,246.7
1980	124,006.4	107,497.0	508.0	11,023.1	1,812.1	3,166.2
1981	126,156.0	107,827.0	482.6	13,081.4	1,891.7	2,873.3
1982	137,614.7	116,159.0	381.0	15,975.6	1,976.8	3,122.3
1983	121,770.7	98,454.0	482.6	17,271.8	2,136.2	3,426.1
1984	131,363.4	104,525.0	533.4	20,142.0	2,343.8	3,819.2
1985	133,451.6	104,500.0	482.6	21,590.6	2,541.6	4,337.0
1986	149,684.2	118,597.0	406.0	22,709.3	2,890.9	5,081.0
1987	153,425.3	121,874.0	432.0	22,734.1	3,249.3	5,135.9
1988	132,853.2	100,105.0	483.0	24,054.5	3,272.4	4,938.2
1989	145,933.0	111,485.0	483.0	25,681.0	3,320.9	4,963.1
1990	154,532.7	118,597.0	490.0	27,001.5	3,362.8	5,081.4
1991	162,448.1	123,906.0	513.0	29,490.8	3,453.8	5,084.5
1992	173,868.3	134,600.0	475.0	30,252.2	3,460.6	5,080.6
1993	160,158.2	119,486.0	511.0	31,193.3	3,525.3	5,442.5
1994	183,520.4	140,290.0	462.0	33,452.6	3,596.7	5,719.0
1995	159,898.6	118,927.0	518.0	31,014.6	3,661.5	5,777.4

CUADRO 4.1. (CONTINUACIÓN)						
Año	Suministro Interno	Piensos	Semillas	Elaboración alimentos	Alimentación	Otros usos
1996	177,680.0	134,600.0	515.6	32,614.0	3,724.5	6,225.
1997	184,986.5	139,657.0	518.0	34,465.5	3,796.3	6,549.
1998	185,410.4	138,969.0	503.0	35,612.5	3,830.4	6,495.
1999	192,040.2	143,897.0	505.5	37,009.4	3,837.2	6,791.
2000	197,879.2	148,393.0	482.0	38,481.4	3,842.3	6,680.

Fuente FAO (2003).

En Estados Unidos, el maíz no es considerado como un producto básico de la dieta de la población; cuando se destina al consumo humano es a través de la elaboración de productos agroindustriales. Comúnmente se maneja como alimento propio para el ganado. El suministro de maíz por persona al año para alimentación se incrementa, y cobra mayor importancia en la alimentación humana, como también lo hace la cantidad de calorías promedio consumida por persona. Esta baja importancia es consecuencia de su reciente incorporación y por la disposición de una gran variedad de otros alimentos.

El consumo del maíz en la alimentación humana norteamericana, no está tan arraigado. No obstante, en ese país se desarrollan las mejores tecnologías para la producción agrícola, la industrialización y la comercialización. Este avance tecnológico y comercial es el resultado de la importancia que cobra el maíz como cultivo. Los aumentos en la demanda del grano son satisfechos ampliamente por la producción

Paralelamente, en las mismas cuatro décadas, su producción casi se triplica, y sus exportaciones se elevaron siete veces. Una de las grandes ventajas con que cuenta se refiere a la inexistencia de desperdicios.

CUADRO 4.2. PRODUCCIÓN EN ESTADO UNIDOS DE MAÍZ EN GRANO (MILES DE TONELADAS)					
Año	Producción	Importaciones	Cambio de existencias	Exportaciones	Suministro Interno
1961	91,388.0	30.6	6,543.9	7,755.6	90,206.9
1962	91,604.0	33.9	8,446.5	11,161.5	88,922.9
1963	102,093.0	24.1	-4,355.6	11,466.1	86,295.4
1964	88,504.0	24.5	9,106.1	12,532.5	85,102.1
1965	104,216.9	23.9	6,490.0	15,459.7	95,271.1
1966	105,861.4	24.8	4,566.9	15,871.4	94,581.6
1967	123,458.3	20.3	-10,958.3	13,301.0	99,219.3
1968	113,022.8	29.4	3,416.7	15,292.5	101,176.4
1969	119,055.9	27.2	1,998.9	14,205.4	106,876.6
1970	105,471.1	83.7	10,636.9	14,656.8	101,534.9

CUADRO 4.2.(CONTINUACIÓN)					
Año	Producción	Importaciones	Cambio de existencias	Exportaciones	Suministr Interno
1971	143,420.7	50.0	-18,629.4	13,099.5	111,741.8
1972	141,733.3	31.2	1,574.1	22,577.3	120,761.3
1973	144,041.8	31.8	7,567.0	33,433.9	118,206.7
1974	119,420.3	30.1	3,566.2	30,109.6	92,907.0
1975	148,361.1	47.2	-10,656.3	33,680.5	104,071.5
1976	159,751.2	46.7	-10,173.3	44,545.5	105,079.1
1977	165,234.5	67.0	-15,311.6	40,660.1	109,329.8
1978	184,613.0	51.5	-10,491.4	50,341.4	123,831.8
1979	201,383.0	35.0	-10,014.0	59,443.4	131,960.6
1980	168,647.0	24.3	18,718.0	63,382.9	124,006.4
1981	206,222.0	33.2	-24,951.0	55,148.2	126,156.0
1982	209,180.0	25.7	-22,409.6	49,181.5	137,614.7
1983	106,030.0	22.8	63,655.0	47,937.1	121,770.7
1984	194,880.0	75.9	-14,236.9	49,355.6	131,363.4
1985	225,453.0	83.9	-47,737.4	44,347.9	133,451.6
1986	208,943.0	258.9	-32,195.1	27,322.7	149,684.2
1987	181,142.0	52.6	13,364.3	41,133.6	153,425.3
1988	125,194.0	95.6	54,361.1	46,797.5	132,853.2
1989	191,319.0	146.0	11,383.3	56,915.3	145,933.0
1990	201,532.0	120.6	5,387.0	52,507.0	154,532.7
1991	189,866.5	327.8	17,305.2	45,051.4	162,448.1
1992	240,719.0	417.5	-23,685.0	43,583.2	173,868.3
1993	160,985.0	435.1	39,488.7	40,750.7	160,158.2
1994	255,293.0	493.9	-35,956.9	36,309.5	183,520.4
1995	187,969.0	398.6	32,266.3	60,735.3	159,898.6
1996	234,527.0	488.8	-4,359.9	52,975.9	177,680.0
1997	233,867.0	406.6	-6,860.0	42,427.1	184,986.5
1998	247,882.0	414.6	-20,203.4	42,682.7	185,410.4
1999	239,549.0	560.1	4,453.5	52,522.3	192,040.2
2000	251,854.0	409.9	-5,820.4	48,564.2	197,879.2

Fuente FAO (2003).

Con sus enormes recursos y ventajas tecnológicas, Estados Unidos tiene un mercado interno muy bien abastecido de maíz. Este mercado mantiene posibilidades de comercializar el cultivo en grandes volúmenes y generar excedente cuantioso. Además, ese país mantiene una política gubernamental de apoyo a sus productores agrícolas, que representa apoyos o subsidios para los productores de granos básicos equivalentes al 35% de sus ingresos. En México este subsidio representa el 2.92 % del producto interno bruto del sector. Por eso, la producción maicera norteamericana, sin restricción de sus costos, tiene capacidad de permanecer en su mercado interno sin competencia significativa, entrar en los mercados internacionales, y contar con finanzas para la producción y

la comercialización del grano. Cuenta con sistemas muy eficientes de transporte y comercialización.

En las próximas dos décadas, se espera que Estados Unidos experimente un incremento de su producción y de su consumo interno de alrededor del 30 por ciento, y que sus exportaciones lo hagan en un 37 por ciento.

CUADRO 4.3. PROYECCIÓN CON TENDENCIA DE PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES DE MAÍZ EN ESTADOS UNIDOS (MILES DE TONELADAS)				
Año	Producción	Importaciones	Exportaciones	Consumo
2000	242,340	382	57,182	185,618
2005	261,473	442	62,552	199,442
2010	280,605	502	67,923	213,267
2015	299,737	561	73,293	227,091
2020	318,869	621	78,664	240,915

Resultados de las tendencias, el consumo no suma producción e importaciones
Fuente: FAO (2003).

Se estima que en los próximos veinte años el consumo para la elaboración de alimentos y la alimentación humana aumentarán en conjunto 53 por ciento, la alimentación para animales o piensos ascienda en 23 por ciento, y la producción de semillas y los otros usos aumenten ligeramente.

CUADRO 4.4. PROYECCIÓN DEL CONSUMO EN MÉXICO DE MAÍZ EN GRANO (MILES DE TONELADAS)						
Año	Consumo	Piensos	Semillas	Elabora- ción alimentos	Alimenta- ción	Otros usos
2000	185,618	138,962	543	36,266	3,829	6,020
2005	199,442	146,941	569	41,262	4,206	6,464
2010	213,267	154,921	596	46,258	4,583	6,909
2015	227,091	162,901	623	51,254	4,961	7,353
2020	240,915	170,880	650	56,250	5,338	7,797

Fuente FAO y proyección con tendencia lineal

El consumo aumentará de manera significativa con un ritmo mayor que la producción. Las exportaciones se estimularán. La producción logrará satisfacer en gran medida al consumo y aportará excedente cuantiosos. Las exportaciones continuarán sin restricciones marcadas por el consumo interno y seguirán impactando al mercado internacional. Por todo, se espera que el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, no encuentre ningún obstáculo relevante relacionado con la producción y la disposición de excedentes de maíz

norteamericano. Este comercio estará en condiciones de continuar con las mismas dinámicas iniciadas en las últimas dos décadas. Estará en condiciones de reforzarse y arraigarse aún más. Obviamente, la mayor fuerza y el arraigo cobrados por ese comercio en un futuro estarán por encima de cualquier decisión política o cualquier tratado, acuerdo o convenio establecido entre ambos países.

4.2. COMPARACIONES PRODUCTIVAS, COMERCIALES Y DE CONSUMO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Las extensiones territoriales, los volúmenes poblacionales, el desarrollo económico, la capacidad tecnológica, el papel jugado internacionalmente y la capacidad comercial, diferencian enormemente a Estado Unidos con México. Por eso, la realización de comparaciones de la capacidad productiva y comercial maicera entre ambos países, lleva necesariamente a contrastes extremos. Sobre todo porque los volúmenes, la superficie cultivada, los rendimientos, la tecnología, la disposición de recursos, los costos, los apoyos internos y la mano de obra requerida para la producción, ponen en clara ventaja a Estados Unidos y colocan a México en condiciones críticas que no le permiten aspirar a competir. Esto hace más dudosa la concreción del planteamiento de un desarrollo agrícola fomentado por el libre comercio internacional, así como destaca la brecha que existe entre ambos países como socios comerciales. Es más, descubre la falta de visión de las políticas y los tratados establecidos.

Estados Unidos tiene una extensión territorial de 9.63 millones de kilómetros cuadrados mientras que México de 1.96, el equivalente al 20 por ciento del territorio norteamericano. La población del primero de estos países, casi triplica a la del segundo, pero cada población guarda estructuras diferentes en especial con relación a sus pobladores agrícolas.

CUADRO 4.5. POBLACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO (MILES DE HABITANTES)		
	E. U. A.	México
1970	210,111	50,588
1975	220,165	59,083
1980	230,406	67,562
1985	242,531	75,462
1990	254,776	83,223
1995	268,744	91,138
2000	283,230	98,872

Fuente: FAO (2003), (estimaciones).

La población de México desde 1990, es alrededor de un tercio de la de Estados Unidos; resulta en promedio diez años más joven y con expectativas de vida de 67 años, mucho más baja en comparación con la esperanza de vida en Estados Unidos de 73 años. México está densamente poblado, aproximadamente un tercio de su población vive y trabaja en las áreas rurales. Ambos países están altamente urbanizados. La economía de Estados Unidos es mucho más fuerte que la economía mexicana, con un producto interno bruto (PIB) cerca de veinte veces el de México. Para entonces, el PIB *per cápita* de Estados Unidos fue alrededor de 21 mil dólares, comparado contra los 2 mil dólares de México. Las exportaciones e

importaciones de Estados Unidos aportan entre el 7 y 9 por ciento al PIB total, mientras que en México aportan entre 15 y 16 por ciento. El sector agropecuario mexicano aporta al PIB alrededor del 7 por ciento, mientras en Estados Unidos su contribución es menor al 3 por ciento (USDA, ERS, FAS 1992).¹

En décadas anteriores, las poblaciones de ambos países mostraron composiciones de urbanización distintas, que para los últimos años alcanzaron una similitud. El proceso de urbanización de las últimas tres décadas en Estados Unidos se ha incrementado lentamente. En México ha presentado un cambio más radical que arranca a mediados de siglo y cobra mayor fuerza en la década de los sesentas.

	E. U. A.			México		
	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana
1970	100.0%	26.4%	73.6%	100.0%	41.0%	59.0%
1975	100.0%	26.3%	73.7%	100.0%	37.2%	62.8%
1980	100.0%	26.3%	73.7%	100.0%	33.7%	66.3%
1985	100.0%	25.5%	74.5%	100.0%	30.4%	69.6%
1990	100.0%	24.8%	75.2%	100.0%	27.5%	72.5%
1995	100.0%	23.9%	76.1%	100.0%	26.6%	73.4%
2000	100.0%	22.8%	77.2%	100.0%	25.6%	74.4%

Fuente: FAO (2003)

Aunque la proporción de la población rural y urbana de ambos países resulta similar durante los últimos años, se observa una diferencia importante en la población rural. En Estados Unidos la población rural se vincula poco a las actividades agrícolas, mientras que en México la mayor parte sí lo hace. En Estados Unidos, sólo el 2 por ciento de la población total depende de la agricultura; cada vez es menor el número que compone a ese porcentaje; pero en México el 23.6 por ciento vive de la agricultura, así como su número de pobladores casi se mantiene igual a pesar de reducir su proporción con respecto de la población total (Cuadro 4.7 y Cuadro 4.8).

	E. U. A.			México		
	Total	Agrícola	Proporción	Total	Agrícola	Proporción
1970	210,111	9,593	4.6%	50,588	23,691	46.8%
1975	220,165	9,090	4.1%	59,083	25,458	43.1%
1980	230,406	8,524	3.7%	67,562	26,436	39.1%
1985	242,531	8,135	3.4%	75,462	26,223	34.7%

¹ Ver Cuadro 4.17.

CUADRO 4.7. (CONTINUACIÓN)						
	E. U. A.			México		
	Total	Agrícola	Proporción	Total	Agrícola	Proporción
1990	254,776	7,689	3.0%	83,223	25,233	30.3%
1995	268,744	6,957	2.6%	91,138	24,449	26.8%
2000	283,230	6,290	2.2%	98,872	23,318	23.6%

Fuente: FAO (2003)

Las grandes proporciones y números de pobladores mexicanos vinculados con la agricultura es el resultado del atraso económico del país y del rezago de la capacidad productiva agrícola. Muestra la poca tecnificación del campo y la necesidad de una cantidad mayor de mano de obra para la producción, así como la dependencia de las actividades agrícolas traducida en el atraso del desarrollo económico del país y de las malas condiciones económicas y sociales de sus habitantes.

El suministro por persona de maíz para la alimentación en los Estados Unidos crece a la par del volumen destinado al consumo humano. También el suministro por persona en México crece con un poco de menos énfasis que el americano. La proporción del suministro por persona de Estados Unidos en las últimas tres décadas ha pasado del 5 por ciento a equivaler el 10 por ciento del suministro mexicano por persona. De 1970 a 2000, el volumen destinado a la alimentación en Estados Unidos ha pasado del 20 por ciento a equipararse al 30 por ciento. Por tanto, el maíz cobra mayor importancia para la alimentación directa para la población norteamericana (Cuadro 4.8. y Cuadro 4.9.).

CUADRO 4.8. VOLÚMENES DE MAÍZ DESTINADOS A LA ALIMENTACIÓN (MILES DE HABITANTES)				
	Alimentación Toneladas		Suministro kg / persona / año	
	E. U. A.	México	E. U. A.	México
1970	1,404,073	6,399,936	6.7	126.5
1975	1,443,393	7,294,792	6.6	123.5
1980	1,812,092	8,288,562	7.9	122.7
1985	2,541,556	9,730,560	10.5	128.9
1990	3,362,764	10,706,301	13.2	128.6
1995	3,661,488	11,718,720	13.6	128.6
2000	3,842,347	12,750,953	13.6	129.0

Fuente: FAO (2003).

En México, la mayor parte del maíz destinado al consumo humano aporta importantes beneficios alimentarios a la población. El maíz resulta una fuente importante de calorías, proteínas y grasas para los mexicanos. Este aporte

alimentario, poco a poco muestra un ligero decremento debido a la disposición de otros alimentos en la dieta de los habitantes.

En Estados Unidos, en tres décadas las cantidades por persona al día de calorías y proteínas por persona se han duplicado mientras que las grasas se han triplicado. Con esto y con el aumento del consumo por persona, se expresa una clara y creciente valoración del maíz como alimento y su impacto en los hábitos alimenticios en dicho país.

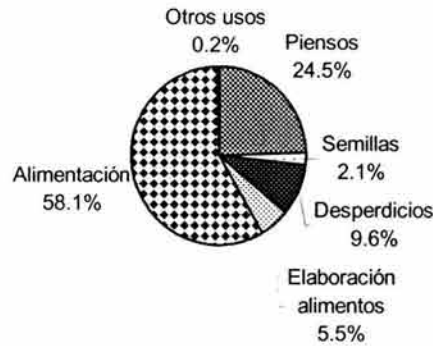
CUADRO 4.9. IMPORTANCIA DEL MAÍZ EN LA ALIMENTACIÓN						
	Kcal / persona / día (Número)		Proteínas / persona / día (gr)		Grasas / persona / día (gr)	
	EUA	México	EUA	México	EUA	México
1970	50	1,121	0.9	28.8	0.1	12.4
1975	49	1,093	0.9	27.9	0.1	12.0
1980	58	1,087	1.0	27.6	0.2	11.9
1985	78	1,131	1.3	28.8	0.2	12.4
1990	99	1,091	1.8	28.0	0.3	12.0
1995	102	1,090	1.8	28.1	0.3	12.1
2000	102	1,094	1.8	28.2	0.3	12.1

Fuente: FAO (2003).

El consumo interno mexicano en mayor proporción comprende la alimentación humana, casi con dos terceras partes del total; los piensos abarcan casi una cuarta parte y los desperdicios se colocan en el tercer sitio con cerca del diez por ciento. Por tanto el consumo se caracteriza por una gran demanda del maíz para la alimentación humana (Gráfica 4.1).

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

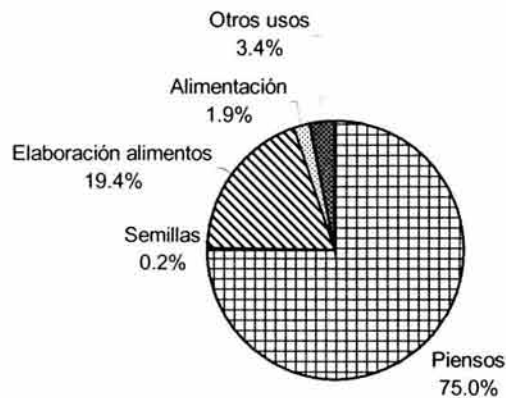
GRAFICA 4.1. CONSUMO DE MAIZ EN MEXICO



Fuente: Cuadro 6.4.

De forma contraria a lo ocurrido en México con la composición de los usos del grano, entre los consumos de maíz de Estados Unidos se destacan los piensos que abarcan tres cuartas partes del maíz demandado internamente. La elaboración de alimentos sigue en importancia y se mantiene cercana al 20 por ciento. Cabe destacar que no se registran desperdicios. Entre los piensos y la elaboración de alimentos se comprende casi el 95 por ciento del consumo del maíz en los Estados Unidos; el cinco por ciento restante se distribuye entre los demás consumos. La alimentación se mantiene en proporciones marginales.

GRAFICA 4.2. CONSUMO DE MAIZ EN ESTADOS UNIDOS



Durante las últimas tres décadas, México ha producido un equivalente entre el 6 y el 7 por ciento de lo obtenido de maíz en grano por Estados Unidos, en ocasiones ha llegado hasta el 10 por ciento. En ese mismo periodo, para cultivar

maíz México ha ocupado una proporción de entre una tercera y una cuarta parte de la tierra ocupada por Estados Unidos en ese mismo cultivo.

CUADRO 4.10. PRODUCCIÓN DE MAÍZ DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO		
MILES DE TONELADAS		
Año	E. U. A.	México
1970	105,471	8,879
1975	148,361	8,449
1980	168,647	12,374
1985	225,453	14,103
1990	201,532	14,635
1995	187,969	18,353
2000	251,854	17,557

Fuente: FAO (2003).

El hecho de que México necesite una mayor proporción de tierra para obtener una menor proporción de maíz, se debe, entre otros aspectos, a que sus rendimientos son más bajos que los de Estados Unidos. Los rendimientos norteamericanos de maíz superan entre tres y más de cuatro veces los rendimientos mexicanos. Esto sucede aunque en los últimos quinquenios México haya acortado un poco esa brecha (Cuadro 4.11.).

CUADRO 4.11. RENDIMIENTOS DE MAÍZ TONELADAS / HECTÁREA		
Año	E. U. A.	México
1970	4.5	1.2
1975	5.4	1.3
1980	5.7	1.8
1985	7.4	1.9
1990	7.4	2.0
1995	7.1	2.3
2000	8.6	2.5

Fuente: FAO (2003).

Los requisitos para obtener una alta productividad en el cultivo son: temperaturas estables en tiempo de siembra, irrigación suficiente y confiable, temperaturas altas en la temporada de crecimiento y templadas en la temporada de maduración y clima seco para la cosecha, fertilización y uso de herbicidas, mecanización, semillas mejoradas y adaptadas a la región, densidad de siembra.

En Estados Unidos se utilizan 90,000 semillas por hectárea en tanto que en México el promedio está en 35,000 semillas por hectárea. En Estados Unidos se alcanzan los mayores rendimientos mundiales de maíz con 8.6 toneladas por hectárea; en tanto que en México la productividad promedio varía entre 1.9 a 2.1 toneladas por hectárea (Tron de la Concha 1998:170).

En el último quinquenio, en Estados Unidos se han dedicado entre 26 y 29 millones de hectáreas al cultivo de maíz; en México se han destinado entre 7 y 8 millones de hectáreas. En las últimas tres décadas esta superficie se ha incrementado en un 26% en Estados Unidos mientras que en México ha bajado y subido entre un año y otro, alrededor del 10 por ciento sin mostrar un franco incremento (Cuadro 4.12.).

CUADRO 4.12. SUPERFICIE CULTIVADA DE MAÍZ (MILES DE HECTÁREAS)		
Año	E. U. A.	México
1970	23,212	7,440
1975	27,366	6,694
1980	29,526	6,776
1985	30,436	7,590
1990	27,095	7,339
1995	26,389	8,020
2000	29,316	7,131

Fuente: FAO (2003)

El territorio mexicano equivale al 20 por ciento del tamaño de Estados Unidos. Dos terceras partes de México son áridas y semiáridas. La superficie cultivable total llega a 23.1 millones de hectáreas y es poca comparada con los 187.9 millones de hectáreas de Estados Unidos. En México la tierra cultivable por persona es en promedio de 0.283 hectáreas, en Estados Unidos 0.769 hectáreas. En México el 20 por ciento de la tierra cultivable es de riego y alrededor del 10 por ciento lo es en Estados Unidos. La disponibilidad de agua en México depende básicamente de la lluvia pues la mayor cantidad de agua para riego proviene de almacenamientos superficiales. Más del 50 por ciento de la superficie cultivable se localiza en las áreas de temporal del centro del país (USDA, ERS, FAS septiembre 1992). Desde tiempos remotos las tierras mexicanas permanecen en una gran mayoría erosionadas y alteradas, impropias para la agricultura.² En México, por

² Desde tiempos remotos en México la importancia, las implicaciones y ramificaciones de la erosión son enormes para la agricultura, la economía y la nutrición. Desde hace más de cinco siglos, ocurre una transformación y una desvinculación en la presencia de la acción humana ejercida en el medio con una tendencia ecológica hacia el deterioro a lo largo del territorio mexicano (Palerm 1972:128-148 y Cook 1949:33-87). A la par el hábitat humano se degrada, la pérdida del equilibrio poblacional con el medio ambiente se arraiga y sucede la pérdida de capacidad para aprovechar los recursos naturales y producir alimentos (Wolf 1959:16, Cook 1949:54-55). La alteración, la erosión y la deposición de la tierra mexicana,

cada trabajador agrícola se tiene 2.7 hectáreas de cultivos, de las que 0.6 ha están dotadas de riego, 8.1 de pastizales y 8.0 de bosque. Los terrenos agrícolas se sitúan en planicies costeras, laderas y áreas de fuertes pendientes. En Estados Unidos, por cada trabajador agrícola se tiene 61.4 hectáreas de cultivos, de las que 5.9 están dotadas de riego, 79.0 de pastizales y 86.7 de bosques. Los terrenos agrícolas se sitúan en grandes planicies. Los mayores volúmenes de producción, los más elevados rendimiento y la menor cantidad de ocupación de tierra por parte de Estados Unidos, se logran gracias a las tecnologías agrícolas empleadas en el cultivo de maíz, a la mejor calidad de tierras y a los costos de producción más bajos, entre otros aspectos.

La comparación entre el número unidades de equipos utilizados en las labores agrícolas, muestra las diferencias extremas entre ambos países. Estados Unidos tiene quince veces más tractores y 29 veces más cosechadoras y trilladoras que México. Todo esto aunque en México en los últimos treinta años el número de equipos agrícolas se ha cuadruplicado en el caso de los tractores, así como duplicado con las cosechadoras y trilladoras. En 1970 estados Unidos tenía 58 veces más de tractores y 76 veces más de trilladoras (Cuadro 4.13.).

Año	E. U. A.		México	
	Tractores	Cosechadoras-Trilladoras	Tractores	Cosechadoras-Trilladoras
1970	5,270,000	760,000	91,354	10,048
1975	5,120,000	677,100	98,700	12,500
1980	4,726,000	672,900	115,057	15,000
1985	4,670,000	668,600	178,571	17,300
1990	4,800,000	664,000	300,000	18,800
1995	4,800,000	662,000	324,800	20,500
2000	4,800,000	662,000	324,890	22,500

Fuente: FAO (2003).

Asimismo, el uso de fertilizantes pone en desventaja comparativa a México con respecto a Estados Unidos, debido a que ni siquiera utiliza el 10 por ciento del volumen ocupado por Estados Unidos (Cuadro 4.14.).

como aspectos fundamentales entre medio humano y natural, no se contemplan muchas veces o se les pone poca atención aunque saltan a la vista por todos lados (Cook 1949:70).

CUADRO 4.14. CONSUMO TOTAL DE FERTILIZANTES TONELADAS		
Año	E. U. A.	México
1988	17,733,130	1,757,400
1989	18,709,234	1,739,900
1990	18,586,936	1,798,400
1991	18,784,000	1,619,400
1992	18,991,000	1,616,000
1993	20,349,600	1,591,900
1994	19,297,270	1,647,900
1995	20,037,976	1,286,000
1996	20,310,309	1,636,400
1997	20,165,250	1,644,100
1998	19,773,874	1,804,300
1999	19,563,478	1,776,000
2000	18,794,978	1,832,000

Fuente: FAO (2003).

La caída de la rentabilidad en el campo mexicano se acompaña y expresa con inversión cada vez más bajas, unidas al carácter recesivo de la política sectorial, aceleraron la descapitalización del agro, reduciéndose de manera significativa el parque de tractores y maquinaria agrícola, las áreas de granos básicos sembradas con semillas mejoradas y la aplicación de fertilizantes y plaguicidas. Las reducciones en la inversión pública deterioraron seriamente los programas de investigación agropecuaria y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica (Romero 2002:68-69).

En todo las diferencias son muy amplias. Estados Unidos produce 14 veces la producción de México y destina a la exportación alrededor de 40 millones de toneladas; México importa alrededor de 5 millones de toneladas. Las tendencias del comercio mundial y regional están marcadas por Estados Unidos y por la situación de sus exportaciones. Los principales países importadores y clientes de Estados Unidos son: Japón, Corea, Taiwan, China, México, Egipto, España, Canadá, Arabia Saudita y Venezuela. Mientras tanto, la satisfacción de la demanda mexicana de maíz y la estabilidad de su mercado interno, dependen en gran medida de importaciones provenientes de Estados Unidos. En el mundo un 70 por ciento del consumo de maíz se destina como alimento para ganado. El sector pecuario consume un 75 por ciento de la oferta de Estados Unidos, un 80 por ciento de la de China y un 76 por ciento de la de Brasil. En México la mayor parte se destina a la alimentación humana. Los precios en el mercado mundial de maíz son definidos prácticamente por el mayor exportador, Estados Unidos. Los precios varían mensualmente a lo largo del año. En los últimos años esta variación se ha situado entre los 75 y 115 U.S. dólares por tonelada. Los precios mexicanos se ven afectados fuertemente por los de Estados Unidos.

Aun con la advertencia de estos contrastes, se firmó el TLCAN y se continúa con la intención de acelerar la apertura comercial y el establecimiento de una competencia abierta entre sus integrantes. Con este tratado y como continuidad de la política mexicana de varios años atrás, en la última década se aceptaron y establecieron las condiciones que regirán en lo sucesivo el comercio de maíz entre ambos países. Estas condiciones están alejadas de cualquier oportunidad para México de alcanzar algún beneficio o de propiciar un cambio en las condiciones agrícolas prevalecientes o impulsar la sustitución del maíz por otros cultivos con "ventajas" comparativas. Para considerar todo eso como factible, se previeron condiciones ajenas a las ocurridas y a las dadas por las condiciones del consumo interno mexicano.

La liberación arancelaria ocurrida entre 1988-1990 puso de manifiesto la fragilidad de la producción nacional y la carencia de competitividad en las principales ramas del sector agropecuario. Se estableció así una amenaza sobre los dos grandes sectores responsables de la provisión de los bienes básicos de la alimentación nacional: el de granos y el ganadero. El TLCAN puso a México a competir en un plano de igualdad frente a Estados Unidos, país que es hoy en día uno de los principales productores agropecuarios del orbe, con una relevante trayectoria de hegemonía en el comercio mundial de productos agropecuarios de clima templado. En el sector agropecuario Estados Unidos es excedentario en una tercera parte respecto a su consumo interno, por lo que es capaz de lanzar anualmente al mercado mundial más de 100 millones de toneladas de productos. En granos como el maíz, sorgo y soya, su participación en el mercado internacional oscila entre el 70 y el 80%, en arroz es el segundo exportador mundial (FAO 1991).

Ante todo eso y al desaparecer la protección gozada por el sector agropecuario antes de la firma del TLCAN, se pensó que la sociedad mexicana se vería colocada súbitamente frente al espectro de una crisis social sin precedentes, dada la incapacidad de su economía para absorber a la gran masa de desplazados rurales, generada por la política de apertura comercial. En México se tiene una estructura agraria que incluye a cuatro millones de pequeños granjeros pobres, más descapitalizados que antes a causa de las políticas económicas que provocaron la severa crisis agrícola de los ochenta, en que los productores sufrieron una pérdida del 48.7% en los términos del intercambio de sus cosechas con respecto a los insumos (Calva 1995:402). Al quedar desprotegidos, los segmentos del sector agropecuario productores de granos y ganado que proveen los rubros básicos de la alimentación en México, por los acuerdos del TLCAN, significa enajenar en favor de otros países el destino alimentario de su población, situación que entraña riesgos para la seguridad nacional. Esta es una de las razones por las que en el seno del GATT un gran número de países se resiste a esta opción de dependencia y por razones estratégicas prefiere proteger a sus agricultores y conservar su autosuficiencia alimentaria, así tenga que pagar un costo por ello.

Después de la entrada en vigor del tratado, las diferencias agrícolas, productivas y comerciales entre México y Estados Unidos son mayores, continúan con mayor celeridad la elevación productiva, la eficiencia y la capacidad comercial

norteamericana y se rezaga relativamente más la situación productiva mexicana a pesar de mostrar una mejoría importante.

CUADRO 4.15. PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE MAÍZ EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO 1990 (MILES DE TONELADAS)		
	México	Estados Unidos
Producción	14,100	201,509
Exportaciones totales de:		
Exportaciones	0	43,817
Totales a:		
México		2,000
Estados Unidos al		
resto del mundo		41,317
Importaciones totales a:		
Importaciones	2,000	71
Totales		
de México		0
de Estados	2,000	
Unidos		
del resto del	0	71
mundo		
Consumo (kilogramos)		
Consumo per	173	611
cápita		
alimentación	154	134
humana		
Fuente: USDA, ERS, FAS, Agriculture in a North American Free Trade Agreement (1992)		
Con datos: de US Department of Commerce; Agriculture Canada, Statistics Canada; Banco de México (1990)		

Los rendimientos en la producción mexicana de maíz durante la década de los ochenta fueron bajos, en comparación con los de Estados Unidos y con el promedio mundial. Dependieron de factores tales como regiones geográficas, técnicas y tecnologías empleadas, tamaño de parcelas y régimen de tenencia de la tierra. De 1985 a 1990, los rendimientos promedio fueron 1.7 toneladas por hectárea, comparados con los de Estados Unidos de 7.1 toneladas por hectárea. Los rendimientos en México tuvieron notables diferencias entre regiones y tipos de unidades de producción. Para 1991 la productividad más alta en tierras de riego fue de 5.5 toneladas por hectárea en Chihuahua, y la más baja en Chiapas con 1.8

toneladas por hectárea. En superficies de temporal la productividad más alta se registró en Jalisco con 3.7 toneladas por hectárea y la más baja en Sinaloa, con 0.6 toneladas por hectárea (Mercier 1997:14-15).

CUADRO 4.16. PRODUCTIVIDAD INTERNACIONAL DE MAÍZ EN 1990 (TONELADAS POR HECTÁREA)	
Maíz mundial	3.6
Estados Unidos	7.4
China	3,9
México	2,0
Brasil	1,9

Fuente: FAO (1991).

Asimismo, en el período 1995-1996, el rendimiento mexicano promedio en superficies de riego de 3.7 toneladas por hectárea, se situó apenas a la par que el promedio mundial, la productividad mundial también llegó a 3.7 toneladas por hectárea (Cuadro 4.16.). En Estados Unidos se alcanzaron los mayores rendimientos mundiales con 8.3 toneladas por hectárea. Francia mantuvo un promedio de 8, en tanto que en México la productividad promedio varió entre 1.9 a 2.1 toneladas (Tron de la Concha 1998:170). Sólo en parcelas de demostración se han obtenido en la región de la Frailesca en Chiapas, hasta 12 toneladas por hectárea.

El sector agrícola de México presenta grandes asimetrías económicas, tecnológicas y de factores de producción frente a Estados Unidos. No obstante, el TLCAN es el primero que asocia como iguales a dos países desarrollados y uno subdesarrollado. El capítulo agrícola entre México y Estados Unidos es el más radical, pues ningún producto se excluyó del tratado y se acordó la total liberalización del sector para el año 2008. Canadá excluyó del tratado los productos avícolas y lácteos que mantienen sistemas de Administración de la Oferta. México en el Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay del GATT, por ser un país subdesarrollado tiene el compromiso de reducir sus aranceles en 24 por ciento, con una reducción mínima de 10 por ciento para cada producto hasta el año 2004. El reconocimiento de estas asimetrías en el sector era el punto de partida para que en el TLCAN se otorgara un trato diferenciado a México y se aceptaran plazos especiales de transición antes de llegar a la liberalización total.

En general México no cuenta con ventajas comparativas ni competitivas frente Estados Unidos o Canadá en la producción de granos y oleaginosas, mientras presenta ventajas en la producción de hortalizas y frutas tropicales. Más de un 90 por ciento de las importaciones agrícolas totales de México son de granos básicos, oleaginosas y productos derivados. El comercio de granos básicos y oleaginosas de México con Estados Unidos es un comercio de una sola vía. México importa granos básicos y oleaginosas de Estados Unidos. En las actividades agropecuarias y forestales, México presenta mayores asimetrías en relación con los otros dos países, que en cualquier otro de los sectores incluidos

en el tratado. En la década de los noventa, la agricultura de Estados Unidos y Canadá estuvo dominada por granjas de gran escala y firmas gigantes de procesamiento de alimentos. El sector agrícola mexicano está integrado por un sinnúmero de pequeñas explotaciones agrícolas y pequeños procesadores (Hufbauer 1992:281).

CUADRO 4.17. ASIMETRÍAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: 1990		
Indicadores económicos	México	Estados Unidos
PNB millón dólares	176	4,850
PIB agrícola/ PIB total %	7.9	1.8
PIB per cápita miles de dólares	2.3	20.9
PEA agrícola / PEA total %	22.8	2.8
Población millones de habitantes	86	250
Superficie cultivada total	23.1	187.9
Superficie cultivada per cápita	0.269	0.752
Part. Export. e Import. en el PIB total %	15 y 16	7 y 9
Fuente: USDA, ERS, FAS (1992).		

El papel que jugó el TLCAN para cada uno de los tres países integrantes fue diferente. Para México el TLCAN fue determinante dentro de su estrategia macroeconómica, en la orientación de mercado adoptada. La negociación en México estuvo en mayor medida relacionada con el cambio estructural, mientras que para los canadienses y estadounidenses fue un mero acuerdo comercial (Shwedel 1992:41). Para México, las decisiones tomadas para la agricultura tendrían gran impacto en el futuro del campo. El tratado institucionalizó el modelo económico neoliberal y pretendió darle un carácter definitivo e irreversible. Estados Unidos promovió el TLCAN como una medida de seguridad en sus relaciones con México y Canadá para reforzar la estabilidad económica en ambos países y garantizar la permanencia de las reformas de políticas y comercio logradas desde mediados de los ochenta (USDA, ERS 1997:8). Según la primera evaluación del USDA, uno de los principales logros del tratado fue impedir a México la tentación de recurrir a políticas proteccionistas durante la crisis de 1995 (USDA, ERS 1997:7).

Si se advierte que la competitividad agropecuaria entre dos o más naciones está determinada por su grado comparativo de desarrollo tecnológico, por su provisión de recursos naturales y por su política gubernamental de fomento rural que apoye o desestime la capitalización de los productores. En los factores de este trinomio es clara e incuestionable la superioridad de Estados Unidos (Calva 1998:400), así como la remota posibilidad de que la apertura comercial estimule el desarrollo de los productores mexicanos hasta el alcance de condiciones

equiparables. Tampoco se puede pensar, para el corto y mediano plazos, en la posibilidad de superar el enorme diferencial tecnológico actualmente existente entre los dos países.

4.3. COMERCIO DE MAÍZ ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

La visión acerca del comercio de maíz entre México y Estados Unidos comprende y justifica fundamentalmente la incapacidad de los productores mexicanos y los compromisos del gobierno de México ante el TLCAN. Asimismo, las posturas críticas y las validaciones del tratado, coinciden o se enfocan con previsiones de la caída de la producción de maíz mexicano y su enorme sensibilidad ante el comercio internacional. Diferencian a este grano con el resto de la agricultura mexicana, buscan el aplazamiento de la apertura del comercio y de la competencia internacional, pretenden la continuación de protecciones y evocan una responsabilidad para la protección de los productores menos competitivos. Se trata de proteger a los productores al evitar la entrada inmediata de un agresivo comercio, sin advertir que desde hace tres décadas el maíz norteamericano satisface en gran parte el consumo mexicano y provoca eso que se quiere satanizar o posponer.

No se entiende que todas las buenas intenciones y políticas para preparar a los productores a entrar en el comercio internacional llegaron tarde o se manifiestan inoportunamente, que las pretensiones de posponer la apertura comercial del maíz resultan obsoletas. Desde hace mucho sucede lo que intentan provocar o evitar y condenar. La reconversión de los productores maiceros y la defensa de las masas susceptibles de afectación, son asuntos originados en el pasado y no en el momento en que será formal y totalmente abierto el comercio de maíz. Falta entender que la transición de la problemática asociada a la producción maicera es cosa remontada desde hace unas décadas, se manifiesta y vive en el presente y no arrancará precisamente en épocas posteriores al plazo de la apertura comercial del maíz del TLCAN. Comenzó desde la década los setentas y está ocurriendo francamente lo que tenía que suceder desde los ochentas, no es necesario esperarlo unos años más.

Debido a la importancia del cultivo del maíz en México y a la falta de competitividad general de la producción mexicana frente a la de Estados Unidos, varios sectores sociales han demandado al gobierno excluir al maíz del TLCAN. No obstante, sin el consenso de la sociedad civil, el gobierno mexicano acordó la liberalización del maíz en el tratado, bajo los supuestos de que la apertura comercial forzaría la reconversión de cultivos hacia productos con mayor competitividad en el mercado internacional. Por eso, el programa de desgravación para cada uno de los productos agropecuarios resultó el aspecto medular de las negociaciones del tratado (Téllez 1994:133). En dicho programa los negociadores mexicanos del tratado argumentaron haber conseguido una protección "extraordinaria" para el maíz, por ser un producto considerado "altamente sensible" a las importaciones.

Esta decisión impactaba la actividad de alrededor de 2.3 millones de productores con predios de menos de cinco hectáreas y sin capacidad competitiva. Pretendía que 4.7 millones de hectáreas fueran reconvertidas a otro cultivo y se dejaran de producir 7.1 millones de toneladas de maíz en esa superficie.

El maíz y el frijol son los productos más importantes por su participación en la producción, en la superficie cultivable y en el empleo rural. Por ello para facilitar la transición durante un periodo de protección de estos productos, de un mercado protegido a un mercado libre internacional, México "estableció" una categoría de desgravación de muy largo plazo, concretamente quince años (Téllez 1994:141). Al

terminar ese plazo, se cumplirán casi cuatro décadas de haberse iniciado la apertura comercial al maíz extranjero con volúmenes relevantes. No se visualizaron los veinte años anteriores de ocurrencia del fenómeno, cuando se discutieron, defendieron y prepararon las condiciones y los plazos de protección para el maíz ante la apertura comercial que resulta de la política y de los tratados internacionales establecidos o previstos alrededor de 1990.

Además de la falta de visualización del fenómeno, la “transición” esperada para el maíz desde antes de la entrada en vigor del TLCAN hasta antes del cumplimiento de ese plazo de “protección” de quince años, difirió enormemente de la realidad y no pudo influir en la preparación de cambio pretendido ni en el cumplimiento de ese plazo de protección o la conversión de los productores. El consumo aparente de maíz en México,³ mostró una tendencia sostenida a la alza durante el periodo previo al TLCAN. En 1989 ese consumo aparente era de 14.6 millones de toneladas. Alrededor de un cuarto de la oferta de maíz era importado. Para el año siguiente, aumentó a 18.7 millones de toneladas, debido al abrupto crecimiento de la producción, y al ligero aumento de las importaciones, que representaron un 22 por ciento. A principios de los noventas, el gobierno mexicano terminó con la prohibición de utilizar al maíz como alimento para el ganado. Esta prohibición protegía la oferta del grano como alimento básico y fue tan efectiva que el sorgo se convirtió en el principal grano para la alimentación animal. Desde la perspectiva del USDA con esta medida se “...refleja el espíritu de libre comercio del TLCAN y provee un estímulo indirecto para el comercio de maíz con Estados Unidos”, sin embargo cabe señalar que la eliminación de esa prohibición no responde a ningún compromiso del tratado (Leaders 1997:26).

Comúnmente, por parte de los críticos, se atribuye al tratado internacional establecido entre México y Estados Unidos, el fomento y la “realización” de un comercio que pone en desventaja a México y lo hace dependiente, porque obedece a intereses antinacionalistas. Además, este comercio se comprende en un contexto de cambio de la actitud tradicional del gobierno mexicano en el manejo de sus relaciones con el vecino país del norte, sobre todo a partir de los años noventa en que se acelera la negociación y la firma del TLCAN. Se dice que de acuerdo con los términos de este nuevo tratado, se abren totalmente las puertas para una intervención más directa en la economía del país, y se da la pauta para una dependencia cada vez más estrecha en el intercambio comercial, en el desarrollo productivo y en el sistema financiero en poder de los grupos extranjeros, pero sobre todo en la dependencia en el sector alimentario que apunta a ser definitiva. Es más se contempla la caída de la producción nacional y se cierran perspectivas claras para su impulso.

Por ejemplo, según el análisis realizado por González Pacheco,⁴ con un escenario sin cambio en las condiciones de mercado como las correspondientes al

³ En este caso se considera únicamente producción más importaciones.

⁴ González Pacheco (1993) presenta los resultados obtenidos con un modelo econométrico para estimar la producción y el consumo de los principales componentes de la canasta básica de la dieta del mexicano. El modelo se ubica en el contexto de la dinámica interna de la producción y el consumo observado a lo largo de los últimos 30 años; asimismo no considera las modificaciones que podría inducir la implementación del TLCAN, ni una incorporación abrupta de tecnología al campo que incrementara substancialmente los niveles de productividad. Con esto González explica que en la estimación de los modelos de producción y consumo que se construyeron para proyectar los valores esperados de las variables para los años comprendidos en el

período de 1960 a 1991, se preveía que en el largo plazo la producción nacional, de productos como el maíz y el frijol, sería suficiente para cubrir la demanda. Sin embargo, se consideraba que al entrar en vigencia el TLCAN, y comenzar a disminuir la protección arancelaria en ambos cultivos, la producción de maíz tendería necesariamente a disminuir por resultar los costos de producción internos superiores a los del mercado internacional, lo mismo podría ocurrir con el frijol, sólo que este producto siempre ha tenido mejores precios en el mercado y su cultivo continúa siendo redituable. En los productos como el trigo, arroz y soya, las condiciones previstas se darían claramente deficitarias. México no tendría factores favorables para su cultivo y necesariamente se dependería de las importaciones (Cuadro 4.18.).

Año	Maíz		Trigo		Arroz		Frijol		Soya	
	Produc-ción	Consu-mo	Produc-ción	Consu-mo	Produc-ción	Consu-mo	Produc-ción	Consu-mo	Produc-ción	Consu-mo
1998	19,393	15,019	3,595	5,195	279	708	2,615	902	1,290	3,100
1999	20,784	15,273	3,508	5,272	279	740	2,884	893	1,648	3,276
2000	21,504	15,553	3,504	5,348	282	777	3,435	880	2,157	3,462

Fuente: González Pacheco (1993).

Al transcurrir los años, la realidad se dio de manera distinta a pesar del aumento del comercio internacional de maíz para México. La producción nacional superó al consumo previsto por González aunque quedó por abajo del volumen estimado. Las exportaciones no tuvieron relevancia porque el consumo se excedió demasiado de las proyecciones (Cuadro 4.19.).

Año	Produc-ción	Importacio-nes	Cambio en existen-cias	Exportacio-nes	Suministro Interno
1998	18,454.7	5,350.8	1,000.0	296.7	24,508.
1999	17,706.4	5,653.9	-2,000.0	79.3	21,280.
2000	17,556.9	5,445.2	-1,000.0	57.4	21,944.

Fuente FAO (2003).

período 1992-2000, se realizó una recopilación de la información relacionada con la superficie cosechada, el rendimiento por hectárea, las importaciones, las exportaciones, el consumo aparente y la producción para cada uno de los productos agropecuarios objeto del estudio en el periodo 1960-1991, así como de algunas variables macroeconómicas como el producto interno bruto, la población, el índice nacional de precios al productor y el índice nacional de precios al consumidor, emitidos todos ellos por fuentes oficiales publicadas por el Banco de México y la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para el mismo periodo. Los modelos utilizados son del tipo de regresión lineal múltiple. Cabe aclarar que al haberse incluido las importaciones en el modelo de producción, como es el caso del maíz, el resultado no es la producción nacional, sino la disponibilidad del producto en el mercado nacional.

La producción de frijol mostró un decremento a pesar de mantener la protección aplicada al maíz, llegó hasta 888 miles de toneladas en el 2000. Esta producción superó ligeramente el consumo proyectado por González. Por otra parte la producción de trigo alcanzó los niveles proyectados sin que el comercio le influyera para su baja. La soya bajó casi a una quinta parte de su volumen producido para el 2000. El arroz superó las proyecciones.

Estrictamente si se parte de las condiciones prevalecientes hasta 1991 en el país, se están incorporando al análisis las condiciones de un mercado comercio internacional de maíz. Desde los setentas el maíz adquirido del extranjero cobró mayor importancia, durante las últimas dos décadas, progresivamente entró con mayores volúmenes, formó y consolidó un comercio internacional imprescindible.

Desde antes de la realización de aquellas proyecciones, en el corto plazo se daban circunstancias y manifestaciones contrarias a las críticas hechas y a las políticas aplicadas a la producción de granos y del maíz. Ni siquiera en el corto plazo atinaron con sus observaciones. Entre 1991 y 1993 el aumento de la producción de maíz sustituyó las importaciones que se redujeron hasta menos del 1 por ciento en 1993. Durante 1990 y 1993 las importaciones mexicanas de este grano fueron a niveles muy bajos. A la par, algunas políticas agrícolas estimularon la producción de maíz mientras que otras prepararon un mejor terreno para las importaciones. No obstante de que los precios de garantía de maíz en México estuvieron muy arriba de los niveles internacionales a principios de los noventas, se dieron presiones hacia la superficie de otros cultivos, por lo que aumentó la producción de maíz (Leaders 1997:24).

En ese orden de ideas y críticas, el TLCAN se contemplaba como una amenaza hacia la fragilidad de la producción nacional y la agudización de la carencia de competitividad en las principales ramas del sector agropecuario. Se describía como una agresión sobre los dos grandes sectores responsables de la provisión de los bienes básicos de la alimentación nacional: el de granos y el ganadero (Fritscher 1994:125). Por ello, se dijo que al desaparecer la protección gozada por estos sectores antes de la firma del TLCAN, la sociedad mexicana se vería colocada súbitamente frente al espectro de una crisis social sin precedentes, dada la incapacidad de su economía para absorber a la gran masa de desplazados rurales, generada por la política de apertura comercial. En México se tiene una estructura agraria que incluye a cuatro millones de pequeños granjeros pobres, supuestamente más descapitalizados que antes a causa de las políticas económicas que provocaron la severa crisis agrícola de los ochenta, en que los productores sufrieron una pérdida del 48.7% en los términos del intercambio de sus cosechas con respecto a los insumos (Calva 1995:402).

Al quedar desprotegidos, los segmentos del sector agropecuario productores de granos y ganado que proveen los rubros básicos de la alimentación en México, por los acuerdos del TLCAN, se identifica a favor de otros países la enajenación del destino alimentario de su población. Esta es una de las razones por las que en el seno del GATT un gran número de países se resistió a esta opción de dependencia y por razones estratégicas prefirió proteger a sus agricultores y conservar su autosuficiencia alimentaria, así tuviera que pagar un costo por ello.

Todo esto se expresó y se estableció a través de las políticas sin tomar en cuenta que antes ya se habían considerado y fomentado esas circunstancias proclives a la “dependencia alimentaria mexicana”. El ensayo de liberación arancelaria ocurrido en años previos a la firma del TLCAN (1988-1990) resulta una clara muestra.

Al momento de las negociaciones del TLCAN, en México, el maíz aún contaba con la protección de permiso previo de importación considerado como una barrera no arancelaria. Por ello se debía transformar este requisito en un arancel al seguir el método de tarificación del GATT definido con anterioridad (Cuadro 4.20.).

CUADRO 4.20. COMPROMISOS DE MÉXICO EN LA LIBERACIÓN DEL MAÍZ EN EL TLCAN				
(Fracción arancelaria: 10.05.90.99)				
Año	Arancel fuera de cuota		Cuota libre de arancel	
	tasa base		miles de toneladas	
	ad valorem %	Dólares / kg.	Estados Unidos	Canadá
Inicial	215.0	0.206		
1994	206.4	0.197	2,500.000	1.000
1995	197.8	0.189	2,575.000	1.030
1996	189.2	0.181	2,652.250	1.061
1997	180.6	0.173	2,731.818	1.093
1998	172.0	0.164	2,813.772	1.126
1999	163.4	0.156	2,898.185	1.159
2000	145.2	0.139	2,985.131	1.194
2001	127.1	0.121	3,074.685	1.230
2002	108.9	0.104	3,166.925	1.267
2003	90.8	0.087	3,261.933	1.305
2004	72.6	0.069	3,359.791	1.344
2005	54.5	0.052	3,460.585	1.384
2006	36.3	0.340	3,564.402	1.426
2007	18.2	0.017	3,671.334	1.469
2008	0	0	3,781.474	1.513

Fuente: elaboraciones propias con base en: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994:81)

El arancel se definió con base en el diferencial existente entre los precios internos y los precios internacionales, en el periodo base 1989-1991. Así para el maíz el arancel inicial de 215 por ciento significa que entre 1989 y 1991 los precios de garantía eran 215 por ciento mayores a los internacionales. El arancel se reduciría hasta eliminarse en quince años. Los primeros seis años se reduciría un 24 por ciento de acuerdo con el tipo de desgravación Ronda de Uruguay (GATT), para proseguir en forma lineal hasta llegar a cero en el año quince. Para los negociadores, el periodo de

transición permitiría a los productores adecuarse a una economía abierta. Desde su punto de vista, los plazos de quince años para el maíz resultaban suficientes.

La desgravación arancelaria para maíz tenía una mayor gradualidad que en el resto de los productos ya que se planteaba una reducción de solamente 24 por ciento durante los primeros seis años (Téllez 1994:141). La cuota libre de arancel se definió con base en el promedio de importación anual, ocurrido tradicionalmente en el mismo periodo. Para el maíz iniciaría con 2.5 millones de toneladas para Estados Unidos, y con mil toneladas para Canadá. Los volúmenes dentro de la cuota se importaban con arancel cero. Paralelamente la cuota aumentaba un 3 por ciento por año. Los aranceles equivalentes establecidos por México para las fracciones sujetas a permiso previo brindaban un margen de protección adecuado para el productor mexicano durante el periodo de transición (Téllez 1994:32). Desde la perspectiva del entonces subsecretario de agricultura, “estos aranceles, junto con la modalidad diseñada, otorgaban a los productores certidumbre respecto a un tránsito gradual a condiciones de libre comercio, sin perjuicio para la infraestructura productiva” (Téllez 1994:142).

Aun cuando los compromisos mexicanos ante el GATT, antecedieron cinco años al TLCAN y plantearon la transición maicera y la apertura comercial, no reciben la atribución de la misma fuerza ni son tan ensalzados como dicho tratado.

Para el principal producto derivado del maíz, la harina, sus compromisos de desgravación no consideraron el supuesto de establecer plazos y aranceles consistentes con la cadena de producción, pues únicamente se tasó con un 15 por ciento de arancel a desgravarse en diez años (Cuadro 4.21.).

CUADRO 4.21. HARINA DE MAÍZ		
Fracción arancelaria	11.02.20.01	
	Plazo de desgravación	
Tasa base %	Estados Unidos	Canadá
15	10 años	10 años

Fuente: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994)

Para consolidar la entrada al mercado internacional del grano, el gobierno mexicano ha tratado de regular las importaciones, la distribución, los precios y el consumo del maíz en México. Se ha considerado el rector del mercado y el facilitador de la transición de los productores maiceros, todo eso desde antes de la entrada del TLCAN. Sin embargo, el papel jugado por ese gobierno muestra una actitud contraria a los objetivos pretendidos y una participación marginal en ese mercado.

Como elemento de control del mercado y de fuerza gubernamental, Conasupo participó en la compra de alrededor del 25 por ciento de la oferta total (nacional e importada) entre 1989 y 1992, para 1993 y 1994 aumentó su participación en el mercado de maíz por arriba del 40 por ciento. Durante el periodo 1989-1993 la participación de Conasupo en las compras de la cosecha nacional fue aumentando a

la par que disminuyó su participación en las compras de grano extranjero. En 1989 alrededor del 47 por ciento de las compras de Conasupo fueron nacionales y entre 1991 y 1995 fueron el 100 por ciento. La producción doméstica de maíz estuvo protegida por permisos previos de importación hasta antes de la entrada del TLCAN. El principal importador era Conasupo. Antes de 1985 absorbía el 65 por ciento de las importaciones de maíz. Los permisos de importación para el 35 por ciento restante eran otorgados a importadores privados. Desde 1986 las importaciones de maíz por Conasupo se redujeron mientras que las de las compañías privadas productoras de maíz-tortilla aumentaron. Entre 1989 y 1990 Conasupo sólo controló alrededor de la mitad de las importaciones, el resto se otorgó a los importadores privados. Aunque el total de las importaciones se redujo entre 1991 y 1993, todas fueron introducidas por importadores privados.

El gobierno mexicano desapareció a finales de 1998 a la empresa estatal Conasupo, que todavía entre 1995 y 1998 había comprado más de 3 millones de toneladas de maíz por año y solicitó a las principales empresas transnacionales con operación en México, (tanto de capital mexicano como extranjero) se hicieran cargo del mercado. México es uno de los cinco mercados de granos de mayor interés para las firmas de Estados Unidos. Actualmente operan aquí tres de los mayores carteles mundiales, el formado por Cargill-Monsanto; el integrado por ADM-Dreyfus-Novartis-Maseca y el formado por Minsa-Arancia- Corn Products International. Maseca amplió su capacidad instalada en casi el triple y Minsa en casi el cuádruple durante la década de los noventa. El mercado privado de maíz se consolida velozmente, a la par que las transnacionales de los dos países fortalecen su integración, a costa de los productores.

A partir del TLCAN el consumo nacional aparente aumentó, como producto del incremento de las importaciones. La producción se ha mantenido relativamente estable a niveles de 18 millones de toneladas anuales, pero las importaciones han mostrado un comportamiento errático y en ascenso. Para el primer año de TLCAN, las importaciones de maíz aumentaron respecto al año anterior en 2.2 millones de toneladas, nivel cercano a la cuota libre de arancel comprometida con Estados Unidos.

Resultado de las importaciones en el periodo TLCAN, el consumo nacional aparente ha fluctuado entre 20 y 23.5 millones de toneladas, niveles muy superiores a los 14.5 millones de toneladas de 1989 y a los 18.3 millones de toneladas para 1993. Para 1996, 1998 y 1999, el consumo nacional es de más de 23.5 millones de toneladas, mientras en los restantes años del TLCAN el consumo es alrededor de 20 millones. Finalmente se cree que será el mercado el que marque la pauta en la producción del maíz.

Se piensa que hasta ahora la superficie cultivada de maíz ha desplazado a cultivos como el trigo, porque se contaba con precio de garantía y la seguridad de la compra por parte de Conasupo, pero a medida que estas garantías han desaparecido, los productores abandonan el cultivo si este no resulta redituable. La desaparición de Conasupo, su baja participación y su control de precios, no influyeron en alguna baja de la producción.

Las importaciones de maíz pasaron de representar el 2.9 por ciento de las importaciones agrícolas en 1993 antes del TLCAN, al 12.2 por ciento el año siguiente, y a cerca del 25 por ciento en 1996. Para los años posteriores bajaron

considerablemente. Desde la perspectiva de Estados Unidos el aumento de las importaciones mexicanas de maíz a raíz del TLCAN ha sido uno de los logros más satisfactorios (Cuadro 4.22.).

CUADRO 4.22. PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE MAÍZ EN LAS IMPORTACIONES AGRÍCOLAS Y SILVÍCOLAS (MILLONES DE DÓLARES)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balanza comercial										
Agropecuaria	48.5	204.5	-761.5	-121.9	-689.3	1,306.7	1,194.5	-420.4	-798.8	-323.8
Agrícola	-109.2	213.7	-700.2	-324.2	-740.1	865.6	1,086.1	-191.5	-615.8	-282.7
Importaciones										
Agrícolas y silvícolas	1,829.9	1,663.3	2,379.5	2,285.2	2,961.1	2,458.0	4,283.4	3,599.8	4,200.9	3,945.8
Maíz	435.3	178.5	183.3	66.8	365.2	373.0	1,061.8	359.2	623.9	599.1
Participación %	23.8	10.7	7.7	2.9	12.3	15.2	24.8	10.0	14.9	15.2

Fuente: datos de Banco de México (2000)

Las importaciones mexicanas de maíz alcanzaron un récord de 6.3 millones de toneladas en 1996, con un valor de más de mil millones de dólares.⁵ En los tres primeros años del TLCAN las exportaciones de Estados Unidos hacia México promediaron en 4.1 millones de toneladas, comparadas con el promedio anual de 1.6 millones de toneladas en el periodo 1990 a 1993. Un aumento de 100% de las exportaciones de Estados Unidos a MÉXICO (AMERICAN FARM BUREAU 1997).

La primera evaluación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos resalta respecto al impacto del TLCAN en el maíz, el dramático incremento del comercio desde su inclusión: "las exportaciones de maíz a los países contraparte han aumentado cinco veces en volumen y ocho veces en valor desde 1993". La posición de Estados Unidos como exportador neto se ha ampliado cada año, desde el inicio del acuerdo, "en 1996 el valor neto de las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México y Canadá fueron más de mil millones de dólares, diez veces más que el promedio del valor durante los tres años anteriores al tlcán" (USDA, LEADERS septiembre 1997:24).

México ha sido el principal mercado para el maíz de Estados Unidos con poca o ninguna importación de otros países. Las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México casi triplicaron su valor entre 1994 y 1996. México se colocó como el tercer mercado más grande de maíz para Estados Unidos. México ha importado más de la cuota libre de arancel cada año desde que el TLCAN inició y no ha aplicado los altos aranceles para los volúmenes fuera de cuota. Las exportaciones de Estados Unidos a México en 1994 fueron cercanas a los 3.1 millones de toneladas contra la cuota inicial de 2.5 millones. En 1995 las exportaciones de maíz excedieron los 2.8 millones de

⁵ Cabe señalar que la estadística oficial de comercio exterior de México y Estados Unidos presenta significativas diferencias. La estadística mexicana registra menores importaciones que la de Estados Unidos. Ver a Rindermann (2000 y 2004).

toneladas contra la cuota de 2.57 millones de toneladas. En 96 las exportaciones a México alcanzaron el récord de 6.3 millones de toneladas, más del doble de la cuota de 2.65 millones, a pesar de los altos precios de exportación de Estados Unidos (USDA, Leaders 1997:25).

Para 1999, el USDA señalaba que “México consistentemente ha permitido que las importaciones de Estados Unidos sobrepasen las cuotas libres de arancel, sin aplicar los altos aranceles para el volumen fuera de cuota. Bajo el TLCAN las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han promediado entre 1994 y 1998 los 521 millones de dólares, en contraste de los más bajos niveles de 35 millones en 1993 y de 400 millones en 1990” (usda.august 1999:99).

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos determinó como un efecto directo del tratado en el comercio del maíz, el crecimiento en sólo 5 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos a México.⁶ El fuerte crecimiento de las exportaciones de maíz en los años recientes, se debieron según el modelo del USDA a factores distintos al TLCAN tales como las reformas a las políticas. Aunque las reformas y el tratado han tenido la misma orientación hacia la liberalización de la agricultura, reforzándose mutuamente, en el caso particular del maíz, el aumento de las importaciones a niveles sin precedentes no es en sí mismo un efecto del tratado, que preveía los aranceles-cuota como protección por quince años, sino responsabilidad de la política económica mexicana.

El impacto de las importaciones de maíz en la producción y el mercado han crecido drásticamente durante todos los años de operación del TLCAN. Actualmente cubren alrededor de un cuarto del mercado doméstico. El aumento de las importaciones no ha sido resultado de la disminución de la producción que se ha mantenido alrededor de los 18 millones de toneladas, niveles récord a partir de 1993. Durante los primeros seis años del tratado —1994 a 1999— México importó 23.6 millones de toneladas de maíz,⁷ con un valor de 3 mil millones de dólares. De estas, 7.7 millones de toneladas ingresaron al país entre 1996, 1998 y 1999, sin pagar el arancel cuota correspondiente.

El gobierno de Zedillo decidió unilateralmente eliminar el arancel al maíz durante esos años y por este concepto el país dejó de recibir alrededor de dos mil millones de dólares. En el marco del TLCAN se han destinado a las importaciones de maíz, alrededor de tres mil millones de dólares de divisas, a la par que se ha regalado a los importadores del grano, alrededor de dos mil millones de dólares (Cuadro 4.23.).

⁶ El método del USDA para la evaluación del TLCAN, utiliza un modelo econométrico que permite diferenciar los impactos del TLCAN, de los impactos de las reformas a las políticas agrícolas de los países.

⁷ De acuerdo con la estadística conservadora del Banco de México (2000), superada con mucho por la estadística del USDA (1992, 1994 y 1997)

CUADRO 4.23. IMPACTO DE LAS IMPORTACIONES DE MAÍZ DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO DURANTE EL TLCAN 1994-1999

	volumen	valor	unitario	cuota TLCAN	fuera cuota		arance l	arancel no
	ton	dólares	dol/ton	ton	ton	valor dólar	%	cuota dólares
1994	2,225,697	255,684,648	115	2,575,000	-349,303		206.4	0
1995	2,634,359	351,512,783	133	2,652,250	-17,891		197.8	0
1996	5,634,721	995,286,145	177	2,731,818	2,902,903	512,752,829	189.2	970,128,353
1997	2,469,194	318,671,974	129	2,813,772	-344,578		180.6	0
1998	5,192,170	599,002,886	115	2,898,185	2,293,985	264,649,200	172.0	500,716,286
1999	5,444,807	574,105,897	105	2,985,131	2,459,676	259,350,698	163.4	490,691,521
Suma	23,600,948	3,094,264,333			7,656,564			1,961,536,160

Elaboraciones propias con datos de Banco de México (2000) y Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994).

El comercio exterior agrícola ha crecido de manera acelerada durante los años del TLCAN. Las exportaciones agrícolas mexicanas aumentaron en un 86.8 por ciento al pasar de 1.96 miles de millones de dólares en 1993, a 3.66 miles de millones de dólares en 1999. Las exportaciones hacia Estados Unidos aumentaron en un 80.8 por ciento entre 1993 y 1998.

Las importaciones agrícolas de México crecieron entre 1993 y 1999 en un 72.7 por ciento al pasar de 2.29 miles de millones de dólares a 3.95. Alcanzaron su récord en 1996 con 4.28 miles de millones de dólares. Las importaciones provenientes de Estados Unidos aumentaron en 104.8 por ciento entre 1993 y 1998.

Durante el periodo TLCAN las importaciones agrícolas han crecido menos que las exportaciones, debido a que México había iniciado el proceso de apertura comercial desde 1989. Durante el periodo largo 1990-1999, que incluye el periodo de las reformas, la situación es inversa: las importaciones agrícolas crecen ligeramente más que las exportaciones al aumentar en 115.6 por ciento, en tanto las segundas aumentan 112.8 por ciento

Durante el periodo de reformas, 1990-1993, la apertura comercial provocó que las importaciones crecieran a una tasa anual media de 11.8 por ciento, mientras las exportaciones mexicanas crecieron sólo al 6.8 por ciento. El tratado buscó, entre otros objetivos compensar la apertura comercial unilateral iniciada por México, de ahí que durante los seis años del TLCAN las exportaciones agrícolas crecieron a una tasa promedio anual de 13.3 por ciento y las importaciones disminuyeron la velocidad de su crecimiento en promedio anual de 7.4 por ciento. En la totalidad del periodo 1990-1999 las importaciones crecieron a una tasa anual media de 10.1 por ciento mientras las exportaciones crecieron a una tasa ligeramente menor de 9.9 por ciento (Cuadro 4.24.).

CUADRO 4.24. MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA (TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL)				
	1990-1993	1994-1999	1990-1999	1990-1998
Exportaciones	6.75%	13.33%	9.91%	11.06%
Importaciones	11.75%	7.44%	10.08%	12.61%
Fuente: Cuadro 4.22.				

Estos datos enorgullecen a los negociadores del tratado y a los diseñadores de las políticas agrícolas y comerciales de México, sin embargo esconden el profundo costo social y económico que el tratado ha tenido en el sector agrícola.

La comercialización de la producción nacional en el mercado interno enfrenta serias dificultades por la competencia con las importaciones. Los precios internos se sitúan a nivel del mercado internacional y en algunos años como 1995 y 1996, los precios fijados por Conasupo se situaron por abajo de los precios internacionales. Los precios cayeron en 45.2 por ciento entre 1993 y 1999. Los subsidios a la producción de maíz medidos como equivalente de subsidio al productor pasaron de 53 por ciento en 1993 a sólo 18 por ciento en 1996.

Las importaciones de maíz han sido controladas en su mayoría por empresas privadas, que desde 1999, son los únicos importadores, después de que el gobierno eliminó a la Conasupo. Las importaciones presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Los principales importadores son a la vez los más importantes compradores de granos en el país. Muchas de ellas son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero. Entre la lista proporcionada por el Banco de México (2000) sobre los principales importadores en 1996 y 1998 se encuentran Cargill, Continental, Anderson Clayton, Purina, Elgo, Pilgrims Pride, Archier Daniells Midland, Dreyfus, Arancia y varios más.

Los importadores —ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros, y comercializadoras— reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin arancel, utilizan créditos blandos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos. Este financiamiento a tasas de alrededor de 6.25 por ciento anual en 1999, con plazos de pago de hasta dos años, es utilizado para comprar maíz mexicano. Por la presión de las importaciones los compradores bajan los precios en el mercado nacional, y ofrecen a los productores a lo sumo un precio equivalente al internacional, puesto en el lugar de consumo (precio de indiferencia).

Los cálculos para determinar el arancel consideraban el diferencial de precios internos e internacionales y el promedio tradicional de importaciones. Pretendían mantener y aumentar paulatinamente el volumen de la cuota de importación sin arancel y disminuir el diferencial de precios. El gobierno mexicano al eliminar unilateralmente la protección, coloca a los productores mexicanos en el mercado abierto, sin ningún periodo de transición.

Si el gobierno mexicano respetara los cupos de importación, e incluso adecuara los calendarios de importación para evitar que se sobrepusieran a las cosechas nacionales, los precios a los productores en México se regirían por la oferta y

demanda interna, y el precio máximo del maíz tendría como tope el precio del maíz internacional más el arancel. Los productores mexicanos podrían impulsar sistemas de “administración de la oferta” que les permitieran precios mucho más altos que los del mercado internacional, al menos durante el periodo de transición (Cuadro 4.25.).

CUADRO 4.25. PRECIO DOMÉSTICO TOPE DE MAÍZ CON ARANCEL EN EL TLCAN (DÓLARES POR TONELADA)				
Año	Nacional	Internacional	Arancel %	Con arancel
1994	199.59	140.60	206.0	429.6
1995	169.86	158.60	197.8	471.0
1996	171.70	192.40	189.2	556.0
1997	150.03	141.66	180.6	397.5
1998	144.58	122.32	172.0	322.9
1999		101.00	163.4	258.0

Fuente: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994).

El mayor consumo de maíz de las poblaciones urbanas se da a través de la tortilla. La industria de la tortilla en México está constituida por cerca de 45 mil tortillerías, alrededor de 10 mil molinos de nixtamal y cuatro grandes empresas productoras de harina de maíz nixtamalizado.⁸ Las cuatro empresas de harina de maíz, constituyen el sector tecnológico de punta para la elaboración de tortilla. Estas empresas están ligadas a las principales empresas transnacionales comercializadoras, industrializadoras y distribuidoras de granos.⁹ Maseca es la principal empresa de la industria para la fabricación de harina de maíz y tortilla en México y en el mundo. Cuenta con 17 plantas y una capacidad instalada superior a 2.8 millones de toneladas al año. Abastece alrededor del 70 por ciento de la harina de maíz que se utiliza en el país y produce el 32 por ciento de las materias primas que consume la industria de la tortilla nacional. Controla el 75 por ciento del mercado de Estados Unidos, donde se localizan 19 grandes fábricas de tortillas que pueden producir alrededor de 600 mil toneladas al año y absorbe el 80 por ciento del mercado centroamericano (Sagar 2000:27). Maseca está vinculada a uno de los principales carteles en el mercado mundial de granos. Hace unos años, la empresa Archer Daniels Midland (ADM), adquirió el 22 por ciento de las acciones de Maseca. Cabe señalar que ADM tiene una gran capacidad de almacenamiento de granos alrededor del mundo, es una vasta red de plantas procesadoras de granos y de infraestructura comercial y de transporte. Compite con otros gigantes transnacionales como Cargill y tiene gran presencia en Europa. Compró partes de Dreyfus y a través de empresas subsidiarias está conectada a Novartis, la segunda productora de semillas transgénicas de granos, interesada en desarrollar maíz blanco Bt, y también dominante en la producción de agroquímicos (De Ita: abril 1999).

⁸ Información de la Cámara Nacional del Maíz Industrializado (2000:27).

⁹ Ver De Ita (enero 1999).

Minsa es el resultado de la desincorporación de la empresa estatal Miconsa, ocupa el segundo lugar en el mundo en la producción de harina de maíz. En México tiene una capacidad de 1.2 millones de toneladas anuales y controla el 28 por ciento del mercado nacional. Cuenta con seis plantas regionales en: Los Mochis, Guadalajara, Saltillo, Jaltipan, Arriaga y México. En Estados Unidos tiene una capacidad instalada de 72 mil toneladas en dos plantas, una en Iowa y otra en Texas, desde donde busca cubrir el 28 por ciento del mercado de ese país. Minsa está integrada con Arancia, la tercera empresa en importancia en la industria de maíz mexicana. Arancia es la empresa más importante en la fabricación de alta fructuosa en México. Ambas están asociadas a una empresa de Estados Unidos, Corn Products International. El cartel que forman tiene muy poca fuerza a nivel mundial (De Ita: abril 1999).

Además en México opera el otro gigante transnacional de la industria de los granos formado por Cargill-Monsanto. Cargill tiene establecida su cadena de producción alimentaria, desde la producción de semillas hasta el procesamiento de alimentos, pasando por la ganadería por contrato de puercos, aves, carneros y vacunos que utiliza sus propios alimentos balanceados, la comercialización y transporte de granos, el control de varios puertos y elevadores, la molienda y fabricación de harina, edulcorantes de alta fructuosa y etanol. Recientemente en años pasados, las leyes antimonopolio de Estados Unidos impidieron a Cargill adquirir Continental, otra de las más importantes empresas de granos a nivel mundial. Esta compra hubiera significado el control de más de 40 por ciento de todas las exportaciones de maíz de Estados Unidos, un tercio de las de soya y un 20 por ciento de las de trigo. Cargill en 1998 formó una asociación con Monsanto, la compañía que controla el 85 por ciento del mercado de semillas transgénicas de granos, y líder en la producción de agroquímicos. El cartel formado por Cargill/Monsanto une a dos gigantes en respectivas fases del sistema de producción de alimentos.

Los vínculos entre Cargill-Monsanto y ADM-Novartis, alertan sobre la inclusión de semillas genéticamente modificadas en los paquetes tecnológicos, que además de la erosión genética que provocan, profundizan la dependencia de los campesinos frente a las transnacionales.

Durante los seis años de operación del TLCAN, Estados Unidos ha consolidado su participación en el mercado agrícola mexicano al absorber en promedio el 72.8 por ciento de las importaciones, en tanto que entre 1990 y 1993 absorbía el 70.8 por ciento. México representa un mercado cada vez más importante para las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. Las exportaciones de Estados Unidos a México previas al TLCAN absorbieron en promedio el 6.2 por ciento de sus exportaciones totales. Durante el periodo TLCAN absorben el 9.3 por ciento en promedio y alcanzaron el 13 por ciento en 1998 y 1999. Estados Unidos compensó la reducción de sus exportaciones agrícolas al resto del mundo con el aumento de sus exportaciones hacia los países del TLCAN. Entre 1997 y 1998 las exportaciones de Estados Unidos al resto del mundo cayeron en 15 por ciento, pero sus exportaciones a México aumentaron en 24 por ciento.

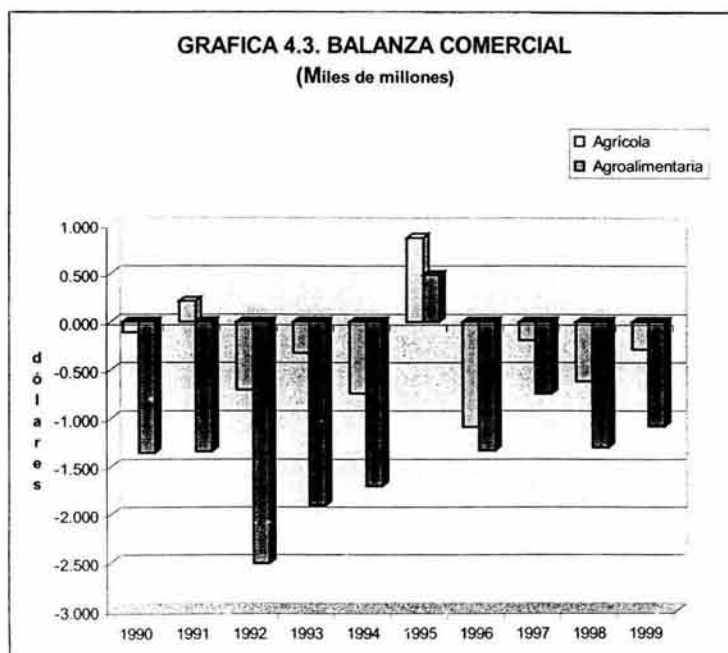
México, durante el periodo TLCAN aumentó ligeramente su participación en el mercado de Estados Unidos al absorber el 21.1 por ciento de sus importaciones cuando previamente al TLCAN absorbía el 20.5. México antes del TLCAN destinaba el 80.7 por ciento de sus exportaciones a Estados Unidos y durante el TLCAN destinó el

73 por ciento. México ha logrado una ligera diversificación de sus exportaciones, acompañada de un muy poco significativo aumento de su participación en el mercado de Estados Unidos. En 1989 sin tratado ni apertura comercial México absorbió el 22.1 por ciento de las importaciones de Estados Unidos, porcentaje similar al de los años de operación del TLCAN.

La balanza comercial agrícola, y agroalimentaria ha sido deficitaria durante todos los años de operación del tratado, excepto en 1995, cuando la devaluación del peso y la recesión eliminaron los efectos de la reducción de los aranceles. El poder de compra de los consumidores se redujo, a la par que aumentó la competitividad en precios de corto plazo para las exportaciones. El superávit duró mientras la inflación alcanzó a la devaluación y para 1996 la balanza comercial volvió a ser deficitaria. La balanza agroalimentaria durante el periodo TLCAN promedia un déficit anual de mil millones de dólares (Cuadro 4.26. y Gráfica 4.3.).

CUADRO 4.26. BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA Y AGROALIMENTARIA TOTAL Y CON ESTADOS UNIDOS (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)											
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balanza Agrícola		-	0.214	-	-	-	0.865	-	-	-	-
		0.109		0.700	0.324	0.740		1.086	0.191	0.616	0.283
Balanza con Estados Unidos	0.002	0.154	0.258	-	-	-	0.419	-	-	-	-
				0.313	0.018	0.390		0.889	0.068	0.401	
Balanza Agroalimentaria		-	-	-	-	-	0.484	-	-	-	-
		1.355	1.342	2.513	1.905	1.703		1.332	0.746	1.299	1.080
Balanza con Estados Unidos	-	0.180	-	-	-	-	0.525	-	-	-	-
	0.387		0.382	1.277	0.793	1.539		1.441	0.867	1.287	

Fuente: elaboraciones propias con datos de: Economic Research Service/USDA, NAFTA/WRS-99-1/August 1999 y Banco de México (2000)



La apertura comercial del sector agroalimentario mexicano entre 1989 y 1993 aumentó el valor de las exportaciones de Estados Unidos a México en 32 por ciento al pasar de 2.76 miles de millones de dólares a 3.65 miles de millones. Durante los seis años del TLCAN las exportaciones de Estados Unidos a México promediaron 5.08 miles de millones de dólares y aumentaron un 56 por ciento al pasar de 3.6 miles de millones de dólares en 1993, a 5.6 miles de millones en 1999. Durante 1998 las exportaciones estadounidenses a México alcanzaron el récord de 6.2 miles de millones de dólares.

Las exportaciones agroalimentarias de México a Estados Unidos también aumentaron y alcanzaron en 1998 la cifra récord de 4.7 miles de millones de dólares. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) esperaba un aumento de las exportaciones anuales a México de 2.6 miles de millones de dólares al finalizar el periodo de transición de quince años. Las expectativas del USDA ya fueron cubiertas en 1998, quinto año del tratado (USDA-ERS 1997).

México es considerado país importador neto de alimentos, en tanto Estados Unidos y Canadá son dos de los principales exportadores de granos y oleaginosas en el mundo. México cuenta con ventajas comparativas y competitivas en la producción de frutas y hortalizas tropicales. Esta complementariedad teórica entre México y los otros dos países firmantes del tratado representa para México serias amenazas y dificultades derivadas de la negociación.

El tratado profundiza la dependencia alimentaria del país pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos. Las importaciones mexicanas de granos y oleaginosas han casi duplicado su valor en el periodo TLCAN al pasar de 2 mil millones de dólares en 1993, a 3.9 miles de millones de dólares en 1999. Mientras las importaciones de productos derivados de granos y oleaginosas aumentaron en un 40 por ciento al pasar de 191 millones de dólares a 265 millones en el mismo periodo.

La dependencia alimentaria se ha profundizado. Para 1999 el consumo nacional de maíz proviene en un 25 por ciento de importaciones, el de trigo en 47 por ciento, el de frijol en 12 por ciento y el de soya en un 97 por ciento, ya que su producción prácticamente desapareció por efecto de las políticas agrícolas y la apertura comercial.

Más allá de los datos globales, la producción de granos básicos y oleaginosas y los productores que a ella se dedican han resultado perdedores netos del capítulo agrícola del tratado. La negociación del TLCAN implicó para México sacrificar la producción de granos básicos y oleaginosas que ocupa el 71 por ciento de la superficie sembrada, aporta el 40 por ciento del valor y a la que se dedican alrededor de 3.5 millones de productores, en su mayoría (más del 85 por ciento) con parcelas menores a cinco hectáreas, a cambio del acceso a mercados para la producción de hortalizas y frutas tropicales que ocupan el 5.4 y 3 por ciento de la superficie agrícola, aunque aportan alrededor del 35 por ciento del valor.

Sin embargo, entre 1993 y 1999 la superficie dedicada a la producción de granos básicos y oleaginosas aumentó un 12.3 por ciento, al pasar de 13 millones de hectáreas en 1993 a 14.6 millones de hectáreas en 1999. La superficie cultivada con

frutas creció sólo 163 mil hectáreas entre 1993 y 1999, y la de hortalizas aumentó su extensión en 72 mil hectáreas en el mismo periodo (Cuadro 4.27.).

CUADRO 4.27. PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS AGRÍCOLAS (MILES DE TONELADAS Y DE HECTAREAS)						
Año	Granos básicos y oleaginosas		Frutas		Hortalizas	
	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	superficie
1988	22,793.3	14,540.7				
1989	23,322.6	13,770.8	8,567.3	676.8	40,820.6	1,572.7
1990	27,806.2	14,305.8	5,465.5	683.8	40,226.5	1,432.4
1991	26,083.4	13,644.8	8,968.5	715.0	43,574.7	1,490.9
1992	28,273.4	13,215.0	9,329.8	766.0	40,672.9	1,535.3
1993	27,030.0	13,018.6	9,492.4	771.2	45,137.4	1,582.4
1994	28,915.4	14,855.8	10,117.0	795.0	38,864.6	1,544.1
1995	28,783.5	14,297.5	10,481.7	822.6	45,730.1	1,555.2
1996	31,245.4	15,035.0	11,151.9	865.7	46,003.5	1,634.7
1997	30,157.6	15,324.3	11,420.1	873.4	48,740.2	1,043.6
1998	31,035.3	14,834.5	10,494.2	899.4	54,037.1	1,691.1
1999 */	30,027.5	14,579.9	11,075.6	934.0	50,224.9	1,654.4

*/ Para 1999 producción esperada al cierre de los ciclos O-I 1998/99 y P-V 1999/99

Fuente: SAGAR (2000).

A pesar del TLCAN y de la falta de ventajas comparativas el patrón de cultivos mexicano sigue orientado hacia los granos básicos y oleaginosas, pues no existe ninguna otra alternativa viable en las condiciones actuales para la gran mayoría de productores del país. Estos productores que según el análisis anterior producen y comercializan con extremas y crecientes dificultades frente a la competencia de Estados Unidos.

El supuesto de “aprovechar las oportunidades del comercio internacional mediante la especialización en los productos con ventajas comparativas” (Téllez 1994: 125-126), no ha logrado compensar el déficit de la balanza comercial y enfrenta serias limitantes para continuar su crecimiento. En cambio la producción nacional de productos básicos se descapitaliza sistemáticamente sin protección frente a las importaciones y sin políticas de compensación ni fomento.

El TLCAN al reducir la protección de los granos y oleaginosas fortaleció la competitividad de la agricultura de Estados Unidos y debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. La producción de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN. Además de los efectos directos sobre la producción agrícola y los ingresos de la mayoría de los productores del país, éstos irradian al total de la cadena de producción: insumos, financiamiento, maquinaria, equipos, transporte, energía, plantas de transformación y empleos.

El impacto por producto ha sido diferenciado, a pesar de que para todos ellos son constantes el profundo aumento de las importaciones, la caída de los precios domésticos, la reducción de los subsidios y la eliminación o reducción de las políticas de apoyo. Por si fuera poco el gobierno mexicano inunda de importaciones de maíz el mercado con precios en contra de los productores nacionales. El gobierno mexicano hizo *dumping* a los productores de maíz (De Ita, Ana 2000).

El maíz al ser considerado “altamente sensible” en el TLCAN, se protegió con aranceles-cuota y plazos “extralargos” de desgravación de quince años. Pero el gobierno mexicano durante cuatro de los seis años de vigencia del TLCAN —1995, 1996, 1998 y 1999— eliminó unilateralmente la protección de la producción y el mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones libres de arancel. En 1995, las importaciones rebasaron ligeramente la cuota, pero para 1996, 1998 y 1999, años de cosecha récord de maíz —superiores a los 18 millones de toneladas— las importaciones sin arancel también fueron récord. La experiencia de 1996, es un ejemplo de la posición del gobierno mexicano en la construcción de un *dumping*¹⁰ técnico a los productores de maíz, que se repitió en 1998 y 1999.

En el mercado mundial el aumento de la demanda y la disminución de los inventarios provocaron el alza de los precios de los granos desde 1995 y se pronosticaba que esta tendencia continuaría para 1996.¹¹ Según el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) la producción mundial de maíz se reduciría en 10 por ciento con respecto a 1995, mientras que la de Estados Unidos tendría un declive del 20 por ciento. Debido al bajo nivel de sus inventarios, el gobierno de este país recomendó que de enero a agosto las exportaciones de maíz se restringieran a 15 millones de toneladas, en comparación con los 40 o 50 millones que exporta normalmente por año (Rudiño 21 de febrero de 1996).

Para la Secretaría de Agricultura, la escasez de granos y el aumento de precios en los mercados internacionales serían una oportunidad para “recapitalizar el campo”, pues a pesar de la necesidad de importar 9 millones de toneladas de granos básicos, (volumen similar al de los años anteriores), a precios más altos, la balanza comercial se mantendría en superávit por el aumento previsto de las exportaciones superior al aumento de las importaciones.¹² Los resultados en el comercio exterior se encargaron de demostrar lo contrario.

Aunque la Secretaría de Agricultura preveía una caída de la producción de maíz de 600 mil toneladas,¹³ los consumidores decidieron aumentar sus importaciones. Conasupo determinó en febrero importar un millón de toneladas de maíz, en contra de su programa inicial de no recurrir a importaciones (Rudiño 23 de febrero de

¹⁰ Se entiende por *dumping* la acción de inundar el mercado con importaciones baratas. Por lo general el *dumping* lo realiza un país contra otro, pero en este caso lo realiza el gobierno mexicano.

¹¹ Entre abril de 1995 y abril de 1996 el precio de la tonelada de maíz había subido de 110.7 dólares por tonelada a 182.2. Cotización promedio de maíz amarillo número 2, al contado, puesto en Golfo americano (*El Financiero* 15 de abril de 1996, p. 19A).

¹² SAGAR estimaba que las exportaciones agrícolas crecerían en 27%, a un ritmo mayor al crecimiento de las importaciones (Gómez Flores 16 de febrero de 1996).

¹³ Al 15 de abril, las estimaciones de producción de la SAGAR para el ciclo otoño-invierno eran de 3.1 millones de toneladas de maíz en una superficie de 990 mil hectáreas, que suponía una reducción por la sequía de 600 mil toneladas (16%) respecto al año anterior (Pérez 18 de febrero de 1996, y *El Financiero*, 15 de abril de 1996. p. 19A).

1996). Maseca informó a finales de abril que debido a la sequía importaría 500 mil toneladas de maíz y 2.5 millones de toneladas de harina de maíz (González 26 de abril de 1996). La Unión Nacional de Avicultores estimó que ese año las importaciones de sorgo y maíz para uso pecuario sumarían 6.1 millones de toneladas, de las cuales cinco millones serían de maíz.

Las importaciones llegaron a 3.45 millones de toneladas al primer semestre de 1996, mientras los precios internacionales de maíz alcanzaron sus niveles más altos entre mayo y julio, cercanos a los 200 dólares. Los resultados de producción de maíz para el ciclo otoño-invierno corroboraron los pronósticos de la Sagar. La producción de maíz de otoño-invierno fue de 3.16 millones de toneladas, menor únicamente en 572 mil toneladas respecto al año anterior y muy por arriba de la raquítica producción presentada en el ciclo 94-95, de sólo 686 mil toneladas, pero el clima en la opinión pública fue aprovechado por el gobierno mexicano para aumentar las importaciones de maíz sin restricciones a niveles nunca vistos.

La SAGAR pronosticó a finales de mayo una reducción de la producción de alrededor de 1.4 millones de toneladas de maíz del ciclo primavera-verano respecto al año anterior (Sagar 1996, y Rudiño 28 de junio de 1996). Pero además señaló que muchas zonas de riego y temporal estaban ampliando su actividad para recuperar el ritmo de siembra, por lo que las necesidades anuales de importación de granos se reducirían de 12 millones de toneladas a nueve millones, volumen similar al importado durante los últimos años (Gómez 21 de junio de 1996).

En sentido opuesto al informe de SAGAR, la Secretaría de Comercio (SECOFI) informó el 13 de junio, que el gobierno federal autorizaba la importación de siete millones de toneladas de maíz sin arancel. La justificación de tal medida era que dejarían de sembrarse 640 mil hectáreas de riego por la sequía, con una pérdida de 4 millones de toneladas de granos básicos. SECOFI citó como fuente de información a la propia Secretaría de Agricultura. SECOFI como apologista del libre mercado, se congratulaba de que el TLCAN garantizaría a México el acceso a los granos básicos que se dejaron de producir por la sequía (González 14 de junio de 1996).

Más allá de los datos, las decisiones se tomaron en la reunión celebrada por el Comité de Evaluación del Ejercicio de Cupos de Importación de Maíz que se realizó en la SECOFI, la última semana de junio. Este comité define las necesidades de importación de los productos básicos; está integrado por las secretarías de Agricultura y Comercio, Aserca, Conasupo, y Andsa y por representantes de los principales consumidores de granos: los ganaderos, las empresas productoras de alimentos balanceados, las empresas industrializadoras de harina de maíz, la industria almidonera y las comercializadoras. El comité no tenía representación de los productores, principales afectados por la liberalización de las importaciones, sino sólo de los sectores que tradicionalmente mantienen intereses contrarios a ellos. En la lista oficial de los importadores de maíz en 1996, proporcionada por el Banco de México, están registradas varias empresas transnacionales Anderson Clayton, Bachoco, Continental, Cargill, Elgo, Pilgrims Pride y Purina; grupos empresariales de importancia nacional como Aranal de Jalisco, Avícola del Mayab y Grupo Porcícola, ambos de Yucatán; Productores Agropecuarios de Tehuacán; Lala de Coahuila y la Asociación Sinaloense de Engordadores. Estos importadores y otros agentes presionaron por la ampliación de los cupos de importación sin arancel.

El TLCAN para 1996 obligaba a México a permitir la entrada de 2,652,250 toneladas de maíz de Estados Unidos. Aunque el anuncio de eliminación de aranceles era resultado de esta reunión. Ya para entonces habían pasado sin ninguna restricción 852 mil toneladas por arriba del cupo obligado por el TLCAN. A partir de junio, la SECOFI autorizó el ingreso sin arancel de un cupo total para el año de 1996 de 6.966 681 toneladas. De este total de cupos de importación le corresponderían al sector pecuario 46 por ciento, a Conasupo 20 por ciento, a la industria harinera 16 por ciento; a la industria almidonera 11 por ciento y a las empresas comercializadoras 7 por ciento (Rudiño 26 de junio de 1996).

De acuerdo con el Banco de México (2000), las importaciones definitivas de maíz sumaron 5.818 millones de toneladas. De éstas, 5.634 millones provinieron de Estados Unidos; 155 mil de Sudáfrica y 27 mil de China. Todas ellas entraron al país sin arancel, a pesar de que el tratado permitía un arancel de 189.2 por ciento para el volumen que sobrepasara la cuota. La cuota de importación de maíz de Estados Unidos sin arancel se sobrepasó en 2.982 millones de toneladas, más del cien por ciento. Es importante destacar que China y Sudáfrica no son miembros del TLCAN. Las importaciones de maíz tuvieron un valor de 1,061.8 millones de dólares, equivalente al déficit de la balanza comercial agrícola y silvícola juntas.

Por tanto, el gobierno mexicano realizó dumping en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción, en ese año de 18.026 millones de toneladas.

Las verdaderas razones del insólito aumento de las importaciones,¹⁴ no tuvieron que ver con la falta de producción doméstica y tampoco con los precios. Los precios de referencia marcados por Conasupo se encargaron de mantener los precios internos por abajo de los precios internacionales. El precio promedio del maíz nacional durante 1996 fue de 171.7 dólares la tonelada, mientras los internacionales, sin considerar costos al lugar de consumo fueron de 192.4. Además los precios pagados por el maíz importado, fueron también más altos que el precio del maíz mexicano.

El corazón del asunto se encuentra en los programas de apoyo a las exportaciones agropecuarias que impulsa el gobierno de Estados Unidos a través de la Commodity Credit Corporation —CCC— (1997 y 1998). En ambos programas la CCC avala los créditos otorgados por bancos privados de Estados Unidos para la venta de productos agropecuarios a compradores extranjeros, utilizando cartas de crédito.

Estos programas garantizan a los importadores un financiamiento a tasas muy bajas de interés (Libor, más una fracción), entre el 6 y 8 por ciento anual, con plazos de recuperación de hasta tres años en el caso de granos. La importación de granos se convierte así en un negocio financiero.¹⁵ Cualquier importador puede participar en

¹⁴ Respecto al año anterior, las importaciones de maíz en 1996 aumentaron su volumen en 121%, y su valor en 185%.

¹⁵ Aserca, durante los primeros años de su funcionamiento y cuando tenía como misión apoyar la comercialización agropecuaria gestionando operaciones de compra-venta (objetivo cancelado durante este sexenio) solicitó al gobierno mexicano establecer líneas de financiamiento a la comercialización que evitaran la competencia desleal de las importaciones que los créditos CCC promovían. El gobierno mexicano ha usado este tipo de créditos para obtener liquidez.

este programa si tiene posibilidades de trabajar con los bancos autorizados por la CCC (USDA, FAS 1993).

La línea CCC para México entre octubre de 1995 y septiembre de 1996 fue de 1,500 millones de dólares (ANEC 29 de julio de 1996). Además a partir del 30 de agosto de 1996, la CCC introdujo un nuevo programa de crédito directo para los importadores, (Supplier Credit Guarantee Program SGP) que les permite obtener los beneficios directos sin la intermediación de las instituciones financieras, aunque disminuye el plazo de recuperación a seis meses (CCC 1997). La Conasupo importó 1.27 millones de toneladas durante este año. Los productores nacionales de maíz enfrentaron la competencia del libre mercado. Las cifras de producción permitieron constatar que las excesivas importaciones no eran necesarias para abastecer la demanda nacional.

Para 1998 el cupo de importaciones de maíz sin arancel alcanzó los 5.2 millones de toneladas, (la cuota TLCAN era de 2.8 millones). Estas importaciones tampoco pagaron el arancel de 172 por ciento. Los importadores privados absorbieron su totalidad. Para el primer semestre de 1998 se habían asignado alrededor de 4 millones de toneladas. De estas el sector pecuario absorbería el 47 por ciento, el almidonero el 21 por ciento, las comercializadoras 16 por ciento y el harinero el 12.3 por ciento. Los precios de referencia del maíz fijados por Conasupo fueron similares a los internacionales, de ahí que los importadores no obtengan ventajas de los precios.

Ante las dificultades de comercialización ocasionadas por las importaciones los productores demandaron participar en el Comité de Cupos y revisar su funcionamiento. Para finales de 1998, el gobierno permitió la participación de un representante de la Confederación Nacional Campesina y otro de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad en el comité. El Secretario de Agricultura declaró que durante 1999 no se otorgarían cupos hasta que la cosecha doméstica hubiera sido realizada y modificó su otorgamiento en plazos semestrales a plazos trimestrales.

A finales de febrero de 1999, México anunció la autorización de cuotas de importación del TLCAN para 1.13 millones de toneladas de maíz de Estados Unidos para el primer trimestre, enero-marzo. Los fabricantes de alta fructuosa fueron autorizados con 432 mil toneladas, los harineros 113 mil, fabricantes de cereales 17,500; los engordadores de ganado, avicultores y fabricantes de alimentos balanceados 404 mil toneladas y Conasupo 58 mil.

Para 1999, con todo y representación campesina oficial los cupos de importación sin arancel volvieron a rebasarse a niveles cercanos a los de 1996. En 1999 las importaciones de maíz llegaron a 5.44 millones de toneladas, 2.44 millones por arriba de la cuota de 2.98 millones para ese año. Estas importaciones entraron a México sin pagar el arancel correspondiente de 163.4 por ciento (Gráfica 4.2 y Cuadro 4.4.).



Es evidente que durante los años 1996, 1998 y 1999 el gobierno mexicano realizó dumping contra los productores nacionales de maíz al permitir la entrada de maíz importado sin arancel, por arriba de la cuota exigida por el TLCAN. Durante el tercer, quinto y sexto año de operación del tratado la protección “extraordinaria” a la producción nacional de maíz, obtenida a decir de los negociadores mexicanos por ser un producto “sensible”, fue eliminada por convenir a los intereses de los importadores, muchos de ellos transnacionales.

CUADRO 4.28. VOLUMEN, VALOR Y CUPOS DE IMPORTACIÓN DE MAÍZ EN MÉXICO: 1989-1999

	Valor	Volumen importado	Cupos de importación
	Dólares	Toneladas	Toneladas
1989		3,648,712	
1990		4,102,843	
1991		1,423,332	
1992		1,313,661	
1993	21,322,198	152,149	
1994	255,696,816	2,225,715	2,500,000
1995	351,513,350	2,634,359	2,575,000
1996	1,034,552,400	5,817,658	2,652,250
1997	318,671,974	2,469,194	2,731,818
1998	599,002,916	5,192,170	2,813,772
1999	574,105,897	5,444,807	2,898,185

Fuentes: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) y Banco de México (2000)

El papel que juegan los programas de garantía de crédito a la exportación que aplica el gobierno de Estados Unidos a través de la ccc, es determinante en el aumento de las importaciones provenientes de Estados Unidos, y en el caso de maíz son el objetivo para importar productos, a precios muy similares a los del mercado doméstico y de calidad inferior. Los importadores de maíz, todos ellos privados en los últimos años, obtienen del gobierno mexicano la concesión de no aplicar el arancel sobre la cuota y obtener cupos de importación. Las importaciones les proporcionan crédito, para el maíz de 24 meses, a una tasa anual del 6.25 por ciento (ccc 1997). Al colocar en el mercado mexicano sus importaciones de maíz obtienen la liquidez para comprar la cosecha nacional, a la par que reducen los precios a los productores.

El principal programa que tiene un impacto en el maíz y en los otros granos es el programa de garantía de crédito a la exportación General Sales Manager gsm-102, con plazos de recuperación del crédito de 24 meses. Desde 1990, alrededor del 42 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se benefician de un esquema de subsidios administrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos. El total anual de crédito garantizado para las exportaciones agrícolas a México aumentó exponencialmente de 38 millones en 1982, a 1.1 miles de millones en 1989.

Para el año fiscal 1997, el gobierno de Estados Unidos autorizó a México una garantía por 1.075 miles de millones, de los que se ejercieron 800 millones. Para los granos destinados a la alimentación animal —que de acuerdo a la estadística de Estados Unidos incluyen entre otros al maíz, sorgo y cebada— la línea de crédito fue de 115.6 millones de dólares en 1997. Para el año siguiente (1998) la línea para estos productos fue de 24.2 millones de dólares; para 1999 fue de 429.5 millones de dólares, y para el año 2000, 77.9 millones de dólares (USDA FAS 1997, 1998, 1999 y 2000).

Además existe un programa de pronta recuperación, 180 días, que en algunos años ha apoyado en menores cantidades a los granos, el *Supplier Credit Guarantee Program* (scgp). En 1999, apoyó a los granos para alimentación animal con 10.8 millones de dólares y en el año 2000, se anunció ejercerá de 5.6 millones de dólares (USDA FAS 1997, 1998, 1999 y 2000).

La evaluación del TLCAN del Departamento de Agricultura de Estados Unidos correspondiente a 1999 afirma que “Estados Unidos y Canadá han usado créditos garantizados por el gobierno —no considerados un subsidio a la exportación— en las exportaciones de granos y oleaginosas a México” (USDA august 1999 99).

Ante todo eso, los productores mexicanos de maíz enfrentan año con año graves problemas para la comercialización de su producción en el mercado interno, ya que no existe para ellos ninguna protección. Los “intentos” del gobierno por modernizar al agro mexicano y a la producción de maíz han fracasado rotundamente con los paquetes tecnológicos y las semillas mejoradas, desde los beneficios esperados con la Revolución Verde, hasta el manejo de pagos directos a los productores (Procampo).

De todo lo anterior es importante destacar varios aspectos relacionados con el planteamiento del desarrollo agrícola basado en las ventajas comparativas, la apertura comercial y la sustitución de cultivos no competitivos, con el impacto del comercio de maíz en los productores tradicionales, con la actitud del gobierno ante

sus compromisos para protegerlos y jugar un papel determinante en la incorporación paulatina del comercio internacional de dicho grano, con los mecanismos y políticas aplicados al comercio y su regulación.

Desde el punto de vista “optimista” del gobierno, el TLCAN puso a México a “competir” en un plano de igualdad frente a Estados Unidos con la intención de fomentar la modernización y de exigir el desarrollo de los productores. EL gobierno comprende la apertura comercial como el incentivo para que los productores mexicanos adquieran la capacidad para enfrentar al país que es hoy en día uno de los principales productores agropecuarios del orbe y tiene una relevante trayectoria de hegemonía en el comercio mundial de productos agropecuarios de clima templado. Cabe señalar que en el sector agropecuario Estados Unidos es excedentario en una tercera parte respecto a su consumo interno, y es capaz de lanzar anualmente al mercado mundial más de 100 millones de toneladas de productos. En granos como el maíz, sorgo y soya, su participación en el mercado internacional oscila entre el 70 y el 80%; en arroz es el segundo exportador mundial (FAO 2000). Mientras tanto México no tiene ni siquiera la capacidad para alimentar a su población ni sacar de la miseria a la mayoría de sus productores maiceros.

Las producciones tradicional de maíz y frijol son los perdedores netos de la negociación de la agricultura del TLCAN. A seis años de operación del tratado, la supuesta protección extraordinaria para el cultivo, promocionada como un éxito de la negociación, ha sido eliminada sistemáticamente por decisión unilateral del gobierno mexicano. El gobierno mexicano contribuye y profundiza la dependencia alimentaria del país sin que las exigencias lo obliguen.

Desde sus premisas y sus políticas, al dismantelar su protección, el gobierno mexicano atenta contra la producción del alimento básico de la población, el cultivo más importante del país en cuanto a superficie sembrada, volumen de producción y número de productores.

Los aranceles-cuota del maíz —único instrumento definido para su protección— en atención a las profundas asimetrías y vulnerabilidad frente a las importaciones, han permitido al gobierno mexicano actuar contra los productores nacionales, para favorecer intereses privados transnacionales. Para la competencia de la producción de maíz con el mercado abierto internacional, no ha existido periodo de tránsito, sino que en los hechos se encuentra un mercado abierto sin restricciones. Esto ocurre en más de dos décadas y se asume con acelerada intención en los últimos años.

Con la desaparición de su papel como comprador-regulador del mercado, el gobierno mexicano dejó en manos de las transnacionales el mercado de los granos. Estas empresas son las principales importadoras de maíz de Estados Unidos a México, las mismas que durante 1995, 1996 y 1998 lograron aumentar los cupos de importación de maíz sin arancel por arriba de la cuota negociada en el TLCAN. Mediante este mecanismo reducen los precios a los productores en el mercado interno, a la par que se benefician de los créditos subsidiados que otorga el gobierno de Estados Unidos para impulsar sus exportaciones. Las transnacionales operan en un mercado sin fronteras. Estas empresas tienen una influencia decisiva en la determinación de los precios internacionales. Su control de la oferta de granos y su capacidad instalada en distintas partes del mundo les permite incidir en la

determinación de los precios, a partir de movimientos reales o especulativos. Además participan en el mercado de físicos y de futuros.

No obstante todo eso, la producción de maíz se mantiene a niveles récord de 18 millones de toneladas, por el esfuerzo de productividad de los campesinos mexicanos. Los productores a pesar de la caída de la rentabilidad de la producción de maíz y de los subsidios, no se han reconvertido a otro tipo de cultivos porque no existen alternativas viables en las condiciones actuales. Aunque ejercen su actividad en condiciones de descapitalización constante, persisten e incrementan los volúmenes de maíz.

Al margen de los planteamientos acostumbrados y formas de ver el comercio entre México y Estados Unidos, suceden condiciones en la producción, en las necesidades y el consumo de maíz, que conforman una realidad originada y regida por otros aspectos ajenos a los observados por las críticas o las simpatías y adhesiones hacia los tratados internacionales de comercio de ambos países. En México, el consumo de maíz en grano muestra una tendencia a la alza, mientras que el maíz producido no cubre la demanda interna y la satisfacción de esa demanda necesita de importaciones para cubrirse. La política mexicana y los tratados comerciales entre ambos países intentan “inventar” o responder a necesidades comerciales del maíz arraigadas desde hace varias décadas. Sus postulados, compromisos y estrategias son superados y anulados indiferenciadamente y no mantienen la capacidad de controlar dicho comercio. Por tanto, el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, con francas perspectivas de incremento y desarrollo, cuenta con las demandas, condiciones comerciales y aperturas para no encontrar limitaciones o restricciones significativas; asimismo, puede generar y obedecer a sus propias leyes encontradas por encima de las decisiones acordadas diplomáticamente entre ambos países. Es más, recibe fuertes impulsos de todos los agentes con capacidades comercializadoras o de las actitudes y políticas anuladoras de cualquier regulación establecida.

Estados Unidos ha logrado una mayor penetración del mercado mexicano y se ha fortalecido como principal proveedor de las importaciones agrícolas y de maíz de México. Esta situación avanza mientras aumenta la liberalización acordada en el TLCAN.

5. COMERCIO DE MAÍZ ANTE LAS REGULACIONES Y POLÍTICAS

5. COMERCIO DE MAÍZ ANTE LAS REGULACIONES Y POLÍTICAS

La estructura de regulación vigente del comercio de maíz entre México y Estados Unidos se comprende en el TLCAN, primer tratado que asocia a un país desarrollado a otro subdesarrollado. Este tratado genera compromisos para la agricultura de México, e influye en decisiones nacionales. Su negociación es la más radical debido a que incluye todo el comercio de productos agrícolas y alimentarios, así como que quita las protecciones a la producción interna. Comprende seis áreas principales: subsidios o apoyos internos, subsidios a la exportación, medidas sanitarias y fitosanitarias, órdenes de comercialización, acceso a mercados, y reglas de origen.

Los negociadores afirman que el TLCAN, es favorable para México y para su sector agropecuario porque crea nuevas oportunidades de exportación para México y fortalece su competitividad con base en ventajas comparativas. Lo califican como la acción fundamental para la modernización de la política agropecuaria mexicana. Piensan que con el tratado se abren nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social del campo mexicano. Entre los objetivos de dichos diseñadores del tratado, están aprovechar las oportunidades del comercio internacional, por medio de la especialización en los productos con ventajas comparativas, y la mejoría de la balanza comercial deficitaria de los últimos años. Por tanto, plantean al comercio exterior como el eje del desarrollo económico. A la par, consideran que el estado debe renunciar a su papel como actor más importante, y promover la participación de los agentes privados y la integración económica y comercial a través de las empresas transnacionales. En consecuencia, tratan de modernizar el campo con el emprendimiento de acciones y reformas radicales relacionadas con la liberación del sector agropecuario. Asimismo, pretenden modernizar los segmentos de agricultura tradicional y orientarlos hacia productos más competitivos demandados en el mercado externo, reorganizar el patrón de cultivos con base en las ventajas competitivas de los productos, lograr el equilibrio comercial con el exterior, incluir a la tierra en el mercado, permitir su propiedad para las sociedades mercantiles, y aumentar el tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones.

Las aplicaciones de esas reformas tuvieron directamente relación con el comercio de maíz para México, asimismo, implicaron cambios estructurales basados en la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, el abandono de los subsidios ligados a la producción y su transformación en pagos directos a los productores, la apertura de la agricultura al mercado internacional, la disminución de la intervención estatal en la agricultura y la ampliación de su participación en el mercado, el impulso a la inversión privada nacional y extranjera como motor de desarrollo del campo.

Tras las nuevas e irrefrenables dinámicas de la política agrícola y la apertura comercial de México, se tiene la concepción de la "sensibilidad" del maíz ante la abolición de apoyos y subsidios, ante la inexistencia de ventajas comparativas y la poca capacidad competitiva de la mayoría de los productores. El maíz considerado "altamente sensible" en el TLCAN, se protegió con aranceles-cuota y plazos

“extralargos” de desgravación, con quince años de duración. No obstante, esa sensibilidad no es considerada realmente por el gobierno mexicano, ni siquiera durante los primeros años de vigencia del TLCAN. Este gobierno eliminó unilateralmente la protección de la producción y del mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones del maíz libres de arancel. Inundó el mercado con importaciones baratas. Fue el primero en no respetar las medidas de protección del maíz y mostró una urgencia de invalidar las protecciones esperadas para los quince años siguientes.

Ante estas circunstancias provocadas por las posturas y las políticas mexicanas, a lo largo de las últimas décadas, quedan invalidados cualquier tipo de apoyo al campo, prevención, tratado, regla, protección, arancel, modelo de desarrollo, impulso a la producción, previsión o programación de apertura al mercado internacional. Las acciones y las posturas comerciales relacionadas con el sector agrícola mexicano, con el comercio internacional de sus productos y con las importaciones de maíz, por decisiones del gobierno y por condiciones del comercio efectuado desde hace dos décadas, no obedecen a estrategias y plazos previstos para permitir la modernización e incorporación paulatinas de los productores a la competencia del mercado internacional y a la asimilación de la apertura comercial. Las acciones del gobierno incumplen o se adelantan a lo establecido, no responden a los acuerdos ni lineamientos diplomáticos, se anticipan a los tratados internacionales, buscan a cualquier costo la inmediata apertura comercial.

5.1. POSTURAS MEXICANAS INTERNAS

Las políticas de precios y el sistema de comercialización estatal de los productos del agro mexicano, han experimentado cambios significativos desde hace seis décadas. En el año de 1938, durante el periodo cardenista fue creado el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, en un contexto de alza en los precios de los alimentos y escasez de productos básicos en las zonas urbanas. Un precio mínimo de compra definido para cada producto agrícola, fue considerado un instrumento esencial de la política de fomento a la producción y de seguridad de abasto de alimentos del campo a la ciudad (Solís 1990: 924.).

A partir de 1953 se instituyó el sistema de precios de garantía, que inició con los productos vinculados a la revolución verde, maíz y trigo, a los que se agregó el frijol. Paulatinamente fueron incorporándose otros productos considerados básicos, hasta llegar a doce en 1970: maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, soya, semilla de algodón, ajonjolí, copra, cártamo, girasol y cebada.

El sistema de precios de garantía para los granos básicos y oleaginosas tuvo como objetivo asegurar al productor un precio mínimo "piso", aumentar la producción y orientar el patrón de cultivos de acuerdo con las prioridades nacionales. Su operación requería de un sistema de comercialización y distribución estatal, a cargo de la empresa pública Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). Esta institución tenía la obligación de comprar estos productos al precio de garantía definido por el Gabinete Agropecuario, si los compradores privados no accedían a pagarlo.

Entre 1970 y 1987 los criterios de determinación de los precios fueron los costos de producción, las tasas inflacionarias y los precios internacionales. Se consideraron también el efecto en los precios finales en el índice nacional de precios al consumidor y en los subsidios en las finanzas públicas (Martínez 1990:939).

Hasta 1989, la Conasupo, con el objetivo de regular el mercado interno de los productos básicos compraba una parte de la producción nacional de los doce cultivos mencionados entre los que se persistía el maíz. También era el importador principal de estas mercancías. Las actividades de Conasupo incluían la compra, el almacenamiento, el transporte, la transformación y la venta al menudeo.

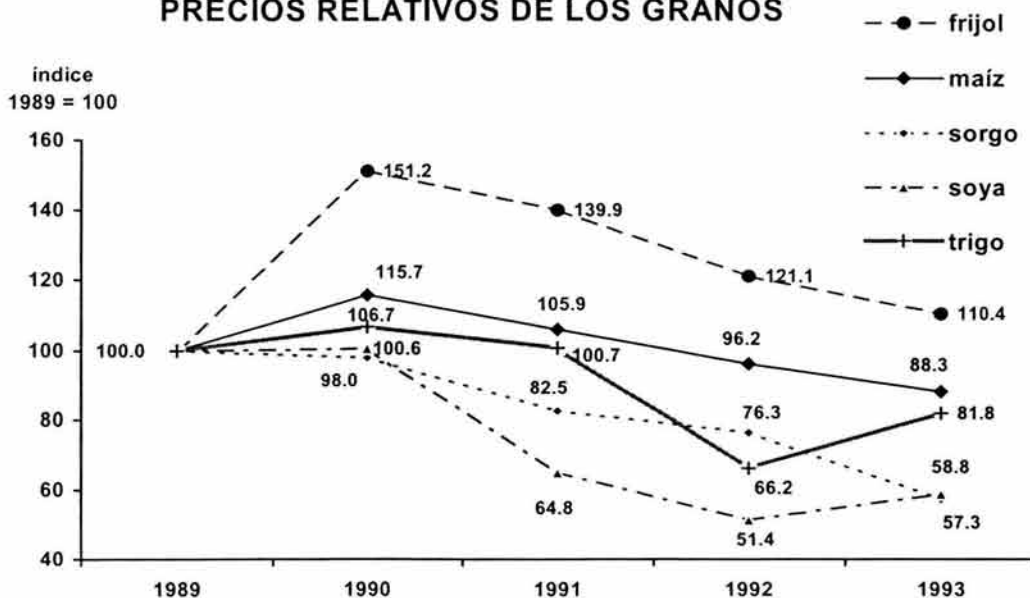
Los precios de garantía sólo podían ser un instrumento de política agrícola en un modelo de desarrollo agropecuario con protección frente a las importaciones. Así estos productos contaban con permisos previos de importación y por tanto no requerían de aranceles. Conasupo era el principal importador y sus niveles se fijaban dos veces al año de acuerdo con las estimaciones sobre la siguiente cosecha y las necesidades para satisfacer la demanda interna. Debido a esta protección, el comportamiento de los precios internacionales no impactaba directamente el comportamiento de los precios internos que generalmente se situaban a niveles más altos que los del mercado mundial.

A través de esta política la producción interna de granos básicos logró garantizar la autosuficiencia alimentaria desde los años cuarenta hasta mediados de la década de los sesenta. A partir de entonces México se convirtió en un importador de alimentos debido al crecimiento de la población por arriba del

crecimiento de la producción. Durante las décadas de 1960 y 1970, la tasa de crecimiento promedio anual de la agricultura cayó a 2.7 por ciento, mientras el crecimiento promedio anual de la población aumentó a 3.2 por ciento (Hufbauer 1992:281). En 1965, Díaz Ordaz, entonces presidente, renunció explícitamente a la autosuficiencia alimentaria, a través de la operación y del congelamiento de los precios de garantía. A partir de 1973 la política agrícola buscó de nueva cuenta alentar la producción y los precios reales de garantía aumentaron. En 1976 se registraron los mayores precios de garantía. El fomento a la producción fue alentado por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980 a 1981, pero a partir de la crisis del petróleo en 1982, los precios de garantía perdieron su dinamismo y la mayoría de los granos, excepto el trigo, mantuvieron hasta 1985 precios similares o menores a los de 1981. Entre 1981 y 1988 los precios del maíz cayeron en un 47% (Gráfica 5.1).

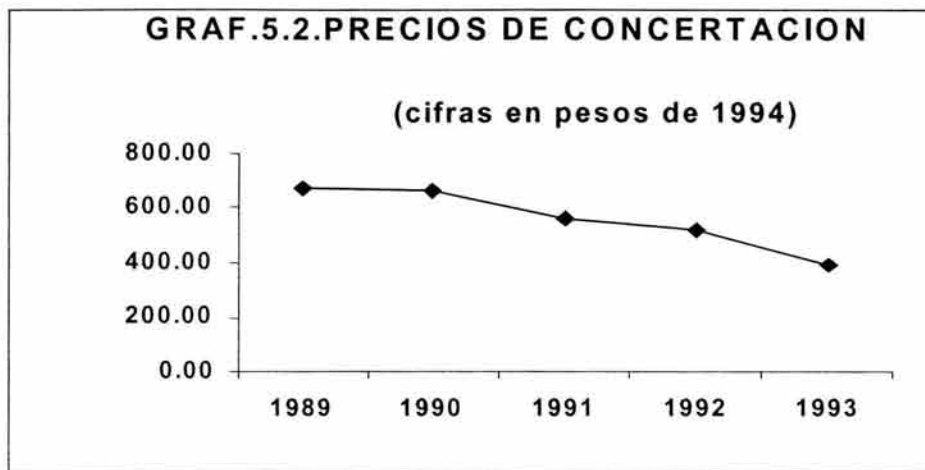
Las reformas de política agrícola sustituyeron los precios y costos internos por los precios internacionales, que funcionaron como parámetro de intercambio. En 1989 el gobierno eliminó los precios de garantía del trigo, cebada, sorgo, arroz, soya y otras oleaginosas y Conasupo dejó de comprar esos productos. Sólo el maíz y el frijol mantuvieron precios de garantía. Para los otros granos, el gobierno pretendió fijar precios de concertación. El Estado definía los precios de concertación, funcionaba como árbitro e intentaba concertar los intereses de los productores y los consumidores industriales y ganaderos. Estos precios de concertación no fueron respetados por los industriales ni por los ganaderos y no hubo ninguna autoridad para obligar o asegurar su cumplimiento (Gráfica 5.2).

GRAFICA 5.1 VARIACION PORCENTUAL EN LOS PRECIOS RELATIVOS DE LOS GRANOS

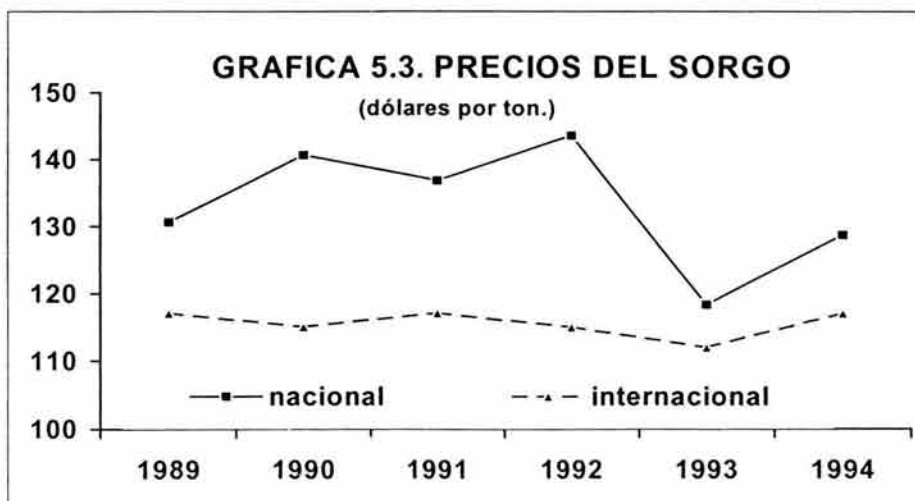


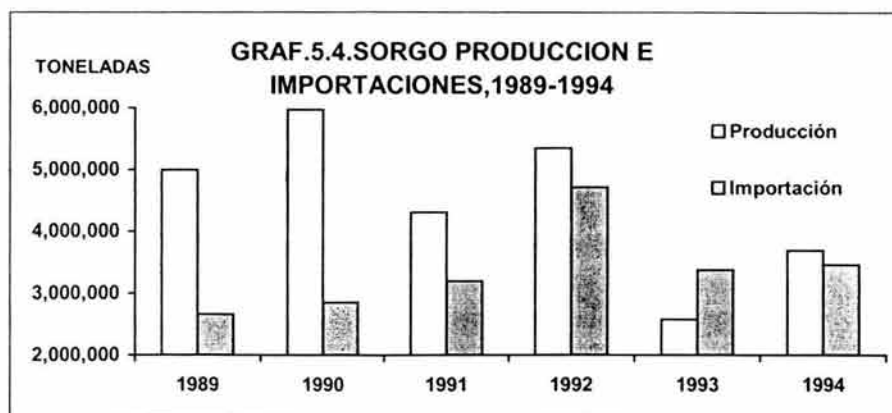
Por todo ello, los precios de los granos básicos cayeron significativamente y comenzaron indirectamente a entrar en una competencia con los precios internacionales.

Conasupo fue el principal importador de granos básicos y oleaginosas hasta 1989. A partir de ese año como política del Estado mexicano, cedió su facultad a los importadores privados. También en este año el gobierno eliminó el permiso previo de importación del sorgo, la soya y demás oleaginosas, que tampoco tuvieron aranceles durante 1989 y 1990. Los resultados de estas medidas fueron la reducción de los precios internos, el aumento de las importaciones y las dificultades de comercialización. El frijol, el trigo y el maíz mantuvieron la protección de permiso previo.



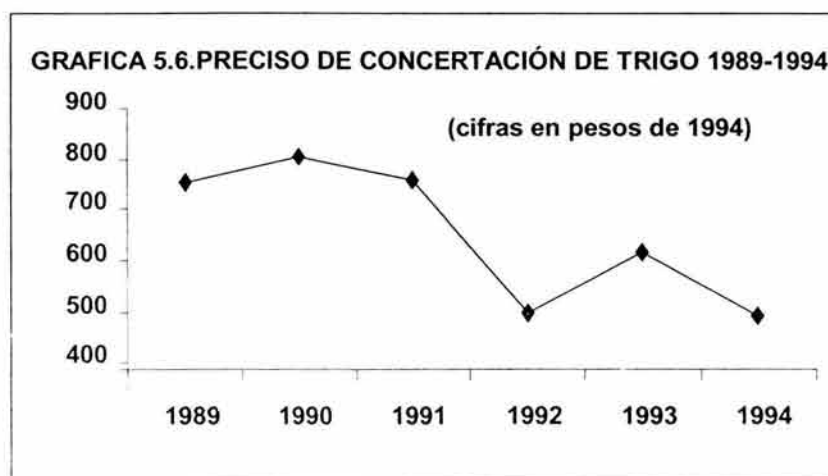
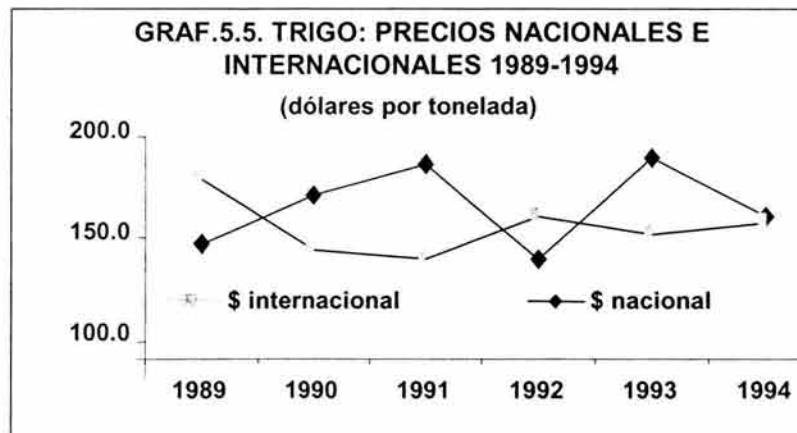
La política de precios de los años de transición 1989-1993 evidencia la falta de protección a la producción interna de granos básicos. En el mejor de los casos los precios se situaron a nivel internacional, lo que implicó una abrupta caída respecto a los precios de garantía controlados hasta 1988. Entre 1988 y 1992 los precios de concertación del sorgo, implicaron una reducción del 33 por ciento; los de la soya cayeron en un 46 por ciento y los del trigo un 16 por ciento.

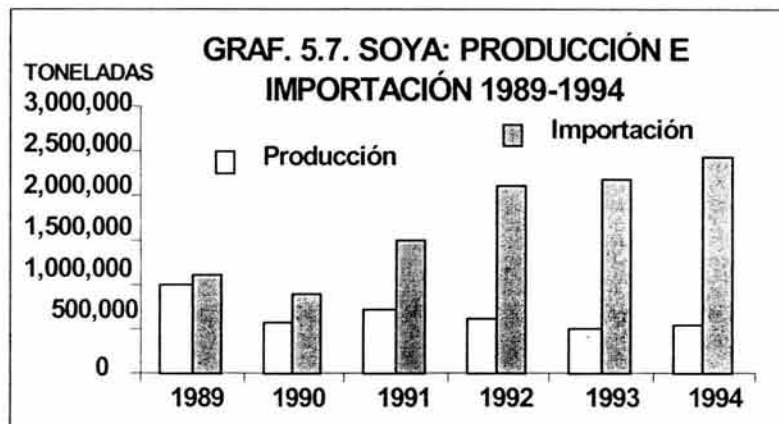




En otros casos los precios de concertación se definieron por abajo de los precios internacionales. Esta situación refleja la intención explícita del Estado de disminuir el ingreso de los productores, o su incapacidad para impedir el abuso de los industriales o comercializadores privados, una vez eliminado el instrumento de los precios de garantía.

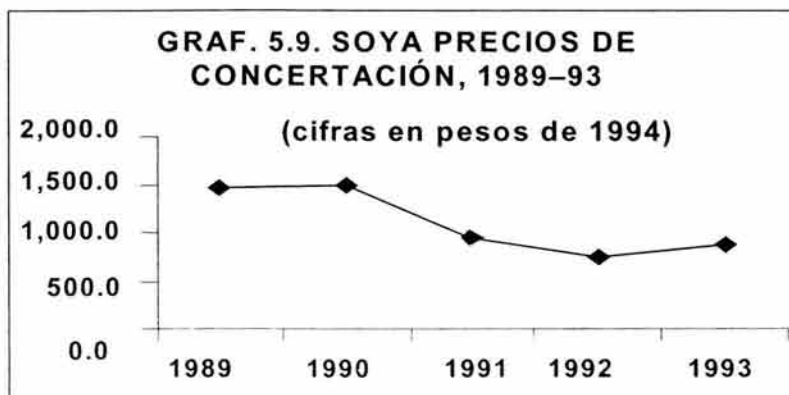
En 1992 el precio doméstico de la soya fue menor 12 por ciento al precio internacional puesto en lugar de consumo. Para el trigo en 1989 y 1993 los precios internos fueron menores en 24 y 16 por ciento a los precios internacionales puestos en lugar de consumo.



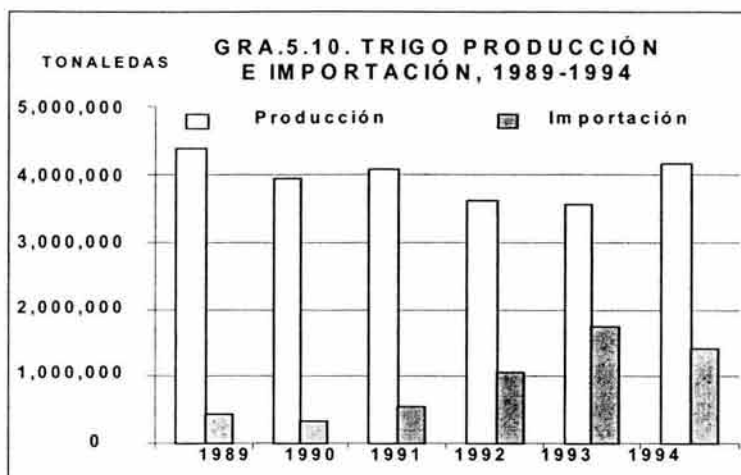


Las importaciones de sorgo, soya y oleaginosas se dispararon pues los industriales aprovecharon ventas baratas, con créditos subsidiados de Estados Unidos. Las importaciones de sorgo aumentaron de 1.1 millones de toneladas en 1988 a 4.7 millones en 1993; las de soya pasaron de un millón a 2.2 millones (Gráfica 5.7).

Aunque el trigo mantenía permiso previo hasta 1992, sus importaciones aumentaron de 428 mil toneladas en 1989, a un millón. La eliminación del permiso previo del trigo en 1993 se reflejó en el inmediato aumento de importaciones que alcanzaron el millón, 741 mil toneladas (Gráfica 5.10).



En 1991 el gobierno implantó aranceles estacionales para el sorgo, la soya y las otras oleaginosas y además formó el área Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca),¹ para apoyar a los productores a comercializar sus cosechas. La única forma de que los precios de concertación, se respetaran por parte de los industriales, fue a través de subsidios que Aserca otorgó a los harineros, a los procesadores de alimentos balanceados para ganado y a las fábricas de aceite vegetal.

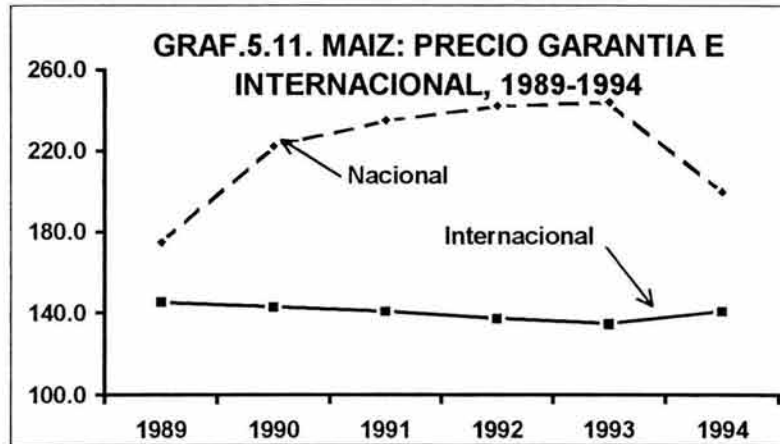


Los productores respondieron al desorden provocado en el mercado de los granos, dedicándose al cultivo del maíz, uno de los dos productos agrícolas con precio de garantía mayor al precio internacional, con seguridad de comercialización a través de Conasupo y con control de importaciones. La producción de maíz en zonas de riego pasó del 13 por ciento en 1980 a 30 por ciento en 1993. En 1980 el cultivo de maíz absorbía el 53 por ciento de la superficie y llegó a representar el 67 por ciento en 1993, debido a que la superficie dedicada a este cultivo en tierras de riego aumentó en más del 50 por ciento entre 1989 y 1993. Los agricultores ubicados en tierras de riego pudieron obtener rentas diferenciadas elevadas. Compensaron con altos rendimientos los niveles relativamente bajos de los precios de garantía.

El diferencial entre el precio de garantía del maíz blanco y el precio de referencia internacional² fue ampliándose entre 1989 y 1993, y en promedio se situó 66 por ciento por arriba. El precio de garantía hasta 1992 también fue mayor al de 1989 (Gráfica 5.11).

¹ Área de la Secretaría de Agricultura.

² Precio de referencia: precio a la exportación de maíz estadounidense No 2 FOB, barcos puerto Golfo, más 20% por el diferencial con el amarillo (USDA 1994).



La producción de sorgo, soya y trigo se había reducido simultáneamente al aumento de la del maíz. Entre 1989 y 1993, la superficie sembrada de sorgo, se redujo en 49 por ciento, la de soya disminuyó en 52 por ciento y la de trigo en 25 por ciento, mientras la de maíz aumentó en 66 por ciento, sobre todo en las tierras de riego del Noroeste y Noreste (Cuadro 5.1).

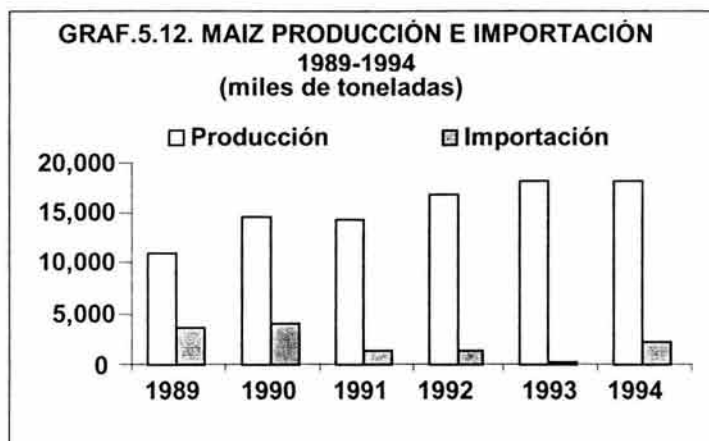
CUADRO 5.1. PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE SEMBRADA DE LOS PRINCIPALES GRANOS BÁSICOS Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL, 1988-1998												
(Miles de toneladas y de hectáreas)												
Año	TOTAL DE GRANOS BÁSICOS		FRIJOL		MAIZ		SORGO		SOYA		TRIGO	
	Producción	Superficie	Prod.	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie	Producción	Superficie
1988	22,793.3	14,540.7	862	2,345	10,592	8,011	5,895	1,953	226	155	3,665	966
1989	23,322.6	13,770.8	593	1,737	10,953	7,564	5,002	1,810	992	508	4,375	1,205
1990	27,806.2	14,305.8	1,287	2,272	14,635	7,918	5,978	1,916	575	297	3,931	959
1991	26,083.4	13,644.8	1,379	2,199	14,252	7,730	4,308	1,509	725	348	4,061	1,007
1992	28,273.4	13,215.0	719	1,861	16,929	8,003	5,353	1,458	594	327	3,621	954
1993	27,030.0	13,018.6	1,288	2,151	18,125	8,248	2,581	974	498	241	3,583	899
1994	28,915.4	14,855.8	1,364	299	18,236	9,197	3,701	1,435	523	299	4,151	1,019
1995	28,783.5	14,297.5	1,271	2,354	18,353	9,080	4,170	1,584	190	151	3,468	969
1996	31,245.4	15,035.0	1,349	2,196	18,024	8,639	6,809	2,345	56	56	3,375	863
1997	30,157.6	15,324.3	965	2,325	17,656	9,090	5,712	2,114	185	162	2,845	863
1998	29,318.8	14,945.6	1,225	2,376	18,411	8,488	6,386	2,141	153	167	3,241	849

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Elaboración del Ceccam

Entre 1980 y 1990 la producción mexicana de granos aumentó de 17.6 millones a 20.4 millones de toneladas, mientras el consumo aumentó a 27 millones de toneladas (Hufbauer 1992:281).

Las importaciones de maíz se redujeron a partir de 1991 hasta 1993. Pasaron de 4 millones de toneladas en 1990 a un millón trescientas en 1992 y a sólo 150 mil en 1993. Durante 1993 y 1994 la Conasupo compró anualmente 8.1 millones de toneladas de maíz (Gráfica 5.12).

Para 1993, Luis Téllez subsecretario de agricultura, se preocupaba por la “maizificación” del patrón de cultivos provocada por sus propias políticas: una cosecha récord de 18 millones de toneladas (en comparación con los 11 millones de finales de los años 80) y un precio de garantía cercano al doble del mercado internacional (79 por ciento).



En 1993 el gobierno eliminó los permisos previos de importación que aún mantenían el maíz, frijol, trigo y cebada, como un compromiso antes de la entrada en vigor del TLCAN, en 1994.³

A lo largo de todo ese periodo, los subsidios jugaron un papel fundamental. En un principio, los subsidios compensaban las transferencias del sector agrícola a la industria. Se otorgaban principalmente a través de precios de soporte —precios de garantía— más altos que los internacionales; de la reducción de los costos de los insumos (crédito, semillas, fertilizantes, tarifas de agua, luz, combustible) y de servicios generales como investigación, capacitación, asistencia técnica y mejoramiento de la infraestructura.

Entre 1989 y 1993 se cancelaron los precios de garantía de los doce cultivos básicos. El sistema de crédito se individualizó, cuando antes se otorgaba a los ejidos como unidad de producción colectiva y sus tasas se acercaron a las del mercado. Se privatizó el seguro de la producción y la asistencia técnica. La mayoría de las empresas estatales relacionadas con la agricultura se eliminaron o privatizaron.⁴

México transformó a partir de 1993 los subsidios a los precios y a los insumos en pagos directos a los productores: Procampo. Este es un subsidio desacoplado

³ Considerados una barrera no arancelaria y sujetos a tarificación en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994).

⁴ Empresas productoras y distribuidoras de fertilizantes y alimentos balanceados, beneficiadoras y comercializadoras de café, palma y henequén, ingenios azucareros, productoras de semillas, comercializadoras y distribuidoras de alimentos básicos.

del producto, de los precios y del volumen; pues se otorga por hectárea, y en las categorías del GATT se sitúa en la caja verde, pues no distorsiona los mercados. Por lo tanto, no tiene compromisos de reducción, ni se incluye en la contabilidad de la medida global de ayuda.

Procampo ofrece un subsidio más redistributivo, al que tienen acceso todos los productores de granos básicos y oleaginosas independientemente de su participación en el mercado. Los productores de granos —maíz y frijol— que destinan una gran proporción de su producción al autoconsumo fueron también beneficiados por Procampo. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Agricultura, en 1991 el 35 por ciento de la producción nacional de maíz se destinaba al autoconsumo y provenía en un 83 por ciento de productores pequeños, con parcelas menores a cinco hectáreas y rendimientos entre 1.3 y 1.7 toneladas por hectárea.⁵ Sin embargo, al no tener límite de superficie elegible por productor, el mayor volumen de subsidios se concentra en los grandes productores.

El Procampo sustituía los subsidios implícitos en el crédito, las semillas, los fertilizantes, el seguro agrícola, las tarifas de agua y luz, los servicios de extensión agrícola, de sanidad vegetal, de capacitación, los apoyos a los precios de mercado o precios de garantía, los apoyos a la comercialización y distribución, los servicios de almacenamiento y actividades postcosecha. Además intentaba diversificar la producción de granos al distribuirse también a los productores del resto de los cereales. Uno de los objetivos explícitos de Procampo era “compensar los subsidios que otros países, especialmente los desarrollados, otorgan a algunos productores agrícolas” (Téllez 1993).

En un año electoral, el gobierno anunció apoyos extraordinarios al campo a través de Procampo, en un monto de 11.7 miles de millones de pesos, que se mantendrían constantes por diez años para reducirse paulatinamente hasta su extinción en el año quince después de hincado el TLCAN. En este monto se incluían los gastos de operación de Conasupo y Aserca y el subsidio al consumo de tortilla. Así que en lugar de lo anunciado el monto destinado al Procampo fue de 4.7 miles de millones de pesos en 1994, para 3.2 millones de productores y 13.6 millones de hectáreas (Cuadro 5.2).

CUADRO 5.2 PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO						
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999^{el}
Millones de pesos						
Recursos Otorgados	4,704.2	5,751.7	6,575.1	7,533.2	8,490.5	9,623.8
Millones de pesos de 1994	4,704.2	4,260.6	3,624.4	3,442.5	3,346.9	3,254.0
Pesos/Hectárea						
Otoño - Invierno	330	400	440	484	556	626.0
Primavera - Verano	350	440	484	556	626	708.0
Pesos de 1994						
Otoño - Invierno	330.0	296.3	242.5	221.2	219.2	211.7
Primavera - Verano	350.0	326.0	266.8	254.1	246.8	239.4
Miles de Hectáreas						

⁵ Datos de la *Encuesta Nacional de Rentabilidad de Maíz Ciclo P-V 1991* (SARH 1992).

CUADRO 5.2 (CONTINUACIÓN)						
Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999^{er}
Superficie Pagada	13,625.1	13,321.4	13,853.1	13,984.4	13,869.0	13,900.0
<u>Miles de Productores</u>						
Beneficiados	3,295	2,934	2,915	2,873	2,780	2,900
Alianza para el Campo			1,203	1,775	1,974	2,566
Millones de pesos de 1994			663	811	778	868
^{er} Cifras estimadas						

FUENTE: Apoyos y Servicios a la comercialización Agropecuaria. Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural

En una fase de transición que duró hasta finales de 1995, los precios de garantía para maíz y frijol se mantuvieron, aunque a un nivel menor al previo. Además se otorgó un Procampo transitorio para todos los productores de básicos, durante los ciclos otoño-invierno 93-94 y primavera-verano de 1994. Por primera vez los productores recibieron 330 y 350 pesos por hectárea, sólo por el hecho de ser productores.

Los precios de garantía del maíz se redujeron de 1993 a 1994 en un 19 por ciento al entrar en vigor Procampo, pero todavía se mantuvieron 29 por ciento arriba de los internacionales de indiferencia. Procampo debería compensar los subsidios a los otros granos y por eso el sorgo no tuvo ningún subsidio al precio. Para la soya y el trigo, el gobierno fijó precios de concertación menores al precio internacional en un 13 y 9 por ciento respectivamente.

Entre 1979 y 1982 la participación de los subsidios al productor fue equivalente a la mitad de la participación de la agricultura en el producto interno bruto (PIB). Entre 1989 y 1994, los subsidios se redujeron a un tercio del PIB agrícola, mientras en los países de la OCDE, alcanzaron el 100 por ciento. Los subsidios a la agricultura en general, medidos a través del Equivalente del Subsidio al Productor neto (ESP),⁶ entre 1989 y 1994, fueron del 30 por ciento, pues los precios internos superaron a los precios internacionales, pero se situaron por abajo del promedio de la OCDE de 41 por ciento (Cuadro 5.3).

Para 1994, primer año de operación de Procampo, el ESP que considera todos los subsidios se redujo respecto a 1993 para el maíz y el trigo. Los productores de estos granos recibieron con todo y Procampo menos subsidios que los que habían recibido un año atrás sin su aplicación. El ESP para la soya y el sorgo aumentó en 1994 respecto a 1993 (Cuadro 5.3).

CUADRO 5.3. EQUIVALENTE DEL SUBSIDIO A LA PRODUCCIÓN (ESP) DE GRANOS BÁSICOS								
Total neto	Trigo		Maíz		Sorgo		Soya	
	M\$mn	%	M\$mn	%	M\$mn	%	M\$mn	%
1989	-166	-11	1,373	29	348	20	139	20
1990	537	28	4,403	48	370	10	56	11

⁶ El ESP indica la proporción del ingreso del productor que proviene de transferencias del estado y de los consumidores.

CUADRO 5.3. (CONTINUACIÓN)								
Total neto	Trigo		Maíz		Sorgo		Soya	
	M\$mn	%	M\$mn	%	M\$mn	%	M\$mn	%
1991	794	35	5,052	50	439	16	156	27
1992	503	24	6,703	54	705	22	112	23
1993	773	34	7,079	53	371	19	114	24
1994	853	30	6,663	47	716	33	156	28
1995	-235	-6	6,054	26	825	16	53	15
1996	1,429	22	4,662	18	1795	20	16	9

NOTA: M\$mn=Millones de pesos
FUENTE: Elaboración del Ceccam a partir de: OCDE (1997).

Las reformas agrícolas en el contexto de la negociación del TLCAN tuvieron un tratamiento especial y representaron un aspecto delicado para las negociaciones y los acuerdos. Esto debido a que las negociaciones comerciales en torno al sector agrícola generalmente presentan mayores dificultades en los acuerdos internacionales. En esta negociación se discuten políticas agrícolas que persiguen objetivos distintos en cada país. No obstante, México no puso el interés, no previó ni respetó los plazos para llevar a cabo dichas reformas.

5.2. REFORMAS MEXICANAS ANTE LA APERTURA COMERCIAL

Varias reformas a las políticas agrícolas sucedieron en México poco antes del TLCAN, desde 1989 hasta 1993, pero a estas reformas les antecedieron otras que se remontan varias décadas atrás y transformaron la postura de Estado mexicano para la agricultura y el comercio internacional. Todas estas reformas repercutieron o tuvieron directamente relación con el comercio de maíz para México durante las últimas dos décadas.

En el modelo de sustitución de importaciones, uno de los principales objetivos de la política agrícola fue mejorar la capacidad de producción de la agricultura para garantizar la autosuficiencia alimentaria y apoyar el desarrollo industrial. El sector agropecuario se soportaba en una política agrícola compensatoria, ya que al campo se le había asignado la función de soporte del desarrollo industrial. Por ello, era necesaria una compensación con subsidios de los deteriorados términos de intercambio de los productos del campo con relación a los productos de otros sectores. La inversión pública en investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios, apoyos directos a la producción, comercialización y transformación, subsidios a través del sistema de crédito, de precios subvencionados y del gasto público en fomento, formaban la base de esta política y del desarrollo agrícola. Esta base se acompañaba con la protección a la producción nacional para el mercado interno hasta la década de los setentas e inicio de los ochentas.

En la vía de la sustitución de importaciones, la soberanía alimentaria era un objetivo explícito para México. La agricultura estaba protegida por permisos previos de importación controlados por el Estado, para garantizar que las importaciones únicamente complementaran la producción nacional.

A partir de 1983, el modelo de desarrollo económico del país experimentó una transformación profunda. Las crisis, los procesos de ajuste y las reformas estructurales, determinaron una política económica cuyo objetivo pretendía pasar de una economía protegida y orientada al mercado interno, hacia una economía abierta, mayormente integrada al mercado mundial. Tres líneas de política económica han permeado todas las políticas sectoriales desde casi tres sexenios: la apertura económica, la reducción de la intervención estatal en la economía y desregulación del mercado, y los ajuste fiscal.

El cambio de orientación más importante se realizó a partir de 1989, cuando el gobierno lanzó un ambicioso programa de modernización del campo a partir del reforzamiento de su papel de los mercados. Las reformas implicaron un proceso de cambios estructurales que incluyeron: la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, el abandono de los subsidios ligados a la producción y su transformación en pagos directos a los productores, la apertura de la agricultura al mercado internacional. Estas transformaciones se desarrollaron y coincidieron con la adhesión de México al GATT en 1986, la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la puesta en marcha del Acuerdo de la Ronda de Uruguay del GATT en 1995, que incluyó por primera vez a la agricultura. Los diseñadores de las políticas agrícolas señalaron entre los objetivos de las siguientes reformas:

- Disminuir la intervención estatal en la agricultura y ampliar la participación del mercado.
- Impulsar a la inversión privada nacional y extranjera como motor de desarrollo del campo.
- Modernizar los segmentos de agricultura tradicional y orientarlos a productos más competitivos en el mercado externo
- Reorganizar el patrón de cultivos con base en las ventajas competitivas de los productos.
- Lograr el equilibrio comercial con el exterior.
- Incluir a la tierra en el mercado y permitir su propiedad para las sociedades mercantiles.
- Aumentar el tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones (SARH 1992).

Cabe señalar que los permisos previos para el comercio internacional se consideraron barreras no arancelarias frente al GATT y al TLCAN, y fueron convertidos en aranceles.

La producción de granos, en especial del maíz, y oleaginosas constituía uno de los mayores problemas para el proceso de ajuste estructural. Sin ventajas comparativas frente a la producción de Estados Unidos y otros países, la producción de granos ocupaba el 71 por ciento de la superficie agrícola y se realizaba en más del 70 por ciento en tierras de temporal y era lograda con la dedicación de alrededor de 3.2 millones de productores en su mayoría campesinos.

En el modelo anterior contaban con protección y regulaciones estatales que, de acuerdo con las nuevas orientaciones de política de apertura comercial, debían ser transformadas o eliminadas. A partir de 1989 las políticas agrícolas y agrarias en México cambiaron radicalmente.

CUADRO 5.4. REFORMAS A LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE APOYO AL CAMPO	
• Política de financiamiento rural (1989)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Individualizar el crédito y el seguro. ◆ Mantener la elegibilidad de los productores de acuerdo con su potencial productivo para acceder a distintas fuentes de financiamiento como Banrural, Banca Comercial o Pronasol
• Política agraria	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Promover el mercado de tierras y las economías de escala ◆ Cambiar el Artículo 27 Constitucional (1992)
• Privatización del seguro agrícola. Eliminación de ANAGSA y creación de Agroasemex	
• Política de subsidios: eliminar o disminuir los subsidios a los insumos (semillas, créditos, fertilizantes, tarifas de agua y luz, apoyo a los precios de mercado)	

CUADRO 5.4. (CONTINUACIÓN)	
◆	Privatizar Fertimex (1992)
◆	Permitir patentar y validar semillas por parte de compañías privadas (1991), Pronase se mantiene
◆	Eliminar precios de garantía de trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas. 1989
◆	Eliminar precios de garantía de maíz y frijol (1993)
◆	Transformar los subsidios en Procampo. (1993)
◆	Eliminar los subsidios a la comercialización: PACE, (1995) y sistema Conasupo que incluía compra, almacenamiento, transporte, transformación, comercialización y distribución y venta al menudeo. (1989-1995)
•	Política comercial
◆	Eliminar el monopolio de Conasupo para el control del mercado externo: importaciones y exportaciones (1989)
◆	Eliminar los permisos previos de importación: sorgo, soya y demás oleaginosas (1989). Trigo, frijol, maíz y cebada (1993)
◆	Eliminar los precios de garantía y la obligatoriedad de compra de Conasupo trigo, arroz, sorgo, soya y otras oleaginosas. (1989)
◆	Transformar a Conasupo en comprador en última instancia de maíz y frijol (1993)
◆	Eliminar Conasupo (1998)
◆	Transferir las bodegas de almacenamiento de granos básicos, Boruconsa y Andsa, a los productores y agentes privados: (1995-1998)

México desde su entrada al GATT había impulsado un ambicioso proceso de liberación de la agricultura, a contra corriente del ambiente proteccionista que caracterizaba la situación de los mercados agrícolas internacionales. A través del tratado los diseñadores de política agropecuaria en México buscaban compensar la liberación unilateral de la agricultura y la economía impulsada por México a partir de su entrada al GATT en 1986. Todo con la intención de:

- Garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado de los Estados Unidos y Canadá
- Favorecer la capitalización del campo a través de la reducción de los costos de producción y comercialización, a partir de la eliminación de aranceles de importación en insumos y de aranceles a la exportación.
- Impedir restricciones sanitarias, fitozoosanitarias y estándares de comercialización y su constitución como una barrera injustificada al comercio de productos agropecuarios.
- Obtener reciprocidad por las acciones de apertura comercial emprendidas por México a partir de su adhesión al GATT.

- Establecer condiciones y reglas claras y equitativas para el intercambio de productos agropecuarios en el área de América del Norte.
- Promover la sustitución de cultivos de los segmentos tradicionales de baja productividad, a favor de productos con un potencial mayor orientados al mercado externo, para elevar los ingresos de los productores agropecuarios.
- Establecer plazos de apertura adecuados, con la suficiente gradualidad para lograr la reconversión y ajuste de la producción agropecuaria en el país.
- Lograr la integración vertical de las actividades productivas en el campo para aprovechar las economías de escala y promover el desarrollo de productos con un mayor valor agregado.
- Favorecer la inversión en el campo de los sectores social y privado mexicanos, así como la inversión extranjera, de acuerdo con la Constitución y las Leyes Reglamentarias en la materia. (SARH 1992).

Para 1984, el 80 por ciento del valor de las importaciones agrícolas estaba controlado. En ese año 780 fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso previo y para 1990 únicamente quedaban 33 fracciones sujetas a permiso previo de importación; en 1993 fueron eliminadas antes de entrar en vigor el TLCAN. Entre 1988 y 1990 los permisos previos se aplicaron en el 40 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México.

Desde 1985 México redujo significativamente sus aranceles, como parte de un programa de liberación de la economía, y siguió con su acceso al GATT. Ya que el periodo base para la tarifación en el GATT se dio entre 1986 y 1988. Para México la mayoría de los productos agropecuarios consolidaban aranceles bajos, pues en 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el GATT, redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100 por ciento en 1986, a sólo 20 por ciento (OCDE, 1997: 16 y 79 y Téllez 1994:128). El GATT exigía únicamente una reducción de 50 por ciento. Esta postura ante la apertura de las fronteras mexicanas al comercio internacional, se continuó y culminó con el TLCAN.

Entre los objetivos rescatados y perseguidos por los diseñadores neoliberales, a través del mencionado tratado, estaban aprovechar las oportunidades del comercio internacional, por medio de la especialización en los productos con ventajas comparativas, así como con la mejoría de la balanza comercial deficitaria de los últimos años. Por ello, el comercio exterior debía ser el eje del desarrollo económico, en un modelo secundario exportador. Además el estado debía dejar de ser el actor más importante, alentar la participación de los agentes privados y la integración económica y comercial a través de las empresas transnacionales (Téllez 1994:125-126). El tratado se enmarcó en el *Programa Nacional de Modernización del Campo*, impulsado desde el inicio de la administración de Salinas (1989-1994). A la par se emprendieron acciones radicales de liberación del sector. Los negociadores mexicanos apuntaron como soporte de estas acciones:

- La adecuación del régimen de propiedad en el campo para fortalecer la iniciativa y la autogestión de los productores rurales.

- La racionalización del esquema de subsidios y su sustitución por un esquema de pagos agropecuarios.
- El desarrollo y fomento de un esquema moderno de comercialización de productos agropecuarios.
- La apertura comercial en el sector agropecuario para impulsar la modernización de la producción y fomentar su especialización creciente en las áreas en las que existen ventajas comparativas.
- El establecimiento de programas de combate a la pobreza en las zonas rurales (SARH 1992:4).

Como parte de esta serie de acciones, según el subsecretario de agricultura de ese entonces, los objetivos explícitos que se debería lograr a través de la negociación del TLCAN, eran:

- Eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias entre México y los Estados Unidos con el objetivo de maximizar los beneficios derivados de una especialización creciente de la producción de acuerdo con las ventajas comparativas de cada país
- Reconocimiento de la asimetría entre los sectores agropecuarios de los dos países.
- Establecimiento de plazos largos o extra largos de desgravación en México para la totalidad de los productos sensibles del sector agropecuario, con el objetivo de brindar márgenes suficientes para la reconversión productiva.
- Desgravación inmediata o a mediano plazo de los principales insumos utilizados por el sector agropecuario.
- Márgenes suficientes de maniobra para canalizar apoyos directos o indirectos a las actividades agropecuarias, compatibles con los requerimientos planteados por el ajuste estructural del sector.
- Congruencia en los esquemas de desgravación a lo largo de distintas cadenas agroindustriales.
- Mecanismos ágiles para impedir la generación de competencia desleal para el productor mexicano, como respuesta a los subsidios a la exportación de países dentro o fuera de la región.
- Mecanismos ágiles y eliminación de obstáculos injustificados para el comercio surgidos de las normas y estándares de comercialización, así como impedimento de acciones discriminatorias para las exportaciones mexicanas (Téllez 1994:133).

Dentro de toda estas nuevas dinámicas de la política agrícola y la apertura comercial, se ha mantenido la concepción de la “sensibilidad” del maíz ante la abolición de apoyos y subsidios, ante la inexistencia de ventajas comparativas y tras la poca capacidad competitiva de la mayoría de los productores mexicanos.

El maíz al ser considerado “altamente sensible” en el TLCAN, se protegió con aranceles-cuota y plazos “extralargos” de desgravación, con quince años de duración. Pero el gobierno mexicano durante los primeros años de vigencia del TLCAN —1995,

1996, 1998 y 1999— eliminó unilateralmente la protección de la producción y del mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones del maíz libres de arancel.

En 1995, las importaciones rebasaron ligeramente la cuota, pero para 1996, 1998 y 1999, años de cosecha récord de maíz en México —superiores a los 18 millones de toneladas— las importaciones sin arancel también fueron récord. La experiencia de 1996, es un ejemplo de la posición del gobierno mexicano en la construcción de un *dumping* técnico a los productores de maíz, que se repitió en 1998 y 1999. Esta construcción de un *dumping*, se entiende como la acción de inundar el mercado con importaciones baratas. Por lo general el dumping lo realiza un país contra otro, pero en este caso lo realiza en exclusiva el gobierno mexicano. El país que primero dejó de respetar las medidas de protección del maíz, que con urgencia antepuso las condiciones esperadas por quince años, resultó ser el mismo México.

Ante estas circunstancias provocadas por las posturas y las políticas mexicanas, a lo largo de las últimas décadas, cualquier tipo tradición de apoyo al campo, prevención, tratado, regla, protección, arancel, modelo de desarrollo, impulso a la producción, previsión o programación de la entrada al mercado internacional de libre competencia, sale sobrando. Las acciones y las posturas comerciales relacionadas con el sector agrícola mexicano, con el comercio internacional de sus productos y con las importaciones de maíz, no obedecen a estrategias y plazos previstos para permitir la modernización e incorporación paulatinas de los productores a la competencia del mercado internacional y a la asimilación de la apertura comercial. No responden a los acuerdos ni lineamientos establecidos diplomáticamente, se anticipan a los tratados internacionales o a lo que sea, se adelantan a los demás países, inclusive a los más desarrollados y con más capacidad productiva. Urgen la inmediata apertura comercial. México pone la pauta para invalidar cualquier tipo de protección a la producción y comercialización mexicana de maíz. Provoca su propia invasión con el grano cultivado en Estados Unidos.

5.3. POSTURA DE ESTADOS UNIDOS

Las políticas agrícolas en Estados Unidos y México, están fuertemente orientadas hacia los granos básicos y oleaginosas, ya que son los principales cultivos y la base de la alimentación humana y animal. Por eso, las reformas a las políticas agrícolas impactan de manera determinante la producción y comercialización de los granos básicos y oleaginosas. Asimismo, el impacto del TLCAN en estos productos no puede prescindir de las reformas de la política agrícola. En México estas reformas tuvieron su mayor impulso a partir de 1989, cuando el gobierno arrancó un proceso de ajuste estructural para modernizar el campo. Mientras que en el caso de Estados Unidos las reformas fundamentales las definió la Ley Agrícola (*Fair Act*) hasta 1996.

Al momento de la firma del TLCAN, la agricultura era un sector altamente protegido en los tres países firmantes. La liberalización prometía significativas ganancias en el comercio de sectores agrícolas específicos para cada país, sin embargo también crearía grandes problemas de ajuste, principalmente en México en donde el 23 por ciento de la población económicamente activa está localizada en el sector agrícola, muy en desventaja en comparación con la situación norteamericana. Estados Unidos permanecía al margen de esos grandes ajustes gracias a que sólo el 3 por ciento de su población pertenece al sector agrícola. Aunque el tratado fue firmado hasta 1993 e inició su operación en 1994, dichas reformas estuvieron guiadas por las líneas de política de liberación de la agricultura promovidas por el GATT y el propio TLCAN.

Durante el periodo de negociaciones del TLCAN, en tanto México había iniciado desde 1989 un ambicioso y suicida proceso de reforma y de liberación unilateral de la agricultura, Estados Unidos mantuvo la mayoría de sus programas de apoyo a la agricultura y a sus exportaciones. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (1989), llegó a la eliminación de los aranceles y la desaparición de algunas barreras no arancelarias, pero no tocó las políticas agrícolas. Muchas de las políticas agrícolas eran objeto de disputa entre los dos países. Canadá en el acuerdo con Estados Unidos y en el posterior acuerdo con México dejó fuera los productos que mantienen sistemas de administración de la oferta —avícolas y lácteos. Las exportaciones canadienses de cebada, trigo y avena hasta 1991 tenían subsidios al precio de transporte definidos en *la Western Grain Transportation Act*. El acuerdo Canadá-Estados Unidos, eliminó estos subsidios (WGTA) sólo para los productos agrícolas embarcados a Estados Unidos, a través de los puertos canadienses del occidente. La permanencia de los sistemas de regulación y subsidios en Canadá, fuertemente cuestionados por Estados Unidos debían ser abordados como parte del TLCAN y del GATT. Las políticas agrícolas de Estados Unidos cambiaron hasta 1996, a partir de la nueva Acta Agrícola 1996 (*Fair Act*).

En México, el maíz por ser el principal producto básico para la alimentación estuvo sujeto a una política de subsidios que incluía transferencias de parte del gobierno federal y no de los consumidores, a través de los precios de garantía, el crédito y otros insumos, apoyos a la comercialización, y tarifas de los bienes y servicios públicos. Las reformas a las políticas del periodo previo al TLCAN, también afectaron los subsidios al maíz. Los subsidios más importantes estaban

incluidos en el precio de garantía. En 1989 el subsidio al precio representaba el 54 por ciento de todas las transferencias. A la par que los precios de garantía, los subsidios se incrementaron hasta el año 1993, y éstos fueron el principal instrumento canalizador del subsidio. Así en 1993 el precio de garantía absorbía el 86 por ciento del subsidio a los productores de maíz.

El subsidio vía reducción en el costo de los insumos —incluido el crédito— absorbía también un porcentaje importante en 1989 (36 por ciento), que se fue reduciendo paulatinamente, hasta representar sólo el 6 por ciento en 1993. El financiamiento para la producción mexicana de maíz vía créditos blandos y la posibilidad de acceso al crédito para su producción se redujo considerablemente. Banrural disminuyó el número de hectáreas habilitadas para la producción de maíz de temporal en un 93 por ciento entre 1988 y 1993, y en riego en un 33 por ciento durante el mismo periodo. Durante los primeros años del TLCAN, Banrural continuó reduciendo el número de hectáreas habilitadas para la producción de maíz. En 1995 sólo financió 329 mil hectáreas y para 1997 pasó a 873 mil, una superficie considerablemente menor a las 3.2 millones de hectáreas de 1988 (Cuadro 5.5).

CUADRO 5.5. SUPERFICIE AGRÍCOLA DE MAÍZ HABILITADA POR BANRURAL											
(Miles de hectáreas)											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^{er}
TOTAL	7,270	5,554	1,951	1,236	1,198	1,045	1,129	1,251	1,851	2,178	1,513
Riego	1,505	1,205	928	650	620	583	672	640	677	756	647
Tempo- ral	5,765	4,349	1,023	586	578	462	457	611	1,174	1,422	866
Maíz	3,232	2,116	502	367	377	434	434	329	382	873	571

FUENTE: Ceccam a partir de Zedillo (1999)

Entre 1989 y 1995 el subsidio en apoyo a la comercialización de maíz otorgado a través del Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal (PACE) de Conasupo, fue adquiriendo una mayor importancia relativa para los productores. En 1989 participaron en este programa 35 mil productores de maíz, para 1995 ascendían a 171 mil productores. El subsidio otorgado a los ejidatarios para la comercialización de maíz, pasó de representar el 0.4 por ciento del total de subsidios en 1989, a 2.4 por ciento en 1995. En 1995 el gobierno eliminó este programa. A partir de 1994, con la creación de Procampo, disminuyeron las transferencias vía precios mientras aumentaron los apoyos directos. El subsidio al precio representó un 40 por ciento en 1994 y un 20 por ciento en 1995, mientras que los pagos directos o Procampo absorbieron el 45 y 60 por ciento respectivamente. En términos reales los subsidios a los productores de maíz aumentaron en 161.8 por ciento entre 1989 y 1993, pero a partir de este año y hasta 1995, se redujeron en 38.8 por ciento.

Las políticas agrícolas en Estados Unidos a principios de los noventa, definidas en la Ley Agrícola 1990 (Farm Bill), mantenían el apoyo a los productores a través de una política de precios y continuaban la promoción de sus exportaciones agrícolas. La política de precios garantizaba a los productores un "precio objetivo", más allá de las fluctuaciones del mercado internacional más el

productores a través de una política de precios y continuaban la promoción de sus exportaciones agrícolas. La política de precios garantizaba a los productores un "precio objetivo", más allá de las fluctuaciones del mercado internacional más el interés y recuperar sus cosechas para la venta en el mercado, o puede dejar su producto como pago satisfactorio y completo del préstamo. Este instrumento garantizaba al productor un precio mínimo, sin perder la oportunidad de ganar en caso de un aumento de precios futuro. Si el precio de mercado resultaba superior a la tasa de préstamo, al productor le convenía pagar su préstamo en efectivo y vender su producto al mercado. Si el precio de mercado era inferior a la tasa de préstamo, el productor prefería dejar su producto como pago. El subsidio era igual a la diferencia entre la tasa de préstamo y el precio de mercado vigente. El préstamo se otorgaba por unidad de producción, con un plazo de recuperación entre 9 y 12 meses. El monto se determinaba por la cantidad de producto entregado a las bodegas de la CCC. Para poder ser elegible, el productor debía cumplir con las provisiones de los programas definidos por tipo de producto, por ejemplo el de reducción de superficies.

Para ciertos productos, el Congreso determinaba un "precio objetivo". Este era un precio ideal, resultado de estimar cuál debiera ser el precio internacional, si no existieran distorsiones provocadas por las medidas proteccionistas al comercio. Mediante los pagos de deficiencias la CCC pagaba en efectivo a los productores la diferencia entre el precio de mercado o la tasa de préstamo (el más alto entre ellos) y el precio objetivo. Con los pagos de deficiencias el gobierno no se involucraba en la transacción comercial.

La CCC compra volúmenes de ciertos productos para regular las existencias y precios en el mercado y evitar su caída por abajo del precio de soporte. Las existencias de la CCC son utilizadas para programas de subsidios alimenticios, donaciones alimentarias internacionales y Programa de Promoción de las Exportaciones (EEP).

La Ley Agrícola 1996, transformó los subsidios a los precios en pagos directos a los productores, un programa similar al de Procampo.

Estados Unidos exporta alrededor de una tercera parte de su producción y es el mayor exportador agrícola en el mundo. Debido a la importancia que tienen las exportaciones para la agricultura e industrias derivadas, este país mantiene programas para promover sus exportaciones agrícolas.

En 1990 el Programa de Promoción de las Exportaciones (*Export Enhancement Program*) era el principal programa de apoyo. Otorga al exportador un certificado de crédito, o un pago en efectivo sobre sus volúmenes exportados, que le permite comprar el producto a un precio doméstico más alto y venderlo en el mercado externo a un precio menor, en los países previamente seleccionados por la CCC. La Ley agrícola de 1990 autorizó un financiamiento del EEP por 500 millones de dólares anuales hasta 1995 (Epstein 1991:5).

Otro programa de asistencia a exportaciones seleccionadas, es el llamado Programa de Promoción de Mercado (*Marketing Promotion Program*) comprendido en la Ley Agrícola de 1990. Apoya a las comercializadoras que exportan cualquier producto agrícola para desarrollar, mantener y expandir sus exportaciones comerciales. Puede participar como máximo con el 50 por ciento del costo del plan

comercial. Su financiamiento para 1990-1995 fue de 200 millones de dólares (Epstein 1991:6).

Los programas de garantía de crédito para la exportación (*Export Credit Guarantee Program*), utilizados desde 1979, son programas de crédito gubernamentales destinados a los compradores extranjeros, para expandir las exportaciones agrícolas. Los principales son el GSM-102, un programa de crédito a corto plazo —entre tres, y treinta y seis meses— y el GSM-103 un crédito intermedio a la exportación —entre tres y diez años. A través de estos programas los exportadores de Estados Unidos, o sus financiadores, están protegidos por la CCC contra desfalcos de los bancos extranjeros. Los exportadores o los bancos estadounidenses, proveen préstamos a los países para comprar productos agrícolas de Estados Unidos. Los niveles de financiamiento para estos programas en la Ley Agrícola 1990, fueron de un mínimo de 5 mil millones de dólares para el GSM-102 y un mínimo de 500 millones de dólares para el GSM-103, por año entre 1990 y 1995 (Epstein 1991:7).

En diciembre de 1990, Estados Unidos ofreció mil millones de dólares del programa GSM-102 para la compra de granos alimenticios, trigo, harina de trigo, soya y alimentos balanceados.

Los programas de Estados Unidos de apoyo a las exportaciones han sido uno de los factores determinantes, en el aumento de las importaciones agrícolas mexicanas. Los diferenciales entre las altas tasas de interés mexicanas y las tasas blandas de estos financiamientos a una tasa promedio de libor más 2 o 3 puntos, equivalente al 6 o 7 por ciento anual convirtieron a las importaciones agrícolas en un negocio financiero. El GSM-102 debe ser entregado a los bancos de los países extranjeros. El gobierno mexicano ha utilizado estos programas como fuente de divisas.

Hasta la fecha los programas de apoyo a las exportaciones de Estados Unidos se mantienen y tienen cada vez mayor importancia.

CUADRO 5.6. MÉXICO: SUBSIDIOS AL PRODUCTOR DE MAÍZ								
(Miles de pesos corrientes)								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Transferencias totales	1373	4403	5052	6703	7079	6663	6054	
Apoyo al precio	741	3291	4003	5412	5929	2485	1063	
%	54	76	81	82	86	40	20	
PACE	5	44	88	89	154	153	146	
%	0.36	0.99	1.74	1.32	2.17	2.96	2.41	
Procampo						2999	3631	
%						45	60	
Costo insumos	501	803	581	576	417	535	623	
%	36	18	12	9	6	8	10	
Servicios grales	125	250	367	600	550	465	549	
%	9	6	7	0	8	7	9	

CUADRO 5.6. (CONTINUACIÓN)								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ESP Total Bruto	1373	4403	5052	6703	7079	6663	6054	
ESP Unitario pesos/ton	125	301	354	396	391	365	330	
ESP porcentaje	29	48	50	54	53	47	26	18
Fuente: OCDE (1997)								

El Equivalente de Subsidio al Productor (ESP)⁷ para el maíz entre 1990 y 1994 se situó en promedio alrededor del 50 por ciento. Esto significa que los productores recibieron el 50 por ciento de su ingreso de transferencias fiscales y no del mercado. Para el resto de los países de la OCDE el subsidio al maíz medido en porcentaje fue menor durante este periodo, no así si es medido como transferencias per cápita o por hectárea de tierra. Además el ESP en porcentaje al maíz se sitúa más alto que en otros países debido a que es el principal producto básico para la alimentación humana, cuando para la mayoría de los países de la OCDE es el trigo (con un ESP promedio de 42 por ciento en el periodo) y para Japón el arroz. (con un ESP promedio de 85 por ciento) A partir de 1995 el ESP para el maíz cayó abruptamente a sólo el 26 por ciento, y para 1996,⁸ continuó su descenso a sólo el 18 por ciento (Cuadro 5.6).

El cambio del sistema de precios de garantía a Procampo, permitió trasladar parte del costo de la crisis a los productores al desaparecer la mitad del subsidio al maíz en 1995 y las dos terceras partes en 1996. Con Procampo los productores de maíz recibieron en 1995 la mitad de los subsidios totales que habían recibido entre 1989 y 1993, a través de precios de garantía y subsidios a los insumos, y en 1996 recibieron sólo un tercio. Durante 1995 y 1996, segundo y tercer año de TLCAN, la reducción de los precios del maíz doméstico no fue compensada con subsidios. (Cuadro 5.7). Además como en el caso de todos los granos y oleaginosas, los subsidios de Procampo se han reducido durante el periodo TLCAN 1994-1999 en un 30 por ciento, a pesar del compromiso gubernamental de mantenerlos constantes por quince años.

CUADRO 5.7. MAÍZ: EQUIVALENTE DE SUBSIDIO AL PRODUCTOR (ESP)			
(MILLONES DE PESOS, NOMINALES Y REALES; 1994=100)			
Total neto	Millones de pesos	Porcentaje	Reales
1989	1,373	29	2,893
1990	4,403	48	7,324
1991	5,052	50	6,851

⁷ El ESP incluye todas las transferencias y tipos de subsidio a la agricultura o a algún producto específico.

⁸ Último dato reportado por la OCDE (1997).

CUADRO 5.7. (CONTINUACION)			
Total neto	Millones de pesos	Porcentaje	Reales
1992	6,703	54	7,869
1993	7,079	53	7,573
1994	6,663	47	6,663
1995 p/	6,054	26	4,485
1996 e/	4,662	18	2,326
*/ ESP total bruto, valor total de las transferencias a la agricultura mediante el apoyo al precio de mercado, los pagos directos y otras formas de apoyo. Fuente: Elaboración del Ceccam a partir de OCDE (1997).			

El capítulo agrícola del TLCAN fue negociado bajo supuestos que han demostrado ser erróneos, por lo tanto su renegociación es la condición para ampliar el reducido margen que actualmente tiene la política agrícola en México. Sin embargo las propuestas que a continuación se presentan son propuestas en el margen que el Tratado tal y como fue negociado permite.

El sector agrícola por ser uno de los sectores económicos más vulnerables tiene en la mayoría de los países políticas de protección y compensación. El Congreso de Estados Unidos condicionó la aprobación del Tratado a una Ley de Implementación, (*Implementation Act 1993*) que obliga al Departamento de Agricultura a presentar una evaluación bianual del impacto del TLCAN en cada uno de los productos agrícolas; en la inversión en la agricultura y en las comunidades rurales; y en el empleo relacionado directa o indirectamente con la agricultura.

Para el caso de México el Tratado fue aprobado únicamente por el Senado, sin ninguna condición. Ha sido una demanda recurrente de la sociedad civil y de los principales sectores productivos agropecuarios y forestales afectados, la revisión y análisis del impacto del Tratado. El Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados en particular pueden impulsar una iniciativa legislativa similar al Acta de Implementación de Estados Unidos, que obligue a la Secretaría de Agricultura a presentar una evaluación consistente y con datos del impacto del Tratado en cada uno de los productos agrícolas y agroalimentarios, así como en la inversión en la agricultura y en las comunidades rurales y en el empleo relacionado directa o indirectamente con la agricultura, por lo menos cada dos años.

Esta iniciativa deberá considerar una evaluación paralela del Congreso de la Unión sobre el impacto del Tratado en donde se incluyan y analicen las propuestas de los sectores productivos, apoyando la participación plural y activa de las organizaciones campesinas y grupos de productores de menores recursos.

Para México esta evaluación es de mayor importancia que para Estados Unidos, por su condición de país subdesarrollado, sin ventajas comparativas en los sectores de producción más importantes —en cuanto a volumen, valor, superficie

sembrada y número de productores— mayor participación de la población económicamente activa en el sector agropecuario y concentración de la pobreza en las zonas rurales.

5.4. ESTRUCTURAS REGULADORAS DEL COMERCIO ENTRE AMBOS PAÍSES

La estructura vigente reguladora del comercio de maíz entre México y Estados Unidos está comprendida en el TLCAN. Este tratado es el primero que asocia como iguales a dos países desarrollados y a uno subdesarrollado (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994:229-271). Su Capítulo VII representa una serie de compromisos para la agricultura de México,⁹ abarca además la regulación del comercio de maíz e influye en condiciones nacionales y en la vida de todos los mexicanos. Su negociación entre México y Estados Unidos, es la más radical pues incluye todo el comercio agrícola y agroalimentario. Ningún producto se excluyó del tratado y los márgenes de protección pactados estuvieron muy por abajo de los negociados en el GATT, del año siguiente. Los acuerdos referidos al sector agropecuario abordados en dicho capítulo del tratado, entre otras, comprenden seis áreas principales:

- subsidios o apoyos internos,
- subsidios a la exportación,
- medidas sanitarias y fitosanitarias,
- órdenes de comercialización,
- acceso a mercados, y
- reglas de origen.

Las disposiciones comerciales que abarcan las tres primeras áreas se establecieron con los tres países miembros del tratado, mientras que el acceso a mercados y órdenes comerciales se negociaron bilateralmente entre México y Estados Unidos.

Las consecuencias de dichos acuerdos y negociaciones, los resultados, los compromisos y las condiciones dadas y previstas con el tratado, marcan sustancialmente las formas de concreción así como las perspectivas y posibilidades en que se desarrollará el comercio de productos agrícolas y específicamente del maíz. Por tanto, es indispensable analizar los criterios y las posturas asumidas al establecer la estructura reguladora del comercio entre ambos países, desde una óptica y un contexto que permitan calificar este tipo de regulación y sus implicaciones.

El tratamiento de los subsidios o apoyos internos, está contenido en el Artículo 704 del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994:231). La definición de este tema se había iniciado hasta que Estados Unidos buscó en un momento la espera de los resultados de las negociaciones en el GATT respecto a las disciplinas de subsidios o apoyos internos a la agricultura. A instancias de México, se abordó el tema en las negociaciones del tratado y se acordó que los apoyos internos, por ser de gran importancia para el desarrollo de los sectores agropecuarios de cada país, debían permanecer, y que los tres países integrantes del tratado trabajarían en forma conjunta para llegar a un

⁹ El TLCAN está integrado por tres tratados, el de Estados Unidos y Canadá; el de México y Estados Unidos y el de Canadá y México (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994).

acuerdo en la Ronda de Uruguay del GATT sobre este tópico. Se consideró que los subsidios o apoyos internos podían distorsionar el comercio y la producción (SARH 1992:15). El TLCAN fue negociado antes de concluir la Ronda de Uruguay; comprometió a los tres países, a asumir los compromisos de reducción del apoyo o subsidios domésticos, y de los subsidios a la exportación.

La urgencia de México por dar un tratamiento de los subsidios y apoyos internos, y subsidios a la exportación, su interés por la reducción de todos ellos y su persistencia en los acuerdos internacionales más importantes en los que está involucrado, resulta una extensión de la política interna aplicada durante muchas décadas y exceden los compromisos con los otros países. Rebasa y hace lo no realizado por Canadá, no espera los resultados del GATT y acuerda la repetición en el GATT de lo planteado en el TLCAN:

El GATT de la Ronda de Uruguay define para México los techos de los subsidios internos. Por tanto, como todos los países subdesarrollados, México debe reducir en diez años el monto global de sus subsidios internos en 13.3%.¹⁰ Es más el GATT obliga a México a la reducción del compromiso de la Medida Agregada de Ayuda (AMS) de US\$ 9.5 miles de millones de dólares a US\$ 8.3 miles de millones entre 1995 y 2004. En la Medida Global de Ayuda Total (MGAT) se suman los subsidios internos que deberán ser reducidos para el año 2004. Esta suma incluye: apoyo a los precios de mercado, pagos relacionados a los precios y cualquier otro subsidio no exento. No se incluyen los subsidios de la “caja verde” del GATT pues se supone que no distorsionan el comercio.

Los subsidios de la caja verde son apoyos al ingreso de los productores o pagos directos, desvinculados del volumen, el producto o los precios; pagos de conservación; financiamiento a la investigación y programas de desarrollo de las exportaciones. Para los países subdesarrollados tampoco se incluyen las medidas de asistencia del gobierno, directas o indirectas, para fortalecer el desarrollo agrícola y rural; los subsidios a la inversión, a los insumos, (generalmente disponibles para productores de bajos ingresos); los subsidios orientados a la diversificación de cultivos para abandonar cultivos ilícitos. Además —debido a su menor grado de desarrollo—, México tiene la posibilidad de otorgar subsidios sujetos a compromisos de reducción dentro del GATT (categoría ámbar), como los pagos directos no exentos, vinculados a la producción y a los precios, así como subsidios a los insumos (a los niveles prevalecientes en el periodo 1986-1988), necesarios para compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y Canadá en productos considerados sensibles como maíz, frijol, leche y derivados, trigo, sorgo, cebada y soya. Los niveles de apoyo que se otorgan en la categoría ámbar son medidos por los países a través de la Medida Global de Ayuda y ellos son los referidos al compromiso de desgravación.

Según la Secretaría de Agricultura, en el estudio realizado en 1992, antes de la puesta en vigor del tratado: “los subsidios a los que México tiene derecho de acuerdo con el GATT y el TLCAN son similares o mayores a los que tienen derecho los productores de Estados Unidos. México tiene el derecho, aunque no lo hará ni tendrá con qué concretarlo, de aumentar los subsidios directos en la totalidad de los productos agropecuarios, respecto a los montos que canalizaba antes de la

¹⁰ Los países desarrollados deberán reducirlos en 20% en seis años. El periodo base es 1986-88 (OECD 1995).

entrada en vigor del TLCAN, sin que ello ocasione sanciones o medidas compensatorias” (SARH 1992). Pero evidentemente México no muestra intenciones por mantener ni ejercer ese derecho.

De acuerdo con las negociaciones del TLCAN, México fue obligado a cambiar a un sistema de pagos directos, su sistema de protección comercial con el que se había desarrollado su agricultura y en el que uno de los componentes principales de la Medida Global de Ayuda era el apoyo a los precios. En respuesta, la transformación de los subsidios implícitos en los sistemas de precios de garantía para los granos básicos y oleaginosas, en pagos directos a los productores dio origen al Programa de Apoyo Directo a los Productores, conocido como Procampo.

Por otra parte el TLCAN (Artículo 704) acepta que los apoyos internos a los sectores agropecuarios pueden reducirse por compromisos surgidos en las negociaciones multilaterales que se realizan en el GATT.

El Artículo 705 del tratado indica a los países miembros del tratado su compromiso de trabajar para eliminar los subsidios a la exportación (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994:231), en el comercio agropecuario de América del norte. Sin embargo, el TLCAN sujeta su uso dentro del área de libre comercio a la aprobación de un comité trilateral, que permite que un país importador —como es el caso de México— pueda adquirir productos subsidiados de los países firmantes del tratado o de otros países, siempre y cuando no afecte las exportaciones de los países del área. En este último caso, los países miembros pueden solicitar consultas con el país importador para definir medidas, una de las cuales puede ser que los países exportadores miembros compensen los subsidios que un país no miembro otorga a sus exportaciones hacia el país importador. Para Estados Unidos y Canadá están permitidos los subsidios a la exportación al mercado mexicano para contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, mientras que entre Estados Unidos y Canadá está prohibido usar subsidios directos a la exportación cuando los productos se destinen a sus mercados (Foreign Agricultural Service 1994:3).

Los tres países acordaron trabajar para eliminar los subsidios a la exportación en el comercio agropecuario de América del norte, como una forma de lograr su eliminación a nivel mundial, y cooperar para llegar a un acuerdo en el marco del GATT de eliminación de estos subsidios. Por ello, en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, México adoptó la posición de Estados Unidos, tendiente a una eliminación más rápida de estos subsidios, que la propuesta por Francia y Japón.

Tradicionalmente el comercio exterior de México hacia Estados Unidos ha enfrentado restricciones disfrazadas de medidas sanitarias y fitosanitarias. El propósito de México en el TLCAN era eliminar las barreras no arancelarias impuestas bajo el pretexto de control de problemas sanitarios. En el texto (Capítulo VII, Sección B) se establecen derechos y obligaciones básicos para los tres países en las medidas sanitarias y fitosanitarias (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994: 255). Se determina el principio de equivalencia, por el cual distintas medidas se consideraran idénticas en cuanto a sus riesgos. Se estipula la obligatoriedad de las partes para acudir a un mecanismo de solución de controversias y para utilizar los organismos internacionales y regionales para

consultas y recomendaciones. Se incluye en el texto la importancia de la asistencia técnica y la adaptación de las normas a condiciones regionales. Este aspecto beneficia a algunos productos mexicanos como el aguacate, al permitir que se decreten regionalmente "áreas libres y de escasa prevalencia" de plagas, que permitirán incrementar su exportación al no sujetar toda la producción a los obstáculos impuestos por la presencia de gusano barrenador. La sección mencionada del tratado mantiene aspectos que en los hechos posibilitan aplicar controles de este tipo con repercusiones comerciales significativas para México (Provencio, 1993).

Las órdenes de comercialización comprendidas en el Anexo 703 (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994: 241), consideradas como normas y estándares de calidad, constituyen en varios casos barreras no arancelarias. Las órdenes existentes entre México y Estados Unidos, fueron reglamentadas en el TLCAN. A la par se definió que las medidas de normalización o comercialización aplicadas para los productos nacionales, son las mismas que las aplicadas para los productos de los países miembros, cuando éstos sean destinados a procesamiento. Las forma de operación discrecionales de las órdenes de comercialización de Estados Unidos, inciden de manera negativa sobre ciertas hortalizas y frutas de exportación mexicanas.

El Artículo 703 del TLCAN, Sección A, toca el tema del acceso a mercados (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994: 236); concuerda con las medidas y procedimientos adoptados por el GATT en cuanto al acceso a mercados y salvaguardas. Sus diferencias son el mayor grado y velocidad de la liberalización. Los compromisos adquiridos en el GATT de la Ronda de Uruguay son mucho más flexibles y suaves que los obligados en el TLCAN. Las negociaciones en el área de acceso a mercados otorgan el tiempo necesario para que el sector productivo alcance niveles de competitividad al final del periodo de transición (Téllez 1994:147). El TLCAN compromete a los países signantes a la eliminación de todos los aranceles en un plazo no mayor de quince años a partir de su entrada en vigencia, de acuerdo con un calendario de desgravación definido.

Se definieron cinco categorías de desgravación (Agricultural Policy Advisory Committee for Trade on the North American Free Trade Agreement 1992).¹¹ La categoría "A" incluye a los productos ya liberados antes de la puesta en marcha del TLCAN. Alrededor de 1.6 miles de millones de dólares de importaciones de México a Estados Unidos están incluidas en ella, y alrededor de 1.5 miles de millones de importaciones de Estados Unidos a México. La categoría "B" abarca los productos que se liberarán a los cinco años. Los productos de esta categoría fueron considerados muy sensibles a su inmediata liberación. Estados Unidos colocó cerca de 177 millones de dólares de importaciones mexicanas y México incluyó 131 millones de importaciones de Estados Unidos. La categoría "C" comprende los productos que se desgravarán en diez años. Estados Unidos

¹¹ En el comité de Agricultural Policy Advisory Committee for Trade on the North American Free Trade Agreement (APAC), están representados funcionarios, algunos productores individuales y las principales compañías tales como: Riceland Foods, ConAgra, Cargill, Archer Daniels Midland, National Pork Producers Council, Continental Grain.

colocó 375 millones de dólares de importaciones mexicanas y México estableció alrededor de 875 millones de importaciones de Estados Unidos.

La categoría "C+" incluye los productos que se liberarán en quince años. "Estos productos fueron considerados muy sensibles por los que se permitió el plazo más largo para su desgravación. Estados Unidos colocó en esta categoría frutas selectas, cítricos y vegetales, por alrededor de 75 millones de importaciones de México. Por su parte, México no situó ningún producto en esta categoría. Las categorías "de transición C y aranceles cuota" comprende el tratamiento de productos altamente sensibles. Para los productos extremadamente sensibles que se ha de desgravar a los diez y quince años, "se aplica un sistema de aranceles-cuota, que proporciona una protección adicional" (Agricultural Policy Advisory Committee for Trade on the North American Free Trade Agreement 1992:4). Este grupo incluyó productos con permisos previos de importación en México. Los productos *altamente sensibles* fueron provistos con un plazo de desgravación de diez años. Estados Unidos colocó alrededor de 330 millones de dólares de importaciones mexicanas, principalmente frutas y hortalizas. México incluyó 155 millones de dólares de importaciones de Estados Unidos principalmente productos porcinos, manzanas y papas. Para los productos *extremadamente sensibles* se permitió un periodo de transición de quince años. Estados Unidos incluyó 45 millones de importaciones provenientes de México, azúcar, cacahuates, concentrado de jugo de naranja congelado y jugo de naranja no concentrado. México incluyó alrededor de 208 millones de importaciones de Estados Unidos, de maíz, frijol y leche en polvo (Cuadro 5.8).

La categoría "D" corresponde a los productos liberados al momento de iniciar el TLCAN.

CUADRO 5.8. CATEGORÍAS DE LAS ETAPAS DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO EN EL TLCAN			
Categoría	Plazo de desgravación	Comercio liberado en millones de dólares	
		Exportaciones México a Estados Unidos	Importaciones Estados Unidos a México
A	Liberados antes del TLCAN	1,600	1,500
D	Liberados a la entrada en vigor del TLCAN		
B	5 años	177	131
C	10 años	375	875
C+	15 años	75	0
C y TRQ	Altamente sensibles: 10 años	330	155
C+ y TRQ	Extremadamente sensibles: 15 años	45	208
C+	Y desgravación lineal		
C+	Z desgravación RU		
	6 años = 24% 7-15 años = lineal		
Fuente: Elaboración propia.			

Con la definición de dos tipos de desgravación para los productos sensibles, se eliminarán sus aranceles en quince años (categoría C+): la desgravación lineal (Z) y la desgravación tipo Ronda de Uruguay (Y) que iniciará de manera más lenta los seis primeros años y prosigue lineal.

Para el caso de México la desgravación tipo Ronda de Uruguay alcanza una reducción de 24% los primeros seis años, a partir de la cual se prosigue de forma lineal. A decir de los negociadores, estos periodos permitirán que la agricultura mexicana gane niveles de competencia antes de su total apertura. En algunos productos cuyo comercio es estacional, tales como berenjena, pepino, espárrago, melones, tomate tipo cereza, chícharos y sandía, se aplicará una desgravación inmediata durante las temporadas anuales en que la producción de exportación mexicana no afecte el comercio de la producción interna de Estados Unidos (ventanas de desgravación). En el resto del año se aplicarán los aranceles acordados durante el período de transición.

El Artículo 302 del tratado, referido a la desgravación arancelaria, señala que, a petición y por acuerdo de las partes, es posible acelerar la eliminación de aranceles aduaneros, sin la necesidad de renegociar el TLCAN, ni reabrir el texto.

En el GATT, durante el periodo de ejecución 1995-2004, los países subdesarrollados se comprometen a la reducción de un 24 por ciento, con una reducción mínima del 10 por ciento.¹² México en el TLCAN se comprometió a liberar para el año 2004, la totalidad del comercio agropecuario, reduciendo a cero sus

¹² Los países desarrollados se comprometen a reducir sus aranceles en promedio un 36%, exigiendo para cada ítem una reducción mínima del 15%, hasta el año 2000 (OECD 1997).

tarifas. Los productos sensibles son la excepción pues continuarán protegidos hasta el año 2008. El GATT definió además los aranceles para el resto de países no integrantes del TLCAN, todos ellos mayores a los definidos para Estados Unidos y Canadá. En los compromisos del GATT, se incluyeron los del TLCAN, para dar trato de "nación más favorecida" (NMF) a Estados Unidos y Canadá. Los compromisos de México en el GATT-OMC-RU, iniciaron en 1995 y la primera fase de aplicación se cumple en el año 2004.

El apartado de barreras no arancelarias, Sección B, fue negociado bilateralmente entre México y Estados Unidos. Se acordó eliminar completamente las barreras no arancelarias. Canadá se rehusó a liberalizar las restricciones a la importación de los productos bajo administración de la oferta, lácteos, aves y huevo. En ellos mantendrá barreras arancelarias y no arancelarias. También mantendrá aranceles sobre azúcar. México mantendrá permisos de importación para los mismos productos de origen canadiense. Para el resto de productos los periodos de desgravación de México para Canadá son los mismos que para Estados Unidos.

Estados Unidos transformó sus cuotas de importación para México, en aranceles cuota temporales. Las cuotas iniciales son relativamente pequeñas y aumentarán en 3 por ciento anual durante el periodo de transición. Los aranceles sobre la cuota también tienen como base el nivel de protección existente entre 1989-1991.

La mayoría de los productos agrícolas de México estaban protegidos por permisos previos de importación, controlados por el Estado. Su propósito era que las importaciones únicamente complementaran la oferta nacional. Los permisos previos fueron considerados tanto en el TLCAN como en el GATT barreras no arancelarias, y fueron convertidos en aranceles.

Para México fue obligatorio eliminar todos los permisos previos de importación que aún mantenían algunos productos agrícolas (maíz, frijol, trigo, cebada, mijo, malta, copra, huevo, pollo y demás productos avícolas, leche y algunos productos lácteos, grasas y aceites animales, papa, café, caña de azúcar y tabaco) y transformarlos en aranceles-cuota, conforme al método de tarifación propuesto por el GATT.

El periodo base para la tarifación en el TLCAN es 1989-91. La diferencia entre los precios internos y los precios internacionales en esos años define el nivel inicial de arancel.¹³ Para México, la mayoría de los productos agropecuarios, consolidan aranceles no mayores al 20% debido a que en 1987 el gobierno fue más allá de sus compromisos en el GATT y redujo unilateralmente el nivel de aranceles de más de 100 por ciento en 1986, a sólo 20 por ciento en 1987 (OCDE, 1997:16 y Téllez 1994:128).

Antes de la puesta en marcha del Tratado los permisos previos aún vigentes fueron convertido en aranceles-cuota. Únicamente estos productos consolidan aranceles de desgravación altos y cuotas de importación libres de arancel, equivalentes a las importaciones tradicionales antes del TLCAN. Entre estos

¹³ Por ejemplo, el maíz tiene un arancel de 215%, lo que significa que entre 1989 y 1991 los precios de garantía del maíz eran 215% más altos que los precios internacionales.

productos se encuentran el maíz, el frijol, la leche en polvo, aves, cebada/malta, grasas animales, papas frescas y huevos.

Las cuotas de importación, tuvieron como base el promedio anual de importaciones durante el periodo 1989-1991. Los volúmenes que define la cuota podrán ser importados con arancel cero —independientemente del arancel establecido— y el volumen dentro de la cuota aumentará 3 por ciento cada año, excepto para la cebada que aumentará 5 por ciento. El periodo de transición para eliminar los aranceles para los volúmenes fuera de cuota serán diez años, excepto para maíz, frijol y leche en polvo en los que el periodo será de 15 años.

Este arancel-cuota funcionará en México principalmente en las cadenas maíz-almidón, maíz-forrajes-engorda de ganado, cebada-malta-cerveza y subproductos pecuarios-embutidos, entre otros. A la entrada en operación del TLCAN más de la mitad del valor del comercio agrícola entre México y Estados Unidos estaba exento de aranceles.

Las Salvaguardas comprendidas el Artículo 703 (Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994:253), se rigen por un mecanismo para funcionar durante los primeros diez años del TLCAN en productos considerados sensibles a las importaciones. Este mecanismo es de protección adicional para algunos productos agrícolas; operará cuando las importaciones provenientes de un país firmante sobrepasen la cuota establecida en los distintos periodos. Mediante la salvaguarda cierta cantidad de comercio entra bajo las tarifas preferenciales del TLCAN. Mientras tanto, cuando las importaciones rebasen este nivel, el país importador podrá aplicar el arancel existente antes de entrada en vigencia del Tratado o el arancel correspondiente a la Nación Más Favorecida (NMF), que no exceda la tarifa vigente en julio de 1991. Se escogerá de entre ellas la tasa más baja.

Para el comercio entre México y Estados Unidos la cuota bajo tarifas preferenciales tiene como base el volumen de importaciones más alto durante el periodo 1989-1991. De ahí en adelante, las cuotas crecerán al 3 por ciento anual. La tarifa establecida sobre este volumen de cuota, se reducirá en un periodo de transición de 10 años.

Una salvaguarda, de las dos existentes, especifica para un número determinado de productos. En el caso de que las importaciones rebasen un nivel crítico predeterminado, se podrá restablecer el arancel de Nación Más Favorecida (Téllez 1994:145). Por su parte, "...México tendrá salvaguardas en diecisiete productos que incluyen la mayoría de los productos porcícolas, manzanas, papa procesada y extractos de café. En Estados Unidos las salvaguardas se aplicarán de manera estacional en productos como jitomate, cebolla, berenjena, chile picante, calabacita y sandía".¹⁴ La otra salvaguarda general del Tratado, se aplica en el momento de demostrar prueba de daño por el incremento en las importaciones (Téllez 1994:145).

Estados Unidos durante la presidencia de Bush, adquirió un compromiso crucial, ante el temor de que México se convierta en vehículo para los productos centroamericanos y sudamericanos se estipuló que el contenido doméstico de

¹⁴ De acuerdo con Vélez (1993:83) "en el caso de Canadá se establecen como productos sujetos a salvaguardas las flores, el jitomate, la cebolla, el pepino, las fresas, la coliflor y el brócoli".

cada producto —el valor agregado como porcentaje del valor total— debe ser mayor para poder adquirir nacionalidad mexicana. Esta estipulación se denominó *reglas de origen*. Los negociadores del TLCAN, satisfechos de los resultados logrados, valoraron los alcances de su gestión y afirmaron que éstos eran favorables para México y para el sector agropecuario. Los acuerdos en materia agropecuaria logrados en las negociaciones del tratado y reflejados en el texto correspondiente, crean nuevas oportunidades de exportación para México y fortalecen la competitividad en que México tiene una ventaja comparativa. Creen que el TLCAN es una vertiente fundamental de acción en el marco de modernización de la política agropecuaria para México. Por ello se piensa que los resultados de la negociación del tratado abren nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social del campo mexicano (Vélez 1993:3).

A partir de todo lo anterior se observa una continuidad y una consolidación de las posturas asumidas por la política mexicana ante la creciente indiferencia por la producción maicera y por el apoyo a los agricultores mexicanos durante varias décadas. La aparición del TLCAN y sus medidas reguladoras del comercio de maíz, formalizan el comercio que se daba desde hace dos décadas. Son la continuidad de las viejas negociaciones iniciadas con el GATT y reflejan la política mexicana. Las aspiraciones de esta política pretenden para el siguiente quinquenio olvidar formalmente de las dificultades que significan el abasto y la producción del principal producto alimentario de México; implican el rompimiento con la agricultura tradicional para disponerlo y satisfacer la demanda interna.

Este rompimiento llevó un proceso largo, ocurrido sólo hasta que la demanda y el consumo superaron a la producción por causas del incremento poblacional. Restringida durante décadas a las tierras de temporal, limitada ante los cultivos de exportación, menospreciada a pesar de su crecimiento y soslayada

Dentro de un marco regulador totalmente diferente, con aranceles, medidas de protección, subsidios y protecciones para los productores mexicanos de maíz, con controles de precios, prácticas del gobierno en la producción, el abasto y la regulación, sin las medidas sanitarias adecuadas, sin la participación privada y sin tratado alguno, el comercio de maíz norteamericano comenzó y se fortificó irremediamente. La entrada de maíz proveniente de Estados Unidos no esperó ninguna negociación diplomática, ningún tratado ni cambio de regulaciones o reglas del ámbito internacional o interno para darse a México. Respondió simplemente a la incapacidad de la producción para satisfacer la enorme demanda en constante incremento.

La estructura reguladora de los tratados internacionales en los que permanece involucrado México, intentan regular el comercio pero no están en condiciones de regular las decisiones y la política mexicanas dirigidas a desarticular un comercio que no necesitaba ser liberado.

6. COMPROMISOS DIPLOMÁTICOS Y AUTONOMÍA DEL CONSUMO

6. COMPROMISOS DIPLOMÁTICOS Y AUTONOMÍA DEL CONSUMO

El comercio internacional del maíz para México, surge de muchas causas anteriores a los tratados internacionales, tiene complejidades propias, ligas con muchos factores internos y condiciones no controladas por las políticas mexicanas y por los tratados de comercio internacional. El establecimiento de ese comercio de maíz, en constante incremento, responde al mayor consumo, al aumento de necesidades, a la diversificación de usos y la obtención de grano más barato como beneficios de sus importaciones. Este comercio forma parte del aumento de la importancia del grano y su mayor consumo internacional, se refuerza con las dinámicas del mercado nacional y, sin ninguna contraposición, se acompaña con alzas sustanciales de la producción interna mexicana.

En México, como desde hace largo tiempo, la producción de maíz en grano seguirá desenvolviéndose a pesar de muchas condiciones poco favorables o de la falta de recursos y capacidades técnicas o las reducciones del interés y de los apoyos. Aumentará en contra de desprecios y limitaciones impuestas o de presiones por la apertura del mercado nacional a productos extranjeros, alcanzará niveles inesperados sin contar con ventajas competitivas, se acompañará con la explosión demográfica del país, con la poca disposición de la tierra cultivable, con la desatención y el abandono del sector, con las políticas contrarias al impulso de la producción maicera, con el desinterés por el cultivo, con las restricciones de apoyos, con las perspectivas menos alentadoras y con las crisis cada vez más permanentes y profundas.

Las decisiones del gobierno mexicano para la agricultura y el comercio internacional de maíz superan cualquier compromiso establecido diplomáticamente con cualquier país. Pretenderá establecerán condiciones más propicias al comercio internacional y abandonará aún más al campo. El enfoque comercial de la política mexicana no se relacionará con la realidad productiva nacional ni con la realidad del comercio exterior del grano. El comercio de maíz entre México y Estados Unidos, rebasa las relaciones comprometidas en el TLCAN y otras políticas, y responde a las necesidades de la demanda nacional surgidas desde hace más de tres décadas.

La importancia cobrada como alimento para el ganado, los subsidios y apoyos gubernamentales a los productores norteamericanos, las nuevas tecnologías para su cultivo, los mejores rendimientos, la mayor industrialización logrados por Estados Unidos, así como las cuantiosas adquisiciones de parte de grandes empresas transnacionales radicadas en México, ofrecen al maíz todas las posibilidades y permiten condiciones para un continuo y más nutrido comercio, así como un horizonte de más amplitud, en el que se encuentra México. El comercio de maíz se dará en respuesta al aumento de la demanda y de la satisfacción del mercado interno mexicano y se aprovechará de las favorables condiciones norteamericanas.

6.1. RELACIONES COMERCIALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

En las últimas dos décadas, las acciones y decisiones del gobierno mexicano para la agricultura y el comercio internacional superan cualquier compromiso establecido diplomáticamente con Estados Unidos o cualquier otro país. En esas décadas, las políticas mexicanas se han adelantado a establecer las condiciones más propicias al comercio internacional, han roto con los mecanismos de protección del sector agrícola y se han contrapuesto a las posturas de todos los países con los que establece acuerdos comerciales. El gobierno mexicano ha mostrado la urgencia por adelantarse y acelerar el proceso de transformación del sector agropecuario y abrirse al comercio exterior. En este marco, como culminación, las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos se establecen con fundamento en el Tratado del Libre Comercio de América del Norte que con sus planteamientos no modifica sustancialmente las circunstancias ni exige muchos cambios, ya que con mucha anterioridad, sin la existencia de ningún acuerdo o compromiso y con demasía el gobierno de México dio los cambios y preparó las condiciones.

El cambio en la actitud tradicional del gobierno mexicano ante la agricultura, se dio abiertamente en el manejo de sus relaciones con el vecino país del norte a partir de los años anteriores a 1990, cuando se diseñó, se aceleró la negociación y se firmó el TLCAN. En años previos a su firma (1988-1990), se consideró que el ensayo de liberación arancelaria ocurrido atentó contra la fragilidad de la producción nacional y sus carencias de competitividad en las principales ramas del sector agropecuario, por ello se entendió una amenaza sobre los dos grandes sectores responsables de la provisión de los bienes básicos de la alimentación nacional, el de granos y el ganadero. Esto porque el tratado contó con términos comerciales que abrieron totalmente las puertas para una intervención más directa en la economía del país, incluyeron el control de los energéticos (petróleo y electricidad), significaron además una dependencia cada vez más estrecha de intercambio comercial, del desarrollo de industrias mexicanas dependientes de tecnologías estadounidense, y de un sistema financiero en poder de los grupos extranjeros. Pero sobre todo porque implicó una dependencia del sector alimentario que apuntó a ser definitiva (Fritscher 1994:125). Todo esto entendido como una pérdida de soberanía y una dependencia total ante los intereses políticos y económicos de Estados Unidos (Cusmisnsky 1992:227). Además se comprendió como el compromiso de la seguridad nacional en la medida que se comprometía la producción de los alimentos básicos para la población de México (Caballero 1991).

El cambio más importante dictado por la política mexicana se dio en 1989, y obedeció a la apertura de la agricultura al mercado internacional. Este cambio implicó reformas estructurales, relacionadas con la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, la desaparición de subsidios para la producción y la aparición de pagos directos a los productores, la promoción del programa de modernización del campo a partir del reforzamiento del papel del estado en los mercados. Estas transformaciones resultaron paralelas a la adhesión de México al GATT en 1986, y continuaron con

la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la puesta en marcha del Acuerdo de la Ronda de Uruguay del GATT de 1995. Por primera vez este acuerdo incluía a la agricultura.

A partir de 1989 las políticas agrícolas y agrarias en México cambiaron radicalmente. Las políticas agrícolas asumidas establecieron la eliminación del modelo anterior de protección y regulaciones estatales hacia los productos agrícolas; determinaron la disminución de la intervención estatal en la agricultura, la ampliación del mercado, el impulso de la inversión privada nacional y extranjera para el desarrollo del campo, la modernización de los segmentos de agricultura tradicional, la reorganización del patrón de cultivos, la orientación a la producción más competitiva, la capacidad de dirigirse al mercado externo gracias a las ventajas competitivas de los productos, el logro del equilibrio comercial con el exterior, la privatización e inclusión de la tierra en el mercado y el aumento del tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones (SARH 1992). Asimismo se dio la eliminación de barreras contra el comercio internacional.

En junio de 1991 iniciaron las negociaciones sobre el TLCAN entre Estados Unidos, México y Canadá.¹ Para el 17 de noviembre de 1993, el Congreso de los

¹ De acuerdo con las políticas agrícolas de Canadá de principios de los noventa, los gobiernos provinciales y el gobierno federal compartían la responsabilidad de las políticas de apoyo a los agricultores. Los granos y cereales contaban con programas de estabilización del ingreso y subsidios al transporte. Los lácteos y productos avícolas contaban con Sistemas de Manejo o Administración de la Oferta. En Canadá existe una estructura de comercialización estatal: el Consejo Canadiense de Trigo (*Canadian Wheat Board CWB*). Regula la producción y comercialización de trigo, avena y cebada. El CWB establece al principio de cada año agrícola el precio de garantía para cada variedad de grano. Al negociar sus ventas por volumen obtiene mejores precios que los que podrían obtener los granjeros en el mercado abierto. Al finalizar el año agrícola si los ingresos totales de las ventas del CWB son mayores que el pago inicial o precio de garantía a los productores, a los que se descuentan los gastos de manejo, el diferencial es reintegrado a los productores. Si los ingresos por ventas resultan menores, el gobierno subsidia con este diferencial a los productores. El CWB tiene el monopolio sobre las exportaciones de estos productos. También apoya la regulación de la cría y engorda de ganado. Los sectores de lácteos, aves y huevo se manejan bajo un sistema de Administración de la Oferta (*Supply Management*) protegido por aranceles con cuotas de producción, que establece precios que garantizan la recuperación de los costos de producción y un ingreso suficiente para una familia de granjeros. Estos sectores no fueron incluidos en el acuerdo comercial entre Estado Unidos y Canadá y tampoco en el TLCAN. Hasta 1991, el *Western Grain Stabilisation Act* (WGSA), era un programa de seguro a las cosechas con apoyo federal y provincial. Bajo el WGSA el gobierno federal y los productores participantes realizan contribuciones anuales a un fondo. Los productores reciben pagos de éste para mantener su ingreso al promedio de los cinco años anteriores. Existían además subsidios al transporte; el Programa Especial Canadiense de Granos (*Special Canadian Grains Program*); financiamiento del gobierno a los déficit del CWT. A partir de 1991, el Programa de Estabilización de Granos del Oeste, (*Western Grain Stabilisation Program*) y otros relacionados, fueron sustituidos por el Plan de Aseguramiento del Ingreso Bruto (GRIP, *Gross Revenue Insurance Plan*) y la Cuenta de Aseguramiento del Ingreso Neto (NISA, *Net Income Stabilisation Account*). La desregulación del sistema de transporte por ferrocarril transfirió los costos a los productores y consumidores. El GRIP está diseñado para estabilizar el ingreso de los agricultores al reducir el riesgo derivado de la variabilidad en precios y en rendimiento. Alrededor del 75 por ciento de los productores y del 83 por ciento de la superficie se inscribieron en el programa en 1991. El gobierno federal, los gobiernos provinciales y los productores comparten el costo del programa. Tiene dos componentes: un componente de seguro que cubre los rendimientos y un componente de seguro al ingreso que incluye apoyo al precio (Téllez 1994:100-102). Los productores cubren un tercio del costo de la prima para el seguro agrícola de los rendimientos. La NISA es un programa nacional mediante el cual los granjeros pagan ciertas cuotas y cuando hay una reducción de ingresos pueden retirar sus aportaciones. Además existe financiamiento para la investigación, servicios de extensión agrícola y desarrollo

Estados Unidos lo aprobó, una vez que las cuestiones polémicas relacionadas con el medio ambiente y asuntos laborales fueron abordadas en los Acuerdos Paralelos. Algunos tópicos del comercio de productos agrícolas se revisaron y enmendaron para garantizar el voto de los congresistas estadounidenses.

El cambio de gobierno en los Estados Unidos con la derrota del Partido Republicano, implicó la elaboración de Acuerdos Paralelos que buscaron adecuar el TLCAN antes firmado, a nuevas exigencias de la recién iniciada administración demócrata. En forma paralela se manejaron los aspectos laborales, entre los que destacó el empleo de menores y normas de seguridad que impactan los costos de la mano de obra en México, principal determinante para las exportaciones mexicanas.

El 1º de enero de 1994 el TLCAN entró en vigor. Fue producto de una serie de negociaciones entre los países firmantes y reunió tres acuerdos distintos, el de Estados Unidos y Canadá, que funciona teniendo como base el Acuerdo de Libre Comercio firmado por estos países en 1989; el de México y Estados Unidos, que empezó a discutirse en 1990; y, finalmente, el de México y Canadá, al incorporarse este país a las negociaciones de México y Estados Unidos en 1991. La negociación del Acuerdo, la redacción del texto final y su firma por los tres países el 1º de junio de 1993, estuvieron a cargo de las administraciones de Bush en Estados Unidos, Salinas en México y Mulroney en Canadá.

Las dificultades del gobierno de Clinton para obtener el apoyo de los congresistas al TLCAN fueron solucionadas a través de concesiones a los grupos que representaban los intereses de los productores agrícolas que podían verse afectados frente a las importaciones de México en productos competitivos. El presidente Clinton sometió al Congreso la *Ley de Implementación (Implementation Act, 1993)* para lograr la aprobación del TLCAN. Esta ley obliga al Departamento de Agricultura (USDA) a preparar un reporte bianual al Congreso —iniciando en 1997— sobre los efectos del acuerdo en los productores agrícolas y sobre las comunidades rurales en los Estados Unidos. El Mandato del Congreso requiere específicamente al reporte contener los siguientes elementos:

1. Una evaluación de los efectos de implementación del acuerdo en varios de los productos agrícolas afectados por el acuerdo sobre las bases de producto por producto.
2. Una evaluación de los efectos de la inversión hecha en la agricultura de Estados Unidos y en las comunidades rurales
3. Una evaluación del empleo en la agricultura de Estados Unidos incluidas las ganancias y pérdidas de trabajos en empresas relacionadas directa o indirectamente con la agricultura de Estados Unidos (USDA, ERS septiembre 1997: 9).

La *Ley de Implementación* considera también dos nuevos acuerdos, los de azúcar y cítricos, que aceleran la desgravación de dichos productos para poder

de nuevos cultivos. A la fecha subsiste el Consejo Canadiense de Trigo y los Programas de Administración de la Oferta a pesar de las presiones por parte de Estados Unidos.

acogerse al texto y no reabrirlo, pero los condicionan a cláusulas que finalmente restan beneficios a México.

Para Estados Unidos, el TLCAN era de sumo interés debido a que Canadá y México son el segundo y tercer mercado para sus exportaciones agrícolas y mantienen potencial para crecer al liberar su comercio. Las exportaciones estadounidenses hacia ambos países fueron de alrededor de 9 mil millones de dólares en 1993, y representaron cerca del 20 por ciento del total de las exportaciones agrícolas norteamericanas.

México resultaba particularmente atractivo porque tenía más de tres veces la población de Canadá y era uno de los mayores mercados con rápida expansión para las exportaciones agrícolas y de alimentos provenientes de Estados Unidos. En 1990 México absorbía el 6 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos.

CUADRO 9.1. BALANZA COMERCIAL AGROALIMENTARIA MÉXICO - ESTADOS UNIDOS	
(Promedio 1989-1991 miles de dólares)	
Importaciones de Estados Unidos a México	2,806,904
Exportaciones de México a Estados Unidos	2,498,256
Balanza comercial	-308,648
Balanza comercial agroalimentaria México — Canadá: 1991	
Importaciones de Canadá a México	116,819
Exportaciones de México a Canadá	115,565
Balanza comercial	-1,254
Fuente: Hufbauer (1992)	

Durante las décadas de 1960 y 1970, México exportó más productos agrícolas a Estados Unidos que los que importó. Pero la balanza comercial cambió a favor de Estados Unidos en la mayoría de los años ochenta, aunque la balanza comercial total fue positiva. El comercio agrícola entre los futuros integrantes del TLCAN, creció lentamente durante la década de los ochenta. Entre Estados Unidos y México aumentó en un 4 por ciento anual, al pasar de 3.5 miles de millones de dólares, a 5.2 miles de millones de dólares; la tasa de crecimiento promedio anual fue del 8 por ciento para el resto de las mercancías. Entre 1980 y 1990 las exportaciones estadounidenses para México, principalmente de granos, primero cayeron a 1.1 miles de millones de dólares en 1986, pero al final de la década recuperaron los niveles de 1980 y alcanzaron los 2.5 miles de millones. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, en su mayoría de productos hortofrutícolas, crecieron más del doble al pasar de 1.1 miles de millones de dólares, a 2.6 miles de millones (Hufbauer 1992:285 y Cuadro 9.1).

Desde 1980 el comercio agrícola entre Canadá y México también aumentó en una tasa promedio anual de 4 por ciento (desde 150 millones de dólares, a 220 millones) en comparación con la tasa de crecimiento anual de 9 por ciento registrada para el resto de las mercancías. Entre 1980 y 1989, las exportaciones

canadienses a México aumentaron de 80 millones de dólares, a 130 millones y absorben alrededor del 3 por ciento de las importaciones mexicanas. Las exportaciones mexicanas a Canadá pasaron de 70 millones de dólares, a 90 millones (Hufbauer 1992:280).

Las exportaciones agrícolas de Canadá a México representan el 28 por ciento de las exportaciones totales. Los principales productos exportados por Canadá son: oleaginosas (47%), lácteos (23%) y granos (14%). Las exportaciones agrícolas de México a Canadá representan el 8 por ciento de las importaciones totales; los principales productos son: hortalizas (33%), tropicales (28%) y frutas (27%). Las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México aumentaron en valor alrededor del 60 por ciento entre 1988 y 1993, al pasar de 2.2 miles de millones de dólares, a 3.6 miles de millones (Foreign Agricultural Service 1994:1). En la agricultura, Estados Unidos tuvo un pequeño déficit comercial con México en 1990.

Los compromisos del capítulo agrícola en el TLCAN son determinantes para México pues aún antes de su firma se destinaban el 75.4 por ciento de las exportaciones sectoriales a Estados Unidos y provenían de este país el 69 por ciento de las importaciones (Shwedel 1992). Estados Unidos importó casi todos los productos mexicanos de exportación, y aportó más de tres cuartos de las importaciones mexicanas. El comercio exterior de México ha estado fuertemente orientado hacia Estados Unidos. En 1990, México proveía sólo el 12 por ciento de las importaciones agrícolas de Estados Unidos y compraba el 7 por ciento de sus exportaciones.

De acuerdo con el análisis del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, ERS, FAS 1992:3), al final del periodo de transición de quince años se espera que las exportaciones anuales de Estados Unidos a México sean mayores en 2.6 miles de millones de dólares, a lo que hubieran sido en ausencia del tratado. Los granos, oleaginosas y carne serán los productos de mayor incidencia en su crecimiento. El mismo estudio proyecta un crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos sólo en alrededor de 500 y 600 millones de dólares anuales, al final del periodo de transición. Por eso, "al eliminar los niveles de protección las exportaciones agrícolas estadounidenses a México se expandirán en un tercio, mientras las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aumentarán en un quinto" (USDA, ERS, FAS 1992:8).

El comercio agrícola entre los dos países en balance con anterioridad, tendería a favor de Estados Unidos. Con la expansión de sus exportaciones a México, las exportaciones totales de Estados Unidos aumentarían en un 2 por ciento. El comercio agropecuario con Estados Unidos fundamentado en la importación de alimentos básicos como maíz, soya, trigo, sorgo, frijol, oleaginosas, aceites vegetales, ganado vacuno, carnes frescas y refrigeradas, se daban a cambio de la exportación de café, jitomate, legumbres, hortalizas y frutas frescas, jugo de naranja, cerveza y camarón congelado. Cabe señalar que "a principios de la década de los noventa, México se encontraba entre los ocho principales mercados para los productos agrícolas de Estados Unidos. En 1990 las exportaciones agrícolas de Estados Unidos totalizaron en 40 miles de millones de dólares, de los cuales 2.5 miles de millones se destinaron a México. En

comparación, Canadá compró 4.5 miles de millones de dólares de productos agrícolas de Estados Unidos (Hufbauer 1992:285).

Los intereses de Estados Unidos y Canadá eran opuestos a los de México en el ámbito del comercio internacional. Estados Unidos y Canadá son dos de los mayores y más eficientes exportadores de granos en el mundo, mientras que México es un exportador competitivo de productos hortofrutícolas. En Canadá el sector de granos produce anualmente 50 millones de toneladas, de las cuales el 80 por ciento se destina a la exportación (Ian Cushon octubre de 1998), "el TLCAN expondrá a la nueva competencia, al sector productor de granos mexicano, altamente protegido e intensivo en fuerza de trabajo, frente a los sectores hortofrutícolas protegidos de Canadá y Estados Unidos" (Hufbauer 1992:279). Por esta razón una opción era no incluir el tema agropecuario. Sin embargo, el gobierno mexicano priorizó la eliminación de las barreras no arancelarias (fito-zoosanitarias, órdenes de comercialización, etcétera.) que se aplican en Estados Unidos para las exportaciones mexicanas, bajo el supuesto de que generaría ganancias comerciales a México (Provencio noviembre 1993:3). El tratado negociado, como años después se vio, permite que las barreras no arancelarias sigan existiendo.

En México, la negociación del TLCAN se dio sin considerar a la sociedad civil. La incorporación del sector agropecuario y forestal fue uno de los temas más polémicos, debido a las profundas asimetrías entre la agricultura mexicana y la de Estados Unidos y Canadá. Después de haber sufrido en México desde 1989 una liberación agrícola unilateral, los productores privados y sociales y la misma Secretaria de Agricultura coincidían en que el TLCAN no sería solución para el sector (Caballero 1991). El tratado profundizaría la dependencia alimentaria —pues en la producción de granos, oleaginosas y productos pecuarios existe una gran diferencia productiva a favor de Estados Unidos— a cambio de la demanda estadounidense que se limita a café y productos hortofrutícolas.

Si a todo lo anterior se suman los antecedentes históricos la situación se complica, porque estos antecedentes señalan que Estados Unidos nunca ha cumplido los tratados desde el de Guadalupe-Hidalgo (Vázquez 1982:25-53). Sin embargo, ha exigido de México el cumplimiento de cláusulas que le conviene de varios tratados. También existen antecedentes antiguos y recientes, que muestran cómo el gobierno de Estados Unidos siempre encuentra una salida para no cumplir con los tratados o acuerdos, generalmente de manera unilateral basándose en su legislación interna,² o simplemente en una posición de fuerza.³

Para los tres países, el resultado de la negociación final del capítulo agropecuario del TLCAN "...fue producto de la acción combinada de los intereses nacionales por tener acceso a los mercados de sus contrapartes y de la intención de las élites políticas nacionales por dismantelar los programas de protección rural" (Hernández 1993:2).

La negociación implicaba un cambio en el patrón de cultivos en México. De la superficie nacional total un 12.3 por ciento está dedicado a la agricultura, de esta

² Considérese que decretos como el " *Omnibus Trade and Competitiveness Act* " del gobierno de Estados Unidos, prevalecen sobre cualquier tratado internacional.

³ Por ejemplo: el embargo atunero, que ha significado una gran pérdida económica para México.

proporción el 71 por ciento se destina a granos básicos y oleaginosas. Alrededor de un 54 por ciento de la superficie nacional se orienta a la producción ganadera y un 26 por ciento a la producción forestal. Todas esas tierras no tienen ventajas comparativas a nivel general, mientras que las frutas y hortalizas con ventajas comparativas absorben únicamente el 5.4 por ciento y el 3 por ciento de la superficie agrícola. Es más, los ajustes esperados para la producción de los principales cultivos agrícolas mexicanos serán relativamente mayores a los esperados en la agricultura de Estados Unidos. La agricultura mexicana enfrentará restricciones de recursos de tierra y agua, seguirá con una baja productividad de la fuerza de trabajo y con un sistema de transporte y comercialización relativamente ineficiente (USDA, ERS, FAS septiembre 1992:9).

Tras todos esos problemas, la elevación de la producción nacional de maíz en grano y el aumento de sus importaciones, no se hicieron esperar ni obedecieron a acuerdos firmados, pronósticos hechos y tratados establecidos. Aunque la producción del maíz constituía uno de los mayores problemas para el proceso de ajuste estructural, por la enorme cantidad de trabajadores ligados a su producción, por su precariedad generalizada, por la falta de ventajas comparativas de la producción mexicana de este cereal frente a la producción de Estados Unidos, el comercio respondió a las necesidades de la demanda nacional y evidenció la incapacidad o imposibilidad para el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales por parte de ambos países.

A pesar del manejo de un periodo de transición de quince años y del interés por preparar a los productores mexicanos, conducirlos a un cambio de cultivos e incorporarlos paulatinamente al mercado internacional, la liberación del mercado de maíz superó toda previsión y anuló todas las buenas intenciones políticas. El comercio de maíz con Estados Unidos no tardó en exceder las cuotas, anteceder y anular los plazos de protección acordados. La producción nacional se incrementó en contra de las intenciones de los gobiernos mexicanos para bajarla.

El comercio de maíz entre México y Estados Unidos, rebasa las relaciones comprometidas en el TLCAN, mantiene una perspectiva ajena a los intereses marcados formal, legal y diplomáticamente. El enfoque comercial pretendido por la política mexicana no coincide, ni antes ni después, con la realidad productiva interna ni con la realidad del comercio exterior del grano. Las políticas mexicanas hasta ahora expedidas, también cierran expectativas para corresponder en el futuro del comercio transnacional de maíz para el consumo interno mexicano.

Los motivos de las aperturas del comercio de maíz se explican mejor con base en el entendimiento del aumento de la demanda y de la satisfacción del mercado interno mexicano, que con los supuestos y acuerdos establecidos diplomáticamente entre los dos países o con el diseño, la firma y la aplicación del TLCAN. Si no se da un cambio o un nuevo enfoque a los compromisos que dieron origen al tratado, su continuidad no será viable y permanecerá permanentemente anulada. Es indispensable tener respuesta a la apertura comercial del maíz de las últimas dos décadas y enfrentar de manera más real el futuro del comercio transnacional de dicho grano. Los convenios establecidos, los tratados y la regulación comercial deberán cambiar sustancialmente.

6.2. ELEMENTOS RECTORES DEL COMERCIO DE MAÍZ DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS

El establecimiento de un comercio internacional de maíz para México, se dio a partir de un mayor consumo, del aumento de las necesidades, de la diversificación de los usos, de la obtención de grano más barato y de las cadenas transnacionales que se benefician mucho de sus importaciones. Este comercio aumenta y muestra tendencias claras de incremento, se acompaña con alzas sustanciales de la producción interna y marca fuertemente el mercado nacional. Por ello, principalmente está regido por las necesidades y el consumo, al cubrir el margen del consumo que deja de satisfacer la producción. Los grandes excedentes logrados en Estado Unidos, las facilidades para su exportación a todo el mundo y hacia México, el aumento de la importancia del grano y su mayor consumo internacional, la importancia cobrada como alimento para el ganado, los subsidios y apoyos gubernamentales a los productores norteamericanos, las nuevas tecnologías para su cultivo, los mejores rendimientos, la mayor industrialización y las cuantiosas adquisiciones de parte de grandes empresas transnacionales, ofrecen al maíz todas las posibilidades y permiten condiciones para un continuo y más nutrido comercio, así como un horizonte de más amplitud, en el que se encuentra México.

La política, los acuerdos y los tratados internacionales emitidos por el gobierno mexicano, no han podido regir este comercio, ni han cumplido los programas aplicados para su realización y control. La postura asumida por ese gobierno se centra más en la renuncia de cualquier compromiso antes establecido ante los productores maiceros, en el aceleramiento y adelanto del proceso de liberación del mercado interno y la apertura comercial a nivel internacional, en la urgencia por provocar las condiciones más favorables a la entrada del maíz extranjero y en responsabilizar a los productores de su suerte y su destino, que en entender las variables, las manifestaciones y la realidad del comercio internacional de maíz para México.

Las actitudes tomadas por los gobiernos de México y Estados Unidos, muestran numerosas contradicciones y pasan por alto la relajación de las reglas y el incumplimiento de los acuerdos. Se dejan llevar por los acontecimientos y se someten a las fuerzas del comercio de maíz dado entre ambos países. Juegan a inventar algo nuevo y a dirigir una evolución demasiado ancestral. Además pierden de vista los efectos y las condiciones reales al ocuparse del cumplimiento de sus formalidades. Mientras tanto, el comercio cobra sus efectos, sigue y obedece a sus propias fuerzas y dinámicas orientadas a responder a una necesidad que no hace concesiones.

En México, entre sus efectos más destacados están los regidos por la competencia que se establece entre la producción nacional y los volúmenes entrados del extranjero que repercuten en la gran masa de productores tradicionales.

En gran medida los efectos perjudiciales del comercio internacional de maíz, se dirigen hacia los productores tradicionales, de autoconsumo y subsistencia, los menos tecnificados, aquellos que se sumen en una incapacidad para elevar sus rendimientos y obtener producto suficiente para su manutención y prosperidad.

Actualmente se está a un quinquenio para formalizar la apertura plena y sin restricciones del comercio internacional de maíz y terminar con el compromiso de "protección" a dichos productores y de regulación de la entrada de las importaciones, se está en espera del cambio del patrón de cultivo maicero por otros productos nacionales más competitivos en el mercado internacional.

Cuando se cumpla este periodo de espera, aun sin el alcance de las metas comprometidas y sin el cumplimiento del papel determinado para provocar tal transición, el gobierno se sentirá libre de toda responsabilidad, justificará sus políticas y culpará a los campesinos de la continuidad de su atraso y de su marginación. Dirá que advirtió lo relevante y luchó por la consolidación del cambio; se olvidará de las contradicciones ocurridas y la falta de cumplimiento de las reglas establecidas para dicha transición. Negará su postura y su urgencia por salir del paso, propiciar lo antes posible la apertura comercial y las restricciones de apoyos hacia el agro.

Se cumplirá el plazo para verificar el cambio y la modernización del agro gracias a la apertura del mercado, o se llegará al momento culminante de resistencia campesina, se justificará el mantenimiento de temores y ansias ante la posible crisis social provocada por la mayor marginación de los productores tradicionales. No obstante ninguna de las dos cosas será factible, como lo demuestran la comprensión del comercio de maíz a gran escala iniciado desde la década de los setentas, la existencia de un mercado abierto y el impacto de la realidad campesina con ese comercio durante más de tres décadas.

La competencia formalmente abierta de los productores nacionales con las importaciones de maíz, han hecho menos que las necesidades, el consumo, la demanda y la diversificación de usos del grano. El cambio de cultivo no se ha manifestado a pesar de las dificultades por competir contra el maíz introducido del extranjero.

Las manifestaciones sociales campesinas y las expresiones armadas, siempre han ocurrido, con o sin la entrada de maíz extranjero. Antes del aumento sustancial de las importaciones de maíz y mucho después de su arraigo, se dan guerrillas campesinas. La guerrilla chiapaneca se manifiesta casi un cuarto de siglo después de iniciado el comercio internacional de maíz, de la competencia e influencia de las condiciones del mercado internacional y del arranque de los efectos negativos hacia los productores mexicanos de este grano. Para 1994 la mayor parte de las condiciones de la apertura comercial del maíz estaban consolidadas, sólo faltaba seguir el cumplimiento de una formalidad con más apariencias que relaciones con la realidad y con las condiciones prevalecientes en el comercio y la producción interna. Se han agudizado las competencias en el mercado nacional y se ha impactado más fuertemente a la producción maicera mientras que los esperados levantamientos o estallidos continúan sin manifestación alguna. La guerrilla chiapaneca y los sectores campesinos tradicionales continúan en paz. De acuerdo con el comercio concretado y sus efectos observados hacia los productores tradicionales, los levantamientos campesinos deberían darse permanentemente. No estarían en espera de negociaciones o promulgaciones de leyes y no permitirían la entrada de un gramo más de maíz por las fronteras.

Por ello se considera que la falta de maíz para satisfacer las necesidades de alimentación y el consumo, acarrearía más riesgos que el comercio transnacional con todas sus implicaciones. La falta de satisfactores para la alimentación provocarían mayores costos sociales y repercutirían enérgicamente en el equilibrio político. En México, políticamente se seguirá dirigiendo y "optando", si así se quiere decir, por el aumento de las importaciones de maíz y por el comercio y la producción de otros productos agrícolas con mayores ventajas. Aunque se continuará sin la capacidad para proporcionar totalmente el alimento principal a la población y para dar alternativas o sacar de la miseria a la mayoría de sus productores maiceros. Se fracasará en el abandono del cultivo y en la incorporación de los productores a cultivos más rentables y beneficiosos. Es importante recordar que durante las últimas décadas, la producción maicera se ha acompañado con el aumento del volumen, la mayor ocupación de tierras con riego o de mejores condiciones y, en especial, con la elevación de los rendimientos. Se ha provocado una menor participación en el volumen total de los productores con unidades de tierra de pequeñas dimensiones y de autoconsumo, se ha dado menor influencia de este tipo de productores en las dinámicas de la oferta de maíz compuesta por grandes volúmenes producidos e importados. No obstante la persistencia de ese tipo de productores tradicionales en el cultivo del maíz no muestra perspectivas de una renuencia en un futuro caracterizado por las mismas condiciones hasta ahora existentes. Ante esto las aspiraciones de la política pretenden olvidar formalmente las dificultades que significan el abasto y la producción del principal producto alimentario de México con la llegada del día del término de periodo de protección maicera, y con la justificación del rompimiento formal con la agricultura tradicional.

Los agricultores modernos con capacidad para obtener sus ingresos de la producción de maíz, están en condiciones de prosperar y tienen capacidad de enfrentar exitosamente las condiciones actuales de competencia, cuentan con apoyos crediticios, tecnológicos y comerciales y continuarán como los agentes provocadores del aumento y del fortalecimiento de la producción nacional, así como de la evolución positiva y la prosperidad del mercado del maíz. Enfrentarán la competencia y entrarán en la comercialización con grandes volúmenes, e influirán fuertemente en las dinámicas del mercado. Podrán responder a todos los desafíos significados por la apertura comercial. Hasta ahora lo han hecho. La adquisición de maíz de Estados Unidos representa para México la posibilidad de satisfacer su demanda interna, de la transferencia de subsidios mayores a los aplicados en el país, el complemento de la parte no satisfecha por la producción nacional y la posibilidad de diversificar los tipos de consumos. Pero especialmente, da la capacidad de responder directa o indirectamente, al aumento de la población y las exigencias alimentarias que éste implica.

Al destinarse los mayores volúmenes de maíz importado a las grandes transnacionales, el mercado interno de los productores modernos deberá responder con el aumento de la eficiencia, la capacidad productiva y competitiva, requerirá de mejores tecnologías y más elevados rendimientos, dispondrá de mejores tierras. En general se dará una mayor modernización de la agricultura maicera y una mayor capacidad competitiva de los productores. Estas exigencias se traducen en la mayor participación de agricultores modernos y repercuten en la

marginación de los productores tradicionales, así como cierran más cualquier tipo de expectativas y las alternativas para los productores de autoconsumo.

Las demandas de la población y del consumo no discriminarán el origen del maíz ni se evocarán el espíritu nacionalista para solidarizarse con los productores nacionales. Si estos productores no cumplen con los requerimientos ni se adaptan a las condiciones de un mercado abierto, se dará más apertura y entrada al maíz extranjero. Con el aumento de la población y de la demanda alimentaria, así como con la diversificación de los usos y tipos de consumo, el consumo interno irá en aumento y buscará la forma de ser satisfecho.

Por todo eso, las políticas nacionales y los acuerdos internacionales serán rebasado o quedarán obsoletos. Su suspensión o su continuidad no alterarán sustancialmente el comercio de maíz. No obstante es recomendable replantear de mejor forma la regulación de ese comercio y renegociar los tratados que se le relacionan con base en una panorámica de su realidad y evolución datada desde la época de los setentas y expresada con mayor plenitud las últimas dos décadas, la cual resulta ajena a lo establecido y hecho por parte de los gobiernos y mantiene dinámicas diferentes a lo previsto por los acuerdos internacionales y las políticas nacionales.

Como hasta ahora ha sucedido, el gobierno mexicano no podrá abolir el cultivo del maíz ni podrá promover con trascendencia su sustitución por otros cultivos. Tendrá que mantenerse como testigo de su continuidad y fortalecimiento. Para cumplir con un buen papel y favorecer al país y a la población, es conveniente que se dedique a eliminar los desperdicios, que entre menos voluminosos sean menos existirá la necesidad de importar el grano.

La producción de maíz seguirá desarrollándose como lo hace desde hace largo tiempo a pesar de muchas condiciones poco favorables o de la falta de recursos y capacidades técnicas. Aumentará en contra de desprecios y limitaciones impuestas o de presiones por la apertura del mercado nacional a productos extranjeros, así como alcanzará niveles inesperados sin contar con ventajas competitivas. Se calcula que en veinte años el consumo aumentará 40%, la alimentación 32%, y los piensos casi el 50%. Los piensos se relacionarán como hasta la actualidad con las importaciones del grano. El consumo se elevará con un ritmo mayor que la producción y estimulará ligeramente las importaciones. La producción ascenderá y logrará satisfacer en gran medida al consumo humano, aunque se quedará levemente corta en comparación con la demanda total, por ello las importaciones tendrán un poco más de margen para incrementarse, sin que presenten ningún salto radical. Las importaciones continuarán con una tendencia casi paralela al consumo y a la producción nacional. Por todo eso, se esperan condiciones parecidas de la participación del consumo, la producción y las importaciones. No obstante, es indispensable comprender que la agricultura moderna y las importaciones de maíz en grano benefician fundamentalmente a grandes empresas transnacionales.

Las grandes importaciones de maíz en grano se acompañarán con la explosión demográfica del país, con la poca disposición de la tierra cultivable, con la desatención y el abandono del sector, con las políticas contrarias al impulso de la producción maicera, con el desinterés por el cultivo, con las restricciones de

apoyos, con las perspectivas menos alentadoras y con las crisis cada vez más permanentes y profundas.

En suma, el surgimiento del comercio internacional del maíz para México, tiene muchas causas y mantiene una historia más larga que la de los tratados internacionales, manifiesta una complejidad propia, se liga a numeroso factores internos y responde a condiciones no explicadas, ni reducidas o controladas por las políticas de comercio internacional.

7. CONCLUSIONES

7. CONCLUSIONES

Hasta hace algunas décadas, el equilibrio entre la producción y el consumo de maíz en México, se dio gracias a que la producción nacional solventó a la demanda, la población nunca fue tan abundante ni las necesidades superaron al consumo; la producción contó con suficientes áreas cultivables, se mantuvo en condiciones para satisfacer la demanda interna, superó obstáculos, contó con ciertos apoyos, políticas de fomento, protección y subsidio. A partir de la década de los setentas, sucedió el rompimiento de dicho equilibrio y la incapacidad productiva para satisfacer el consumo plenamente, apareció la necesidad de permitir la entrada de maíz proveniente del extranjero. Se estableció un comercio creciente entre México y Estados Unidos para solventar ese desequilibrio. El comercio internacional de maíz adquirido por México, surgió por esa imposibilidad de la producción para empatarse con el consumo. Desde entonces, el aumento de la demanda de maíz en México rebasa de manera importante a la capacidad productora aunque esta última se mantenga en constante incremento. Conforme pasan los años el volumen de importaciones mexicanas de este grano aumenta y alcanza mayor participación en el consumo interno total.

Aunados a la tradición y la importancia del maíz en grano, la diversificación de los usos, la mayor utilidad y el aumento de la importancia del grano, implican la expansión de su consumo y de su demanda en México. Por ello, el consumo total de este maíz, todos sus tipos de consumo, su producción y sus importaciones, mantienen una tendencia acelerada y a la alza. Es importante destacar que en el mundo y en Estados Unidos, se observa también esa tendencia aunque con diferentes características en los usos, los tipos de consumo y las demandas.

El maíz en grano cobra enorme importancia por todo el mundo. En los últimos años, se ubicó en los primeros lugares de producción mundial, en el año 2000 llegó al tercer lugar por su volumen de producción. En breve podría ser el cultivo más importante del planeta. Sus mayores productores son Estados Unidos de América, China, Brasil y México. En las últimas dos décadas México se mantiene como el cuarto o quinto productor mundial de maíz en grano, esto le da la capacidad para participar con alrededor del 3% de la producción total. La proporción aportada por Estados Unidos del total de maíz producido en el mundo, por mucho rebasa a los demás productores que le siguen, alcanza alrededor del 40% del total.

En general, la producción mexicana se utiliza para el consumo humano, mientras que las importaciones de maíz en grano se destinan principalmente para la alimentación de animales (piensos).

En México, durante las últimas décadas, la producción maicera se ha acompañado con el aumento del volumen, la mayor ocupación de tierras con riego o de mejores condiciones y, sobre todo, con la elevación de los rendimientos. Esto significa una menor participación en el volumen total de los productores con unidades de tierra de pequeñas dimensiones y de autoconsumo. En términos relativos, este tipo de productores influye cada vez en menor medida en las dinámicas de la oferta de maíz compuesta por un gran volumen producido en el país y un gran volumen importado. Ante la mayor disposición de este grano en el

mercado nacional, dichos productores quedan más al margen de la comercialización y aportan relativamente menos grano.

Las grandes proporciones y números de pobladores mexicanos vinculados con la agricultura son el resultado del atraso. Muestran la poca tecnificación del campo y la necesidad de una cantidad mayor de mano de obra para la producción, así como la dependencia de las actividades agrícolas traducida en el atraso del desarrollo económico del país y de las malas condiciones económicas y sociales de sus habitantes. Los productores tradicionales de maíz permanecen cada vez más marginados y aportan relativamente menores volúmenes a la producción.

Los problemas relacionados con la marginación de los productores tradicionales son el resultado de la obsolescencia tecnológica con la que cultivan, la falta de infraestructura de riego, la inexistencia de caminos o medios de comunicación y transporte, pero sobre todo por los bajos rendimientos, los reducidos tamaños de las unidades de producción y el agotamiento de la tierra. La tecnología arcaica y la baja escala por unidad con la que se sigue produciendo maíz de manera tradicional, hace que una enorme cantidad de productores maiceros se mantenga marginada económica y socialmente. Ante esta situación con una clara continuidad en el presente, se han seguido pautas de un pragmatismo tradicional porque el estado mexicano ha manejado apoyos, subsidios y proteccionismo al cultivo del maíz nunca traducidos en el avance del proceso de reconversión productiva del sector, ni en beneficio social de la población rural.

Los agricultores modernos obtienen ingresos para vivir de la producción de maíz, están en condiciones de prosperar y tienen capacidad de enfrentar exitosamente las condiciones actuales de competencia, cuentan con apoyos crediticios, tecnológicos y comerciales. Algunos de ellos son competitivos en el ámbito mundial, si cuentan con los apoyos necesarios o subsidios equivalentes a los que reciben otros competidores. Los demás de estos agricultores complementan con su aportación la oferta comercial, a veces requieren subsidios especiales para asegurar su participación.

La evolución y prosperidad del mercado del maíz y la competencia entre los distintos agentes productivos radica fundamentalmente en los productores tecnificados, con las mejores tierras y con posibilidades de comercializar el cultivo en grandes volúmenes. Aquellos productores con baja capacidad y competitividad salen de toda posibilidad comercial e influyen marginalmente en el consumo y el mercado del maíz. En contraste se tiene los altos costos de producción de los agricultores tradicionales y la incapacidad de entrar en los mercados, ante las finanzas formidables para los productores eficientes.

Desde sus premisas y sus políticas, al dismantelar su protección, el gobierno mexicano atenta contra la producción del alimento básico de la población, así como en contra del cultivo más importante del país en cuanto a superficie sembrada, volumen de producción y número de productores.

El maíz importado por México ha provenido fundamentalmente de los Estados Unidos de América, el mayor productor y exportador del mundo que cuenta con condiciones, tecnologías, tierras, productividad, rentabilidad, apoyos y excedentes superiores a los de la gran mayoría de los países del mundo y sobre todo del territorio mexicano.

México no puede compararse o competir de ninguna manera con los Estados Unidos como productor de maíz. Cuando mucho su producción equivale al 7% de la de Estados Unidos. Las extensiones territoriales, los volúmenes poblacionales, el desarrollo económico, la capacidad tecnológica, el papel jugado internacionalmente y la capacidad comercial, diferencian enormemente a Estado Unidos con México. Por eso, la realización de comparaciones de la capacidad productiva y comercial maicera entre ambos países, lleva necesariamente a contrastes extremos. Sobre todo porque los volúmenes, la superficie cultivada, los rendimientos, la tecnología, la disposición de recursos, los costos, los apoyos internos y la mano de obra requerida para la producción, ponen en clara ventaja a Estados Unidos y colocan a México en condiciones críticas que no le permiten aspirar a competirle en ningún sentido.

El consumo interno mexicano en mayor proporción comprende la alimentación humana, casi con dos terceras partes del total. Los piensos abarcan casi una cuarta parte y los desperdicios se colocan en el tercer sitio con cerca del diez por ciento. Por tanto el consumo se caracteriza por una gran demanda del maíz para la alimentación humana. De forma contraria a lo ocurrido en México por la composición de los usos del grano, entre los consumos de maíz de Estados Unidos se destacan los piensos que abarcan tres cuartas partes del maíz demandado internamente. La elaboración de alimentos sigue en importancia y se mantiene cercana al 20 por ciento. Cabe destacar que no se registran desperdicios. Entre los piensos y la elaboración de alimentos se comprende casi el 95 por ciento del consumo del maíz en los Estados Unidos; el cinco por ciento restante se distribuye entre los demás consumos. La alimentación se mantiene en proporciones marginales.

El sector agrícola de gran parte de los países tiene políticas de protección y compensación que enfrentan su vulnerabilidad. Por eso, Estados Unidos condicionó la aprobación del TLCAN a su impacto en cada uno de los productos agrícolas, así como a la inversión en la agricultura, las comunidades rurales y en el empleo relacionado directa o indirectamente con la agricultura norteamericana. Sin embargo, México aprobó el tratado sin ninguna condición, evaluación ni requerimiento, a pesar de que se encontraba en condiciones más críticas. Como principal limitación para preparar y "ajustar" al sector agrícola de se dieron grandes problemas relacionados con la gran proporción de la población económicamente activa (23 por ciento) perteneciente al sector agrícola. En Estados Unidos, sólo el 3 por ciento de la población forma al sector agrícola.

Con la liberalización comercial de los productos agrícolas el gobierno pretendía relevantes ganancias para la agricultura, condiciones favorables para su sector agropecuario a través de nuevas oportunidades de exportación y el fortalecimiento de la competitividad con base en ventajas comparativas. El tratado planteaba al comercio exterior como el eje del desarrollo económico y representaba la acción fundamental para la modernización de la

política agropecuaria mexicana y la seguridad de abrir nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social del campo mexicano.

Con la imposición del TLCAN, sus implicaciones, el cumplimiento de sus compromisos y la invención de mecanismos más agresivos que los comprometidos en las negociaciones internacionales, el gobierno mexicano pretende renunciar a su papel como actor más importante, promover la participación de los agentes privados y la integración económica y comercial a través de las empresas transnacionales. Trata de modernizar el campo con el emprendimiento de acciones y reformas radicales relacionadas con la liberación del sector agropecuario y con todo lo posible para fomentar su desvinculación ante éste y desampararlo lo más posible. Pretende modernizar los segmentos de agricultura tradicional y orientarlos hacia productos más competitivos demandados en el mercado externo, reorganizar el patrón de cultivos con base en las ventajas competitivas de los productos, lograr el equilibrio comercial con el exterior, incluir a la tierra en el mercado, permitir su propiedad para las sociedades mercantiles, y aumentar el tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones.

El TLCAN es el primero tratado que asocia a un país desarrollado y a otro subdesarrollado. Genera compromisos para la agricultura de México, e influye en decisiones nacionales. Su negociación es la más radical debido a que incluye todo el comercio de productos agrícolas y alimentarios, así como que quita las protecciones a la producción interna. Comprende seis áreas principales: subsidios o apoyos internos, subsidios a la exportación, medidas sanitarias y fitosanitarias, órdenes de comercialización, acceso a mercados, y reglas de origen.

Eso repercute directamente en la producción y el comercio de maíz para México, asimismo, implica cambios estructurales basados en la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, el abandono de los subsidios ligados a la producción y su transformación en pagos directos a los productores, la apertura de la agricultura al mercado internacional.

En dicha apertura comercial, México no contempló la "sensibilidad" del maíz ante la abolición de apoyos y subsidios, ante la inexistencia de ventajas comparativas y la poca capacidad competitiva de la mayoría de los productores. El maíz, protegido en el TLCAN con aranceles-cuota y plazos "extralargos" de desgravación, con quince años de duración, enfrentó en los primeros años condiciones adversas a la establecidas formalmente por el gobierno mexicano. Este gobierno eliminó unilateralmente la protección de la producción y del mercado doméstico al rebasar las cuotas de importaciones del maíz libres de arancel. Inundó el mercado con importaciones baratas. Fue el primero en no respetar las medidas de protección del maíz y mostró una urgencia de invalidar las protecciones esperadas para los quince años siguientes. Las acciones del gobierno incumplen o se adelantan a lo establecido, no responden a los acuerdos ni lineamientos diplomáticos, se anticipan a los tratados internacionales, buscan a cualquier costo la inmediata apertura comercial. Aunque el sector agrícola de México presenta grandes asimetrías económicas, tecnológicas y de factores de producción frente a Estados Unidos, desde finales de la década de los ochentas el gobierno mexicano busca ponerse en planos de igualdad y abrir las fronteras al libre comercio de

productos agrícolas. Es muy remota la posibilidad de que la apertura comercial estimule el desarrollo de los productores mexicanos hasta el alcance de condiciones equiparables. Tampoco se puede pensar, para el corto y mediano plazos, en la posibilidad de superar el enorme diferencial tecnológico actualmente existente entre los dos países. A todas luces, México no está en condiciones de compararse ni competir ante Estados Unidos. La competitividad agropecuaria entre dos o más naciones está determinada por su grado comparativo de desarrollo tecnológico, por su provisión de recursos naturales y por su política gubernamental de fomento rural, que apoyen o desestimulen la capitalización de los productores. En los tres factores es clara e incuestionable la superioridad de Estados Unidos. Por ello es imposible pensar que en el corto y mediano plazos pueda superarse el enorme diferencial tecnológico que actualmente existe entre los dos países.

Aun con la advertencia de estos contrastes, el gobierno mexicano ha establecido la intención de acelerar la apertura comercial en las últimas dos décadas y ha comprometido el futuro. Estableció su política de desarrollo agrícola basada en las ventajas comparativas, la apertura comercial y la sustitución de cultivos no competitivos. Optó por la privatización de las empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, la desaparición de subsidios para la producción y la aparición de pagos directos a los productores, la promoción del programa de modernización del campo a partir del reforzamiento del papel del estado en los mercados. Estas transformaciones resultaron paralelas a la adhesión de México al GATT desde 1986, y continuaron con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y la puesta en marcha del Acuerdo de la Ronda de Uruguay del GATT de 1995.

En este contexto, las políticas agrícolas asumidas en México por el gobierno, progresivamente eliminan cualquier protección y regulaciones estatales hacia los productos agrícolas; disminuyen la intervención estatal en la agricultura, e impulsan las condiciones para la ampliación del mercado, el impulso de la inversión privada nacional y extranjera para el desarrollo del campo, la capacidad de dirigirse al mercado externo gracias a las ventajas competitivas de los productos, el logro del equilibrio comercial con el exterior, la privatización e inclusión de la tierra en el mercado y el aumento del tamaño de las explotaciones, mediante la concentración, renta de tierra o asociaciones. Asimismo da la eliminación de barreras contra en comercio internacional. A la par de todo eso, pretende con sus pronunciamientos la modernización de los segmentos de agricultura tradicional por la libre competencia y la reorganización del patrón de cultivos y la orientación a la producción más competitiva.

En contra de esas pretensiones, la caída de la rentabilidad en el campo mexicano se acompaña y expresa con inversión cada vez más bajas, se aúna al carácter recesivo de la política sectorial; acelera la descapitalización del agro, influye en la reducción significativa el parque de tractores y maquinaria agrícola, limita las áreas de granos básicos sembradas con semillas mejoradas y la aplicación de fertilizantes y plaguicidas. Las reducciones en la inversión pública deterioran seriamente los programas de investigación agropecuaria y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica. Desde años anteriores a la entrada en vigor del TLCAN, así como durante su vigencia, como parte de los efectos,

compromisos e intereses gubernamentales, y como parte de los efectos de la apertura comercial, se dio la falta de incentivos para la producción de maíz por parte del gobierno, la reducción de los subsidios y la eliminación o reducción de las políticas de apoyo de cualquier tipo y los apoyos contados con anterioridad, como financiamiento, semillas mejoradas, fertilizantes, y compra asegurada por Conasupo y la desaparición de esta institución.

El TLCAN fue el primero que asoció como iguales a dos países desarrollados y uno subdesarrollado. Puso a México a competir en un plano de igualdad frente a Estados Unidos, país que es hoy en día uno de los principales productores agropecuarios del orbe, y que cuenta con una relevante trayectoria de hegemonía en el comercio mundial de productos agropecuarios de clima templado. En el sector agropecuario Estados Unidos es excedentario en una tercera parte respecto a su consumo interno. Mientras tanto México no tiene ni siquiera la capacidad para alimentar a su población ni sacar de la miseria a la mayoría de sus productores maiceros.

En la última década se aceptaron y establecieron las condiciones que regirán en lo sucesivo el comercio de maíz entre ambos países. Con el TLCAN se continúa con el establecimiento de una competencia abierta entre sus integrantes y una continuidad de la política mexicana de varios años atrás. Estas condiciones están alejadas de cualquier oportunidad para México de alcanzar algún beneficio o de propiciar un cambio en las condiciones agrícolas prevalecientes o impulsar la sustitución del maíz por otros cultivos con “ventajas” comparativas. Ante todo eso, los productores mexicanos de maíz enfrentan año con año graves problemas para la comercialización de su producción en el mercado interno, ya que no existe para ellos ninguna protección. Los “intentos” del gobierno por modernizar al agro mexicano y a la producción de maíz han fracasado rotundamente con los paquetes tecnológicos y las semillas mejoradas, desde los beneficios esperados con la Revolución Verde, hasta el manejo de pagos directos a los productores hechos por Procampo.

Desde antes de la entrada del TLCAN, para consolidar la entrada al mercado internacional del maíz, el gobierno mexicano se ha manifestado a favor de regular las importaciones, la distribución, los precios y el consumo del grano en México. Se ha pronunciado como rector del mercado y facilitador de la transición de los productores maiceros. Sin embargo, el papel jugado por ese gobierno muestra una actitud contraria a los objetivos pretendidos y una participación marginal en ese mercado. Esto se observa con la desaparición de Conasupo, su baja participación y su control de precios, ninguno de esos elementos influyó en alguna baja de la producción o en el cambio del cultivo.

Los negociadores mexicanos del tratado argumentaron mantenerse preocupados por la situación del maíz ante el mercado abierto internacional, por eso destacaron haber conseguido una protección “extraordinaria” para el maíz, por ser un producto considerado “altamente sensible” a las importaciones. Por tanto, para facilitar la transición durante un periodo de protección para el maíz, de un mercado protegido a un mercado libre internacional, el gobierno de México “estableció” una categoría de desgravación de muy largo plazo, concretamente quince años. Además se pronunció como regulador del impacto del comercio de maíz en los productores tradicionales, con una actitud de protección y un papel determinante en la

incorporación paulatina del comercio internacional de dicho grano, aseguró mecanismos y políticas aplicados al comercio y su control.

Cabe señalar que al cumplirse ese plazo, se cumplirán casi cuatro décadas de haberse iniciado la apertura comercial al maíz extranjero con volúmenes relevantes. En consecuencia al establecer esa categoría de desgravación de muy largo plazo, no se visualizaron los veinte años anteriores de ocurrencia del fenómeno. La transición de un mercado interno protegido a un mercado abierto, ya era antigua cuando se discutieron, defendieron y prepararon las condiciones y los plazos de protección para el maíz ante la apertura comercial que resulta de la política y de los tratados internacionales establecidos o previstos alrededor de 1990.

Además de la falta de visualización del fenómeno, la “transición” esperada para el maíz desde antes de la entrada en vigor del TLCAN hasta antes del cumplimiento de ese plazo de “protección” de quince años, difirió enormemente de la realidad y no pudo influir en la preparación de cambio pretendido ni en el cumplimiento de ese plazo de protección o la conversión de los productores. El gobierno renunció en breve a esa protección y rebasó los acuerdos y compromisos establecidos, adelantó, como con frecuencia lo hizo años atrás, la apertura de volúmenes adicionales a los convenidos y la renuncia de aranceles aplicables a los excedentes de los volúmenes importados. Antes de la operación del TLCAN, también provocó circunstancias a favor de la apertura y a la renuncia de toda protección hacia el maíz. Por ejemplo, al momento de las negociaciones del TLCAN, en México, el maíz aún contaba con la protección de permiso previo de importación considerado como una barrera no arancelaria. Por ello se debía transformar este requisito en un arancel al seguir el método de tarificación del GATT definido con anterioridad.

Desde hace varios años, las importaciones de maíz han sido controladas en su mayoría por empresas privadas, Las importaciones presionan los precios domésticos a la baja, al nivel de los precios internacionales. Los principales importadores son a la vez los más importantes compradores de granos en el país. Muchos de ellos son empresas transnacionales de capital nacional o extranjero. Los importadores como ganaderos, fabricantes de alimentos balanceados, harineros y comercializadoras, reciben del gobierno mexicano la autorización para importar maíz de Estados Unidos sin arancel, utilizan créditos blandos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos. Es más, cuatro empresas de harina de maíz, constituyen el sector tecnológico de punta para la elaboración de tortilla (el mayor consumo de maíz de las poblaciones urbanas se da a través de la tortilla). Estas empresas están ligadas a las principales empresas transnacionales comercializadoras, industrializadoras y distribuidoras de granos. Tiene establecida cadenas de producción alimentaria, desde la producción de semillas hasta el procesamiento de alimentos, pasando por la ganadería por contrato de puercos, aves, carneros y vacunos que utiliza sus propios alimentos balanceados, la comercialización y transporte de granos, el control de varios puertos y elevadores, la molienda y fabricación de harina, edulcorantes de alta fructuosa y etanol.

Por la presión de las importaciones, los compradores bajan los precios en el mercado nacional, y ofrecen a los productores a lo sumo un precio equivalente al internacional, puesto en el lugar de consumo. El gobierno mexicano al eliminar

unilateralmente la protección, coloca a los productores mexicanos en el mercado abierto, sin ningún periodo de transición.

El gobierno mexicano al no respetar los cupos de importación comprometidos en el tratado, ni controlar los calendarios de importación para evitar que se sobrepongan a las cosechas nacionales, ataca la posibilidad para que los precios a los productores en México se rijan por la oferta y demanda interna, y el precio máximo del maíz funciona como tope para el precio del maíz internacional más el arancel. Con el cumplimiento de lo establecido en el tratado, los productores mexicanos podrían impulsar sistemas de “administración de la oferta” que les permitieran precios mucho más altos que los del mercado internacional, al menos durante el periodo de transición.

Por si fuera poco el gobierno mexicano inunda de importaciones de maíz el mercado con precios en contra de los productores nacionales. El gobierno mexicano realiza *dumping* a los productores de maíz. A partir de 1995, en varios años, las importaciones rebasan la cuota establecida en el tratado libre de aranceles, no obstante que la producción nacional logra cosechas muy elevadas de maíz. Paralelamente a la producción record de maíz en México, las importaciones sin arancel también logran sus mayores récord. Ni los pronósticos ni los compromisos, como tampoco las ventajas de la disposición interna del grano, protegieron a la producción nacional de la invasión de maíz proveniente del extranjero permitida y promovida por el gobierno y buscada por los grandes importadores representados por empresas transnacionales. Principalmente estos importadores presionaron la ampliación de los cupos de importación sin arancel a los que el gobierno accedió. En suma, el gobierno mexicano realizó *dumping* en contra de los productores nacionales de maíz al eliminar los aranceles que protegían su producción, durante el último quinquenio de la década de los noventas.

Durante el tercer, quinto y sexto año de operación del tratado, la protección “extraordinaria” a la producción nacional de maíz, obtenida a decir de los negociadores mexicanos por ser un producto “sensible”, fue eliminada fuertemente por convenir a los intereses de los importadores, muchos de ellos transnacionales. La entrada de maíz importado sin arancel, por arriba de la cuota exigida por el TLCAN lo demuestra claramente.

El papel que juegan los programas de garantía de crédito a la exportación que aplica el gobierno norteamericano, es determinante en el aumento de las importaciones provenientes de Estados Unidos, y en el caso de maíz resulta el objetivo para importar productos, a precios muy similares a los del mercado domésticos y de calidad inferior. Además de obtener del gobierno mexicano la concesión de no aplicar el arancel sobre la cuota y sobrepasar los cupos de importación, los importadores de maíz, todos ellos privados en los últimos años, reciben crédito para sus importaciones de maíz de plazos largos y con tasa muy reducidas. Al colocar en el mercado mexicano sus importaciones de maíz obtienen la liquidez para comprar la cosecha nacional, a la par influyen en la reducción de los precios pagados a los productores nacionales.

Desde 1990, alrededor del 42 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos a México se benefician de un esquema de subsidios administrado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos. El total anual de crédito garantizado para las exportaciones agrícolas a México aumentó exponencialmente.

Con la desaparición de su papel como comprador-regulador del mercado, el gobierno mexicano dejó el mercado de los granos en manos de las transnacionales, principales importadoras de maíz de Estados Unidos a México. En esas condiciones estas transnacionales operan en un mercado sin fronteras. Estas empresas tienen una influencia decisiva en la determinación de los precios internacionales. Su control de la oferta de granos y su capacidad instalada en distintas partes del mundo les permite incidir en la determinación de los precios, a partir de movimientos reales o especulativos. Además participan en el mercado de físicos y de futuros.

Los aranceles-cuota del maíz —único instrumento definido para su protección— en atención a las profundas asimetrías y vulnerabilidad frente a las importaciones, han permitido al gobierno mexicano actuar contra los productores nacionales, para favorecer intereses privados transnacionales. Para la competencia de la producción de maíz con el mercado abierto internacional, no ha existido periodo de tránsito, sino se encuentra un mercado abierto sin restricciones. Esto ocurre en más de dos décadas y se asume con acelerada intención en los últimos años.

Ante estas circunstancias provocadas por las posturas y las políticas mexicanas, a lo largo de las últimas décadas, cualquier tipo tradicional de apoyo al campo, prevención, tratado, regla, protección, arancel, modelo de desarrollo, impulso a la producción, previsión o programación de la entrada al mercado internacional de libre competencia, sale sobrando. Las acciones y las posturas comerciales relacionadas con el sector agrícola mexicano, con el comercio internacional de sus productos y con las importaciones de maíz, no obedecen a estrategias y plazos previstos para permitir la modernización e incorporación paulatinas de los productores a la competencia del mercado internacional y a la asimilación de la apertura comercial. No responden a los acuerdos ni lineamientos establecidos diplomáticamente, se anticipan a los tratados internacionales o a lo que sea, se adelantan a los demás países, inclusive a los más desarrollados y con más capacidad productiva. Urgen la inmediata apertura comercial. Con todo ello, en México el gobierno pone la pauta para invalidar cualquier tipo de protección a la producción y comercialización mexicana de maíz. Provoca su propia invasión con el grano cultivado en Estados Unidos.

Las políticas agrícolas en Estados Unidos a principios de los noventa, mantenían el apoyo a sus productores a través de una política de precios y continuaba la promoción de sus exportaciones agrícolas. La política de precios garantizaba a los productores un “precio objetivo”, más allá de las fluctuaciones del mercado internacional más el interés y recuperar sus cosechas para la venta en el mercado, también daba la opción de dejar su producto como pago satisfactorio y completo del préstamo. Este instrumento garantizaba al productor un precio mínimo, sin perder la oportunidad de ganar en caso de un aumento de precios futuro. Si el precio de mercado resultaba superior a la tasa de préstamo, al productor le convenía pagar su préstamo en efectivo y vender su producto al mercado. Si el precio de mercado era inferior a la tasa de préstamo, el productor prefería dejar su producto como pago. El subsidio era igual a la diferencia entre la tasa de préstamo y el precio de mercado vigente. El préstamo se otorgaba por unidad de producción, con un plazo de recuperación entre 9 y 12 meses. El monto se determinaba por la cantidad de producto entregado. Para poder ser elegible, el productor debía cumplir con las provisiones de los programas definidos por tipo de producto, por ejemplo el de reducción de superficies. Para ciertos productos, se

determinaba un “precio objetivo”, un precio ideal, resultado de estimar cuál debiera ser el precio internacional, sin distorsiones provocadas por las medidas proteccionistas al comercio. Mediante los pagos de deficiencias se pagaba en efectivo a los productores la diferencia entre el precio de mercado o la tasa de préstamo (el más alto entre ellos) y el precio objetivo. Con los pagos de deficiencias el gobierno estadounidense no se involucraba en la transacción comercial.

El gobierno norteamericano compra volúmenes de ciertos productos para regular las existencias y precios en el mercado y evitar su caída por abajo del precio de soporte. Utilizaba sus existencias para programas de subsidios alimenticios, donaciones alimentarias internacionales y promoción de las exportaciones. Por ley en ese país se transformaron los subsidios a los precios en pagos directos a los productores.

En Estados Unidos, existen otros programas de asistencia a exportaciones seleccionadas, para apoyar a las comercializadoras que exportan cualquier producto agrícola para desarrollar, mantener y expandir sus exportaciones comerciales. Los programas de garantía de crédito para la exportación son de crédito gubernamentales destinados a los compradores extranjeros, para expandir las exportaciones agrícolas. Los exportadores o los bancos estadounidenses, proveen préstamos a los países para comprar productos agrícolas de Estados Unidos. Los programas de apoyo a las exportaciones han sido uno de los factores determinantes, en el aumento de las importaciones agrícolas mexicanas. Los diferenciales entre las altas tasas de interés mexicanas y las tasas blandas de estos financiamientos convirtieron a las importaciones agrícolas en un negocio financiero. El gobierno mexicano ha utilizado estos programas como fuente de divisas. Hasta la fecha los programas de apoyo a las exportaciones de Estados Unidos se mantienen y cobran cada vez mayor importancia.

El Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) para el maíz entre 1990 y 1994 se situó en promedio alrededor del 50 por ciento. Esto significa que los productores norteamericanos recibieron el 50 por ciento de su ingreso de transferencias fiscales y no del mercado. El ESP en porcentaje al maíz se sitúa más alto que en otros países debido a que es el principal producto básico para la alimentación humana. A partir de 1995 el ESP para el maíz cayó abruptamente a sólo el 26 por ciento, y para 1996, continuó su descenso a sólo el 18 por ciento.

En México, el cambio del sistema de precios de garantía a Procampo, permitió trasladar parte del costo de la crisis a los productores al desaparecer la mitad del subsidio al maíz en 1995 y las dos terceras partes en 1996. Con Procampo los productores de maíz recibieron en 1995 la mitad de los subsidios totales que habían recibido entre 1989 y 1993, a través de precios de garantía y subsidios a los insumos, y en 1996 recibieron sólo un tercio. Durante 1995 y 1996, segundo y tercer año del TLCAN, la reducción de los precios del maíz doméstico no fue compensada con subsidios. Además como en el caso de todos los granos y oleaginosas, los subsidios de Procampo se han reducido durante el periodo TLCAN en un 30 por ciento, a pesar del compromiso gubernamental de mantenerlos constantes por quince años.

El capítulo agrícola del TLCAN fue negociado bajo supuestos que han demostrado ser erróneos, por lo tanto su renegociación es la condición para ampliar el reducido margen que actualmente tiene la política agrícola en México.

El sector agrícola por ser uno de los sectores económicos más vulnerables tiene en la mayoría de los países políticas de protección y compensación. Estados Unidos condicionó la aprobación del tratado a una ley que obliga a presentar una evaluación bianual del impacto del TLCAN en cada uno de los productos agrícolas; en la inversión en la agricultura y en las comunidades rurales; y en el empleo relacionado directa o indirectamente con la agricultura.

Para el caso de México el tratado fue aprobado sin ninguna condición. En respuesta ha sido una demanda recurrente de la sociedad civil y de los principales sectores productivos agropecuarios y forestales afectados, la revisión y análisis del impacto del tratado. Para México esta evaluación es de mayor importancia que para Estados Unidos, por su condición de país subdesarrollado, sin ventajas comparativas en los sectores de producción más importantes —en cuanto a volumen, valor, superficie sembrada y número de productores— mayor participación de la población económicamente activa en el sector agropecuario y concentración de la pobreza en las zonas rurales.

El tratamiento de los subsidios o apoyos internos en Estados Unidos, se inició hasta que se dispuso de los resultados de las negociaciones en el GATT respecto a las disciplinas de subsidios o apoyos internos a la agricultura. A instancias de México, se abordó el tema en las negociaciones del tratado y se acordó que los apoyos internos, por ser de gran importancia para el desarrollo de los sectores agropecuarios de cada país, debían permanecer. Sin embargo, se consideró que los subsidios o apoyos internos podían distorsionar el comercio y la producción. El TLCAN fue negociado antes de concluir la Ronda de Uruguay; comprometió a los tres países, a asumir los compromisos de reducción del apoyo o subsidios domésticos, y de los subsidios a la exportación.

La urgencia de México por dar un tratamiento de los subsidios y apoyos internos, y subsidios a la exportación, su interés por la reducción de todos ellos y su persistencia en los acuerdos internacionales más importantes en los que está involucrado, resulta una extensión de la política interna aplicada durante muchas décadas y exceden los compromisos con los otros países. Rebasa y hace lo no realizado por Canadá, no espera los resultados del GATT y acuerda la repetición en el GATT de lo planteado en el TLCAN:

El GATT de la Ronda de Uruguay define para México los techos de los subsidios internos. Por tanto, como todos los países subdesarrollados, México debe reducir en diez años el monto global de sus subsidios internos en 13.3%. Es más el GATT obliga a México a la reducción del compromiso de la Medida Agregada de Ayuda (AMS) de US\$ 9.5 miles de millones de dólares a US\$ 8.3 miles de millones entre 1995 y 2004. En la Medida Global de Ayuda Total (MGAT) se suman los subsidios internos que deberán ser reducidos para el año 2004. Esta suma incluye: apoyo a los precios de mercado, pagos relacionados a los precios y cualquier otro subsidio no exento. No se incluyen los subsidios de la “caja verde” del GATT pues se supone que no distorsionan el comercio.

Los subsidios de la caja verde son apoyos al ingreso de los productores o pagos directos, desvinculados del volumen, el producto o los precios; pagos de conservación; financiamiento a la investigación y programas de desarrollo de las exportaciones. Para los países subdesarrollados tampoco se incluyen las medidas

de asistencia del gobierno, directas o indirectas, para fortalecer el desarrollo agrícola y rural; los subsidios a la inversión, a los insumos, (generalmente disponibles para productores de bajos ingresos); los subsidios orientados a la diversificación de cultivos para abandonar cultivos ilícitos. Además —debido a su menor grado de desarrollo—, México tiene la posibilidad de otorgar subsidios sujetos a compromisos de reducción dentro del GATT (categoría ámbar), como los pagos directos no exentos, vinculados a la producción y a los precios, así como subsidios a los insumos (a los niveles prevalecientes en el periodo 1986-1988), necesarios para compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y Canadá en productos considerados sensibles como maíz.

Para la Secretaría de Agricultura, antes de la puesta en vigor del tratado, en México los subsidios, de acuerdo con el GATT y el TLCAN, son similares o mayores a los que tienen derecho los productores de Estados Unidos. México aunque con ese derecho, no dispone de recursos para concretarlo, a pesar de que puede aumentar los subsidios directos en la totalidad de los productos agropecuarios, respecto a los montos que canalizaba antes de la entrada en vigor del TLCAN, sin que ello ocasione sanciones o medidas compensatorias. Evidentemente no muestra intenciones por mantener ni ejercer ese derecho.

De acuerdo con las negociaciones del TLCAN, México fue obligado a cambiar a un sistema de pagos directos, su sistema de protección comercial con el que se había desarrollado su agricultura y en el que uno de los componentes principales de la Medida Global de Ayuda era el apoyo a los precios. En respuesta, la transformación de los subsidios implícitos en los sistemas de precios de garantía para los granos básicos y oleaginosas, en pagos directos a los productores dio origen al Programa de Apoyo Directo a los Productores, conocido como Procampo.

El tratado indica a los países miembros del tratado su compromiso de trabajar para eliminar los subsidios a la exportación. Sin embargo, sujeta su uso dentro del área de libre comercio a la aprobación de un comité trilateral, que permite que un país importador —como es el caso de México— pueda adquirir productos subsidiados de los países firmantes del tratado o de otros países, siempre y cuando no afecte las exportaciones de los países del área. En este último caso, los países miembros pueden solicitar consultas con el país importador para definir medidas, entre las cuales puede ser que los países exportadores miembros compensen los subsidios otorgados por un país no miembro a sus exportaciones hacia el país importador. Para Estados Unidos y Canadá están permitidos los subsidios a la exportación al mercado mexicano para contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, mientras que entre Estados Unidos y Canadá está prohibido usar subsidios directos a la exportación cuando los productos se destinen a sus mercados.

Los tres países acordaron trabajar para eliminar los subsidios a la exportación en el comercio agropecuario, como una forma de lograr su eliminación a nivel mundial, y cooperar para llegar a un acuerdo en el marco del GATT de eliminación de estos subsidios. Por ello, en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, México adoptó la posición de Estados Unidos, tendiente a una eliminación más rápida de estos subsidios.

Tradicionalmente el comercio exterior de México hacia Estados Unidos ha enfrentado restricciones disfrazadas de medidas sanitarias y fitosanitarias. El propósito de México en el TLCAN era eliminar las barreras no arancelarias impuestas bajo el pretexto de control de problemas sanitarios. En el tratado se establecen derechos y obligaciones básicos para los tres países en las medidas sanitarias y fitosanitarias. Se determina el principio de equivalencia, por el cual distintas medidas se consideraran idénticas en cuanto a sus riesgos. Se incluye la importancia de la asistencia técnica y la adaptación de las normas a condiciones regionales. En este aspecto, el tratado mantiene aspectos que en los hechos posibilitan aplicar controles de este tipo con repercusiones comerciales significativas para México.

Las órdenes de comercialización comprendidas, consideradas como normas y estándares de calidad, constituyen en varios casos barreras no arancelarias. El tema del acceso a mercados, concuerda con las medidas y procedimientos adoptados por el GATT en cuanto al acceso a mercados y salvaguardas. Sus diferencias son el mayor grado y velocidad de la liberación. Los compromisos adquiridos en el GATT son mucho más flexibles y suaves que los obligados en el TLCAN. Las negociaciones en el área de acceso a mercados otorgan el tiempo necesario para que el sector productivo alcance niveles de competitividad al final del periodo de transición. El TLCAN compromete a los países signantes a la eliminación de todos los aranceles en un plazo no mayor de quince años a partir de su entrada en vigencia, de acuerdo con un calendario de desgravación definido.

A partir de todo lo anterior se observa una continuidad y una consolidación de las posturas asumidas por la política mexicana ante la creciente indiferencia por la producción maicera y por el apoyo a los agricultores mexicanos durante varias décadas. La aparición del TLCAN y sus medidas reguladoras del comercio de maíz, formalizan el comercio que se daba desde hace dos décadas. Son la continuidad de las viejas negociaciones iniciadas con el GATT y reflejan la política mexicana. Las aspiraciones de esta política pretenden para el siguiente quinquenio olvidar formalmente las dificultades que significan el abasto y la producción del principal producto alimentario de México; implican el rompimiento con la agricultura tradicional para disponerlo y satisfacer la demanda interna de maíz.

En las últimas dos décadas, las acciones y decisiones del gobierno mexicano para la agricultura y el comercio internacional superan cualquier compromiso establecido diplomáticamente con Estados Unidos o cualquier otro país. En esas décadas, las políticas mexicanas se han adelantado a establecer las condiciones más propicias al comercio internacional, han roto con los mecanismos de protección del sector agrícola y se han contrapuesto a las posturas de todos los países con los que establece acuerdos comerciales. El gobierno mexicano ha mostrado la urgencia por adelantarse y acelerar el proceso de transformación del sector agropecuario y abrirse al comercio exterior. En este marco, como culminación, las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos se establecen con fundamento en el Tratado del Libre Comercio de América del Norte que con sus planteamientos no modifica sustancialmente las circunstancias ni exige muchos cambios, ya que con mucha anterioridad, sin la existencia de ningún

acuerdo o compromiso y con demasía el gobierno de México dio los cambios y preparó las condiciones.

La estructura reguladora de los tratados internacionales en los que permanece involucrado México, intentan regular el comercio pero no están en condiciones de regular las decisiones. Las políticas mexicanas dirigidas a desarticular un comercio que no necesitaba ser liberado han fracasado.

No obstante todo eso, la producción de maíz se mantiene a niveles récord de 18 millones de toneladas, por el esfuerzo de productividad de los campesinos mexicanos. Los productores a pesar de la caída de la rentabilidad de la producción de maíz y de los subsidios, no se han reconvertido a otro tipo de cultivos porque no existen alternativas viables en las condiciones actuales. Aunque ejercen su actividad en condiciones de descapitalización constante, persisten e incrementan los volúmenes de maíz.

Por tanto, suceden condiciones en la producción, en las necesidades y el consumo de maíz, que conforman una realidad originada y regida por otros aspectos ajenos a los observados por las críticas o las simpatías y adhesiones hacia los tratados internacionales de comercio de ambos países. En México, el consumo de maíz en grano muestra una tendencia a la alza, mientras que el maíz producido no cubre la demanda interna y la satisfacción de esa demanda necesita de importaciones para cubrirse. La política mexicana y los tratados comerciales entre ambos países intentan "inventar" o responder a necesidades comerciales del maíz arraigadas desde hace varias décadas. Sus postulados, compromisos y estrategias son superados y anulados indiferenciadamente y no mantienen la capacidad de controlar dicho comercio. Por tanto, el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, con francas perspectivas de incremento y desarrollo, cuenta con las demandas, condiciones comerciales y aperturas para no encontrar limitaciones o restricciones significativas; asimismo, puede generar y obedecer a sus propias leyes encontradas por encima de las decisiones acordadas diplomáticamente entre ambos países. Es más recibe fuertes impulsos de todos los agentes con capacidades comercializadoras o de las actitudes y políticas anuladoras de cualquier regulación establecida.

El comercio de maíz entre México y Estados Unidos, rebasa las relaciones comprometidas en el TLCAN, mantiene una perspectiva ajena a los intereses marcados formal, legal y diplomáticamente. El enfoque comercial pretendido por la política mexicana no coincide, ni antes ni después, con la realidad productiva interna ni con la realidad del comercio exterior del grano. Las políticas mexicanas hasta ahora expedidas, también cierran expectativas para corresponder en el futuro del comercio transnacional de maíz para el consumo interno mexicano.

Antes y durante la operación del TLCAN, a pesar del manejo de un periodo de transición de quince años como protección para el maíz nacional e interés por preparar a los productores mexicanos, conducirlos a un cambio de cultivos e incorporarlos paulatinamente al mercado internacional, la liberación del mercado de maíz superó toda previsión y anuló todas las buenas intenciones políticas. El comercio de maíz con Estados Unidos no tardó en exceder las cuotas, anteceder y anular los plazos de protección acordados. La producción nacional se incrementó en contra de las intenciones de los gobiernos mexicanos para bajarla.

La elevación de la producción nacional de maíz en grano y el aumento de sus importaciones, no se hicieron esperar ni obedecieron a acuerdos firmados, pronósticos hechos y tratados establecidos. Aunque la producción del maíz constituía uno de los mayores problemas para el proceso de ajuste estructural, por la enorme cantidad de trabajadores ligados a su producción, por su precariedad generalizada, por la falta de ventajas comparativas de la producción mexicana de este cereal frente a la producción de Estados Unidos, el comercio respondió a las necesidades de la demanda nacional y evidenció la incapacidad o imposibilidad para el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales por parte de ambos países.

La producción nacional y las importaciones de maíz para México, han establecido sus propias dinámicas, han dejado al margen o superado sustancialmente las intenciones y los proyectos políticos de los últimos gobiernos. Han superado los controles previstos, y no han correspondido a los intereses por la sustitución del cultivo. Paralelamente ni las limitaciones, ni las fluctuaciones en los precios, como tampoco las faltas de apoyo y la intención de dejar de producir en el país al adquirir mayores volúmenes de grano importado, han detenido el incremento de la producción. No obstante, las importaciones siguen en aumento y cumplen como parte importante para satisfacer a la demanda. Durante las últimas dos décadas, el consumo de maíz en México está en permanente incremento, propicia claramente el aumento de la producción y de las importaciones, supera obstáculos, limitaciones e intereses políticos, marca dinámicas fuertemente relacionadas con el mercado.

Los motivos de las aperturas del comercio de maíz se explican mejor con base en el entendimiento del aumento de la demanda y de la satisfacción del mercado interno mexicano, que con los supuestos y acuerdos establecidos diplomáticamente entre los dos países o con el diseño, la firma y la aplicación del TLCAN. Si no se da un cambio o un nuevo enfoque a los compromisos que dieron origen al tratado, su continuidad no será viable y permanecerá permanentemente anulada. Es indispensable tener respuesta a la apertura comercial del maíz de las últimas dos décadas y enfrentar de manera más real el futuro del comercio transnacional de dicho grano. Los convenios establecidos, los tratados y la regulación comercial deberán cambiar sustancialmente.

En esas circunstancias, el comercio de maíz entre México y Estados Unidos, obedece a necesidades superiores a la producción nacional y mucho permanece al margen de los tratados comerciales, de la regulación y de las políticas establecidas entre ambos países. No suple a la producción nacional ni frena su desarrollo. No se restringe ante controles o mecanismos de protección del gobierno mexicano.

En la década más reciente la apertura comercial de maíz entre ambos países y las políticas mexicanas para abrir al país al libre mercado quedaron por mucho anteceditas por las dinámicas del comercio internacional comenzado desde la 1970. Por tanto, todas las buenas intenciones y políticas para preparar a los productores a entrar en el comercio internacional llegaron tarde y se manifestaron inoportunamente; las pretensiones de posponer la apertura comercial del maíz resultan obsoletas. Desde hace mucho todo eso sucede. La reconversión de los productores maiceros y la defensa de las masas susceptibles

de afectación, son asuntos originados en el pasado y no en el momento en que será formal y totalmente abierto el comercio de maíz. Aún falta entender que la transición de la problemática asociada a la producción maicera es cosa remontada desde hace unas décadas, se manifiesta y vive en el presente y no arrancará precisamente en épocas posteriores al plazo de la apertura comercial del maíz del TLCAN. Comenzó desde la década los setentas y está ocurriendo francamente lo que tenía que suceder desde los ochentas, no es necesario esperarlo unos años más.

Por encima de todas esas posturas, intenciones, urgencias, ataques y políticas asumidas por el gobierno mexicano, el comercio internacional de maíz para México sucede desde hace mucho. Dentro de un marco regulador totalmente diferente, con aranceles, medidas de protección, subsidios y protecciones para los productores mexicanos de maíz, con controles de precios, prácticas del gobierno en la producción, el abasto y la regulación. Se establece sin las medidas sanitarias adecuadas, sin la participación privada y sin tratado alguno. Ante todo, el comercio de maíz norteamericano comenzó y se fortificó irremediabilmente hacia México. La entrada de maíz proveniente de Estados Unidos no esperó ninguna negociación diplomática, ningún tratado ni cambio de regulaciones o reglas del ámbito internacional o interno para darse en México. Respondió simplemente a la incapacidad de la producción para satisfacer la enorme demanda en constante incremento.

8. BIBLIOGRAFÍA

8. BIBLIOGRAFÍA

Agricultural Policy Advisory Committee for Trade on the North American Free Trade Agreement, (APAC)

“North American Free Trade Agreement”, en *The Report of the APAC*, septiembre de, 1992.

Aguirre Beltrán, Gonzalo

Medicina y magia el proceso de aculturación en la estructura colonial, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional Indigenista, Universidad de Veracruz y Gobierno del Estado de Veracruz, 1992.

American Farm Bureau

US Agricultural Exports with NAFTA Partners. Grain and Product Trade. United State of American, Ed. American Farm Bureau, 1997.

ANEC

Boletín informativo semanal, número 31, 29 de julio de 1996.

Apoyo y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Acerca)

Claridades agropecuarias, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2003.

Banco de México

Informe anual del Banco de México, México, Ed. Banco de México, 1980, 1990 y 2000.

Bartra, Roger

Estructura agraria y clases sociales en México, México, Ed. Era, 1976.

El Modo de producción asiático, México, Ed. Era, 1980.

Bauer, Mariano et al (Compiladores)

El agua y la energía en al cadena alimentaria, granos básicos, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

BORUCONSA

La comercialización del maíz en México: información básica, México, inédito, 1991.

Caballero, Emilio

El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá, Vol. 1 del Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Calva, José Luis

“La agricultura mexicana frente al cadalso del libre comercio con Estados Unidos y Canadá”, en Rey Romay, Benito (coordinador), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Económicas, 4a. Edición, 1995.

“Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad”, en Torres T., Felipe (Coordinador), *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, México, Plaza y Valdez Editores, 1998.

Cámara Nacional del Maíz Industrializado

Situación actual y perspectiva de la producción de maíz en México: 1990-1999, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 2000.

- Commodity Credit Corporation (CCC)
Export Credit Guarantee Program (GSM-102), USA; Operations Division, Foreign Agricultural Service, USDA, 1997.
Intermediate Export Credit Guarantee Program (GSM-103), USA, Operations Division, Foreign Agricultural Service, USDA, 1998.
- Cebreros M, Alfonso
 "Innovación y desarrollo industrial. El caso de la harina de maíz", en Torres Salcido, Gerardo y Morales Ibarra, Marcel (coordinadores), *Maíz-Tortilla. Políticas alternativas*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 141-156.
- Chávez Hoyos, Marina
 "La agroindustria del arroz: coyuntura y transición", en Gonzáles, Cuauhtémoc y otros, *Los retos de la soberanía alimentaria en México*, Tomo 1, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Pablos Editor, 1993.
- Chuchiak, John F.
 "El tributo colonial y la nutrición de los mayas, 1542-1812. Un estudio sobre los efectos de la conquista y el colonialismo en los mayas de Yucatán", en *Iglesia y sociedad en América Latina*, de Juan Manuel de la Serna H., México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Colegio de México
Historia general de México, México, Ed. Colegio de México, 1987.
- Consejo Nacional de Población
El poblamiento de México, una visión histórico-demográfica, Tomo II El México Colonial, México, Ed. Secretaría de Gobernación y Consejo Nacional de Población, 1993.
- Cook, Sherburne y Borah, Woodrow
El pasado de México, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Comas, Juan
Orígenes de las culturas precolombinas, México, Ed. Sep 70, 1975.
- Crosby, Alfred W.
El intercambio transoceánico, consecuencias biológicas y culturales a partir de 1492, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- Cushon, Ian
 "National Farmers Union Canada", ponencia presentada en el Encuentro Internacional: *Tiene futuro la agricultura campesina en el mundo*, Ceccam octubre de 1998.
- Cusmisnsky Mogilner, Rosa
 "Algunos intereses económicos de Estados Unidos en la firma de un TLC" en Driscoll de Alvarado Bárbara, y Gambрил, Mónica C. Editoras, *El tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- De Gortari, Eli
Del saber y la técnica en el México antiguo, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

De Ita, Ana

“Cargill en lugar de Conasupo”, en: *Masiosare*, suplemento mensual de *La Jornada*, México, año XV, número 5241, enero de 1999.

“Mercado libre de granos: propiedad privada”, en: *La Jornada*, año XV, número 5249, abril de 1999.

“Impunidad local en el mercado global: los maiceros entre el filo del gobierno mexicano y el libre comercio”, en *Cuadernos del CECAM*, número XX, 2000.

De la Peña, Sergio

“Marco general de la desregulación y la globalización”, en Torres Salcido, Gerardo y Morales Ibarra, Marcel (coordinadores), *Maíz-Tortilla. Políticas alternativas*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp.29-40.

Driscoll de Alvarado, Bárbara/ Mónica C. Gambriel (editoras)

El tratado de libre comercio, entre el viejo y el nuevo orden. México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

Echeverría Álvarez Luis

Constitución Mexicana, texto y explicaciones, México, Ed. Cultura y Ciencia Política A.C. 1970.

Economic Research Service, John Link y Steven Zahniser coord.

NAFTA International Agriculture and Trade, August 31 1999, ERS-WRS-99.1.

Programas de garantía de crédito para exportaciones de Estados Unidos: lo que todo importador debe saber, mayo de 1993.

El Financiero

“Cotizaciones”, *El Financiero*, año XV, número 4026, lunes 15 de abril de 1996. p.19A.

Eliade, Mircea y Couliano Ioan P.

Diccionario de las religiones, México, Ed. Paidós, 1993.

Emmerich Gustavo (Coordinador),

El tratado de libre comercio, Texto y Contexto, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1994.

“Problemas del Desarrollo”, en *Revista Latinoamericana de Economía*, No. 109, Vol. 28, Abril/ junio 1997.

Las relaciones México - Estados Unidos en la coyuntura actual, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Epstein, S.

“Agricultural Export Programs and Issues”, en Congressional Research Service, *Report for Congress*, Environment and Natural Resources Policy Division. Mayo, 1991.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)

Anuario de comercio, Roma, Ed, FAO, 1991.

Perspectivas Alimentarias, Roma, Ed. FAO, julio 1991.

FAOESTAT, Roma, Italia, Ed. Dirección de Publicaciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2003.

Perspectivas alimentarias, núm. 3, Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura, Roma, 1991.

- Fritscher Mundt, Magda
 "El maíz en el contexto internacional", en Torres Salcido, Gerardo, y Morales Ibarra, Marcel (coordinadores), *Maíz-Tortilla. Políticas alternativas*, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 41-56.
- Florescano, Enrique
Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821, México, Ed. Era, 1981.
- Foreign Agricultural Service
 "The North American Free Trade Agreement", *Fact sheet*, diciembre, 1994, FAS-USDA, 1994.
- Fritscher Mundt, Magda
 "El sector agropecuario mexicano frente al TLC", en Emerich, Gustavo (Coordinador), *El tratado de libre comercio, texto y contexto*, México Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1994.
- Gobierno de Estados Unidos
Omnibus Trade and Competitiveness Act,
- Gómez Salgado, Arturo
 "Producción de 20 millones de toneladas de granos, prevé Sagar", en *El Financiero*, año, XV, número 4092, viernes 21 de junio de 1996. p. 25.
- Gómez Flores
 "SAGDR: se importarán 9 millones de toneladas de granos básicos" en *La Jornada*, año doce, número 4110, viernes 16 de febrero de 1996, p.57.
- González Pacheco Cuauhtémoc/ Felipe Torres Torres (Coordinadores)
Los retos de la soberanía alimentaria en México, tomos 1 y 2, Vol. II, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Pablos Editor, 1993.
- González Pacheco, Cuauhtémoc (Compilador)
La modernización del sector agropecuario, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- González Torres, Yólotl
El sacrificio humano entre los mexicas, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1992.
- González, Víctor
 "Granos, jugoso negocio para uniones de crédito", en *El Financiero*, año XV, número 4085, viernes 14 de junio de 1996, p. 26.
 "El precio de la tortilla puede llegar a \$3 por kilo", en *El Financiero*, año XV, número 4037, viernes 26 de abril de 1996. p. 29.
- Gruzinski, Serge
La colonización de lo imaginario; sociedades indígenas y occidentalización en el México español. Siglos XVI-XVIII, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Gutiérrez, Ramón A.
Cuando Jesús llegó, las madres del maíz se fueron. Matrimonio, sexualidad y poder en Nuevo México, 1500-1846, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.

Hernández, Luis

"Agricultura y TLC: la construcción de las contrapartes", en: *Cuadernos del Ceccam* No. 2, México, 1993.

"Tan lejos de Dios y tan cerca del tlc: notas sobre agricultura y tlc, dos años después." en: *Cuadernos del Ceccam*, No. 12, marzo de 1996.

Hibon Alberic et al

El Maíz de temporal en México: tendencias, restricciones y retos, México, Comercio Exterior, abril de 1993.

Huberman, Leo

Los bienes terrenales del hombre, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1980.

Hufbauer, G. y Schott, J

North American Free Trade: Issues and Recommendations, Institute for International Economics, USA, 1992.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Censo Agropecuario, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, México, 1990.

Atlas Agropecuario, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1991

VII Censo Agropecuario 1991, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1991.

Resumen nacional, resultados definitivos VII Censo Agropecuario, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1994.

Anuario estadístico del comercio exterior de los Estado Unidos Mexicanos 1999, importación en miles de dólares, Tomo I y III, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000.

Anuario estadístico del comercio exterior de los Estado Unidos Mexicanos 1999, importación en miles de pesos, Tomo I, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000.

Anuario estadístico del comercio exterior de los Estado Unidos Mexicanos 1999, exportación en miles de pesos, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000.

Anuario estadístico del comercio exterior de los Estado Unidos Mexicanos 1999, exportación en miles de dólares, Tomo III, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000.

Anuario de estadísticas por entidad federativa, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2000.

Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 2002.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática e Instituto Nacional de Antropología e Historia

Estadísticas históricas de México, México, Ed. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, 1986.

Krugman, Paul R / Maurice Obstfeld

International Economics, Theory and Policy, Mexico City, Addison - Wesley, 1997.

- Labra M Armando
 ¿o integración desde la perspectiva norteamericana, en Rey Romay, Benito (Coordinador), *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o Destino?*, Siglo XXI Editores e Instituto de Estudios Económicos, Universidad Nacional Autónoma de México, 3a edición, México 1992.
- Lara Flores, Sara María/ Michelle Chauvet (coordinadoras)
La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial, México, Ed. Instituto Nacional de Antropología e Historia, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdéz Editores, 1996.
- Llambí, Luis
 "Economías abiertas, mercados cerrados" en *Revista: Economía Hoy*, Instituto Nacional de Investigaciones Venezolanas, Caracas, 1994
- Lorenzo, José Luis
 "Los Orígenes Mexicanos", en *Historia general de México*, de Colegio de México, México, Ed. Colegio de México, 1987, pp. 33-124.
- Malvido, Elsa; y Cuenya, Miguel Ángel
Demografía histórica de México: siglos XVI-XIX, México, Ed. Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Mora, 1993.
- Martínez, Braulio
 "Los precios de garantía en México", en: *Revista Comercio Exterior*, No. 40, Vol. 10, México, octubre de 1990.
- Melotti, Umberto
Sociología del hambre, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Mercier, Stephanie
Corn. Background for 1990 Farm Legislation, USDA, ERS, Commodity Economics Division, Staff Report No. 89-47, 1997.
- Mijares, Ivonne
El mestizaje alimentario. El abasto en la ciudad de México en el siglo XVI, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Museo Nacional de Culturas Populares
El maíz, México, Ed. Museo Nacional de Culturas Populares, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y Secretaría de Educación Pública, 2002.
- OECD
The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries. OECD, 1995
- OCDE
Examen de las políticas agrícolas de México, OCDE, 1997
- Palerm, Ángel; y Wolf, Eric
Agricultura y civilización en Mesoamérica, México, Ed. Sepsetentas y Diana, 1980.
- Pérez, Matilde
 "Estimaciones de producción de maíz de la Sagar para el ciclo otoño-invierno", en *La Jornada*, Año doce, número 4112, domingo 18 de febrero de 1996. p. 49.
- Pierre, Goorou
Introducción a la demografía humana, Madrid España, Ed. Alianza Editorial, 1979.

Pressat, Roland

El análisis demográfico, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1983.

Introducción a la demografía, Barcelona, Ed. Ariel 1981.

Provencio, Enrique

"Agricultura y Tratado de Libre Comercio", en *La jornada del campo*, México, 30 de noviembre de 1993.

Rey Romay, Benito (Coordinador)

La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá, ¿Alternativa o destino?, México, Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 4ª. edición, 1995.

Romero Polanco, Emilio

Un siglo de agricultura en México, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

"El frijol y la alimentación", en *Los retos de la soberanía alimentaria en México*, Tomo 1, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Pablos Editor, 1993.

Rudiño, Lourdes Edith

"La mala banca rural, causa de la pobreza agrícola en México: BM" en *El Financiero*, Año XV, número 4026, lunes 15 de abril de 1996, p.15.

"Cada vez más lejana la exportación de aguacate", en *El Financiero*, año XV, número 4097, miércoles 26 de junio de 1996. p. 23.

"Disminuye 60% el acopio del maíz de Conasupo", en *El Financiero*, año XV, número 3978, viernes 23 de febrero de 1996. p.21.

"Bajará 10% la producción de granos básicos", en *El Financiero*, miércoles 21 de febrero de 1996, p. 22.

"Inminente importación de maíz blanco de Sudáfrica: Secofi", en *El Financiero*, año XV, número 4099, viernes 28 de junio de 1996, p. 23.

Rueda Peiro, Isabel

México: crisis, reestructuración económica, social y política, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI Editores, 1998.

Rindermann, Rita

"TLCAN farm bill y soberanía alimentaria" (presentación inédita), en *Las políticas agrícolas en América del Norte, impactos de la Ley Agrícola de Estados Unidos*, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Seminario Internacional realizado el 10 de septiembre del 2002, SAGARPA, Ed. en internet página <http://www.unorca.org.mx/seminario02/menu.htm>, 2004

"Implicaciones para la agricultura mexicana y la soberanía alimentaria" (presentación inédita), en *Las políticas agrícolas en América del Norte, impactos de la Ley Agrícola de Estados Unidos*, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Seminario Internacional realizado el 10 de septiembre del 2002, SAGARPA, Ed. en internet página <http://www.unorca.org.mx/seminario02/menu.htm>, 2004

Rindermann, Rita, Gómez Tovar, Laura, y Gómez Cruz, Manuel A.

"La agricultura orgánica: una alternativa para los pequeños productores", en en Hubert C. de Grammont, Manuel Basaldúa Hernández (Coordinadores Generales) *El ajuste estructural en el campo mexicano, efectos y respuestas*,

- Tomo I, México, Ed. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), Universidad Autónoma Chapingo, 2000.
- Rugman, Alan M y. Hodgetts, Richard M
Negocios Internacionales, un enfoque de administración estratégica, México, Mc Graw Hill, 1997.
- Salcedo Baca, Salomón, et al
Política agrícola y maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano, México, Comercio Exterior, abril 1993.
"Política agrícola y producción de maíz en México: hacia el libre comercio norteamericano" en Encinas A y H. Mackinlay coord, 1992.
Política agrícola y producción de maíz en México: hacia el libre comercio, México, mecanoescrito, enero de 1993.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)
Informe de avance de siembra al 31 de mayo de 1996, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 1996.
Producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. 1999.
Situación actual y perspectivas de la producción de maíz en México: 1990-1999, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 2000.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA)
Anuario estadístico de la producción agrícola, programa electromagnético, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Servicios de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, 2003.
Anuario estadístico de la producción agrícola de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001.
Anuario estadístico de la producción agrícola de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2002.
Instrumentos de política agrícola en Estados Unidos, Ficha técnica No. 9, México, Ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2003.
Producción agrícola y pecuaria en 1999 y en el cuatrienio 1996-1999, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, 2000.
SIACON, Versión 1.1, México, Ed. Centro de Estadística Agropecuaria, Sistema de Información Agropecuaria de Consulta distribución por Dirección de Difusión y Coordinación, 2003.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)
Diagnóstico del sector agropecuario, México, Ed. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, septiembre de 1992.

- El sector agropecuario en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos y Canadá*, México, Ed. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, septiembre de 1992.
- El sector agropecuario en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio, México, Estados Unidos y Canadá*, México, Ed. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, octubre de 1992.
- Encuesta nacional de rentabilidad de maíz, ciclo P-V 1991*, México, Ed. Dirección General de Estadística Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1992.
- Propuesta de programa integral de apoyos a productos básicos*, México, Ed. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, noviembre de 1992.
- Saxe Fernández, John
Globalization: Processes of Integration an Disintegration, International Journal of Politics, Culture and Society, Vol. 8 Number 2, New York : Human Sciences Press, INC, 1994.
- "Seguridad Nacional Mexicana en la posguerra fría", en *Sociológica*, Mayo - agosto, 1994, UAM Azcapotzalco, 1994.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)
Boletín de Indicadores del Sector Externo, México, Comercio Exterior, 1995-2000.
- Semo, Enrique
Historia del capitalismo en México, México, Ed. Era, 1982.
- Shwedel, Kenneth
 "El TLC y el cambio estructural" en Encinas A., de la Fuente J., Mackinlay H., *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, México, Editorial Diana, 1992.
- Solís, Leopoldo
Políticas comerciales internacionales, Ed. El Colegio Nacional, México, 1995.
- Solís Ricardo
 "Precios de garantía y política agraria. Un análisis de largo plazo", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 40, Núm. 10, octubre de 1990.
- Stavenhagen, Rodolfo
Sociología y subdesarrollo, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1981.
- Téllez, Luis
 "Vamos al grano con Procampo", en *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993.
La modernización del sector agropecuario y forestal, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Tornell, Aarón
¿Es el libre comercio la mejor opción? Comercio Heckscher-Ohlin vs comercio intraindustrial, El trimestre económico, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Torres Torres Felipe (Coordinador)
El Sector Agropecuario Mexicano, después del colapso económico. México, Plaza y Valdez Editores, 1998.
- Torres Torres, Felipe

- "El maíz: un escudo contra el hambre en México", en Cuauhtémoc González et al, *Los retos de la soberanía alimentaria en México*, Tomo 1, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Juan Pablos Editor, 1993.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1994.
- Tron de la Concha, José E.
 "La crisis en la producción de maíz en México", en *El sector agropecuario mexicano después del colapso económico*, México: Plaza y Valdez Editores, 1998.
- USDA
Agricultural outlook, USA, USDA-ERS, 1994.
- USDA, ERS, Leaders, T., Craford, T. y Link, J. Coord
NAFTA International Agriculture and Trade, USA, USDA-ERS, septiembre de 1997.
- USDA, ERS, FAS
Agriculture in North American Free Trade Agreement. Analysis of Liberalising Trade Between the United States and Mexico, USDA, FAS, septiembre de 1992.
- USDA FAS
Export Credit Guarantee Programs: Summary of FY 1997, FY 1998, FY 1999, FY 2000.
Programas de garantía de crédito para exportaciones de Estados Unidos: lo que todo importador debe saber, mayo de 1993.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo
México frente a Estados Unidos, México, México, Ed. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Vélez, Félix, y Rubio, Gloria
 "El impacto del Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano". en: Kessel, Georgina, Comp. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, ITAM, McGraw Hill, 1993.
- Weintraub, Sydney
El TLC cumple tres años, un informe de sus avances, México, Ed. Fondo de Cultura Económica ITAM, 1997.
- Wolf, Eric R.
Pueblos y culturas mesoamericanas, México, Ed. Era, 1967.
 "El campo mexicano: entre la modernización y la devastación", en *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, No. 105, Vol. 27, abril / junio 1996, México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
 "Las relaciones México - Estados Unidos en la coyuntura actual, México" en *Problemas del desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, No. 109, Vol. 28, abril / junio 1997, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto
5° Informe de Gobierno 1999, México, Ed. Estados Unidos Mexicanos, 1999.