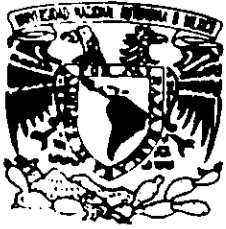


5  
257



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ARAGON

**MAIZ, INTERVENCION ESTATAL EN LA  
COMERCIALIZACION Y POLITICA DE  
PRECIOS Y SUBSIDIOS, 1994-1999**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A :**

JAVIER CHAVEZ MINJAREZ

272611

MEXICO D.F.

OCTUBRE 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	3
<b>CAPITULO I</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	7
<b>1.1 Planteamiento del problema, objetivos e hipótesis</b>	7
<b>1.2 El maíz en México</b>	9
1.2.1 Origen y dispersión del maíz.	9
1.2.2 Mitología y leyendas prehispánicas.	9
<b>1.3 Definición de participación estatal</b>	11
<b>1.4 El marco teórico</b>	11
1.4.1 El enfoque oficial	12
1.4.2 El enfoque académico	13
<b>1.5 Diferenciación entre subsidios a la producción y al consumo</b>	14
1.5.1 Precios de indiferencia	15
1.5.2 Diferencia entre subsidio a la producción y al consumo	16
<b>1.6 Importancia del maíz</b>	17
1.6.1 Consumo humano y riqueza gastronómica	18
<b>1.7 Tipología de productores de maíz</b>	20
<b>1.8 Mecanismos de comercialización en mercados internacionales</b>	21
<b>CAPITULO II</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA POLITICA AGRICOLA EN MEXICO</b>	23
<b>2.1 Revolución y posrevolución</b>	23
<b>2.2 La Agricultura en la etapa de crecimiento con inflación (1940 - 1955).</b>	24
<b>2.3 El campo durante el desarrollo estabilizador (1955 - 1972)</b>	25
<b>2.4 La inflación, camino hacia la recesión (1973-1977)</b>	28
<b>2.5 El auge petrolero (1978-1981)</b>	29
<b>2.6 Crisis y ajuste macroeconómico</b>	29
<b>2.7 Racionalización de la participación estatal en el sector.</b>	30
<b>CAPITULO III</b>	
<b>ANTECEDENTES DE POLITICA INSTITUCIONAL HACIA EL MAIZ</b>	31
<b>3.1 Evolución de la producción y el consumo nacional de maíz.</b>	31
3.1.1 Principales estados productores	32
3.1.2 Estructura del consumo	33
3.1.3 La industria de la masa y la tortilla	34
3.1.4 La industria de la harina de maíz nixtamalizada.	34
3.1.5 La industria pecuaria	34
3.1.6 La industria almidonera	35
<b>3.2 Proceso de comercialización de maíz</b>	35
<b>3.3 Intervención estatal en la comercialización.</b>	36
<b>3.4 Política de precios de garantía</b>	38
<b>3.5 Política de subsidios</b>	41
<b>3.6 La crisis y el cambio de la política institucional hacia el maíz</b>	43
3.6.1 Precios de garantía e intervención estatal	43
3.6.2 Subsidios	44
3.6.3 El Cambio de la política institucional hacia el maíz	45

## CAPITULO IV

<b>INTERVENCION ESTATAL Y POLITICA DE PRECIOS Y SUBSIDIOS EN EL EXTERIOR</b>	47
<b>4.1 El Mercado Internacional</b>	47
4.1.1 Producción	47
4.1.2 Consumo	48
4.1.3 Inventarios	49
<b>4.2 Estados Unidos de Norteamérica</b>	50
4.2.1 El mercado de granos en los EUA	51
4.2.2 Sistema de almacenamiento	51
4.2.3 Sistema de transporte de granos.	52
4.2.4 Esquemas de comercialización de granos	53
4.2.5 Commodity Credit Corporation (CCC)	54
4.2.5.1 Historia y mecánica de operación, de los programas de la CCC	55
<b>4.3 La Comunidad Económica Europea</b>	59
4.3.1 El inicio de la política agrícola común	59
4.3.2 Los resultados de la política agrícola común	62
4.3.3 Los efectos no deseados	62
<b>4.4 El Nuevo Orden Agrícola Internacional y el Acuerdo entre EUA y la CEE</b>	64
4.4.1 El GATT y la Reforma del Comercio Agrícola	64
<b>4.5 Balance general</b>	66

## CAPITULO V

<b>MAIZ Y TRATADO DE LIBRE COMERCIO</b>	67
<b>5.1 El maíz en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)</b>	67
<b>5.2 Las asimetrías productivas y los posibles efectos del TLC</b>	69
<b>5.3 Alternativas de competitividad en maíz</b>	73
5.3.1 Factores que inciden en la productividad	74
5.3.2 La estrategia competitiva de EUA	74
5.3.3 Estrategia de México	75
5.3.4 Orientación a diferenciar el producto.	75

## CAPITULO VI

<b>MAIZ, POLITICA DE PRECIOS Y SUBSIDIOS E INTERVENCION ESTATAL EN EL PERIODO RECIENTE, 1994-1999.</b>	77
<b>6.1 Cambio de rumbo en la política económica del maíz y etapa de transición.</b>	77
6.1.1 El cambio de política	78
6.1.2 Política de transición:	79
<b>6.2 Creación de ASERCA</b>	80
<b>6.3 Instauración de PROCAMPO</b>	81
6.3.1 Mecánica operativa del PROCAMPO	82
6.3.2 Resultados de operación del PROCAMPO	82
6.3.3 Tamaño de las unidades de producción	83
6.3.4 Tipo de cultivo	83
6.3.5 Maíz	84
<b>6.4 CONASUPO, comprador de última instancia de maíz y frijol</b>	85
<b>6.4.1 Nuevos esquemas de compra CONASUPO</b>	87
<b>6.5 Evolución de la superficie, producción y rendimientos nacionales de maíz.</b>	89
6.5.1 Superficie	89
6.5.2 Producción	90
6.5.3 Rendimientos	92
<b>6.6 Importaciones</b>	92
<b>6.7 Precios internacionales</b>	93
<b>6.8 Política estatal de precios para el maíz</b>	95

6.8.1 Precios de compra	95
6.8.2 Precios de venta del maíz	97
6.8.3 Precio oficial de la tortilla	98
<b>6.9 Subsidios a la producción</b>	98
6.9.1 Cuantificación de subsidios canalizados por CONASUPO	101
6.9.2 Cuantificación de subsidios canalizados vía ASERCA	101
<b>6.10 Subsidios al consumo</b>	103
6.10.1 Cuantificación de subsidios al consumo	103
6.10.2 Evolución de los subsidios al consumo de maíz	103
6.10.3 Industria Molinera	104
6.10.4 Industria Harinera	104
6.10.5 DICONSA	105
6.10.6 Comportamiento de precios	105
6.10.7 Impacto de la eliminación del subsidio al consumo	106
6.10.8 Evaluación general	107
<b>6.11 Desaparición del subsidio generalizado y permanencia del FIDELIST</b>	108
<b>6.12 Liquidación por extinción de CONASUPO</b>	108

## **CAPITULO VII**

<b>COMPORTAMIENTO DE PRECIOS Y MERCADO DEL MAIZ EN EL PRIMER AÑO DE LIBERACION</b>	113
7.1 Precios al productor	113
7.2 Precios al industrial molinero	114
7.3 Precios de la harina de maíz	115
7.4 Precios de la tortilla	115
7.5 Ganancias de industriales molineros	116
7.6 Ganancias de industriales harineros	117
7.7 Producción de maíz	118

## **CAPITULO VIII**

<b>CONSECUENCIAS DE LA POLITICA APLICADA</b>	119
8.1 Productores y producción de maíz	119
8.2 Industriales de la masa y la tortilla	121
8.3 Industria harinera	122
8.4 Comercializadoras y otros intermediarios	123
8.5 Consumidores	123
8.6 Expectativas de demanda mundial de maíz	124

## **CAPITULO IX**

<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	125
<b>9.1 Conclusiones</b>	125
9.1.1 Modelo de acumulación	125
9.1.2 División internacional del trabajo	126
9.1.3 Apertura comercial	126
9.1.4 Participación estatal en la comercialización	127
9.1.5 Política de precios	128
9.1.6 Política de subsidios	128
<b>9.2 Alternativas</b>	129
9.2.1 Alternativas para el productor	130
9.2.2 Política Institucional	131
<b>9.3 Consideraciones finales</b>	133

## **ANEXO ESTADISTICO**

## **BIBLIOGRAFIA**

"Había alimentos de todas clases, alimentos pequeños y grandes, plantas pequeñas y plantas grandes. Los animales enseñaron el camino y molieron entonces las mazorcas amarillas y mazorcas blancas, hizo Ixmucané nueve bebidas, y de éste alimento provinieron la fuerza y la gordura y con el crearon los músculos y el vigor del hombre. Esto hicieron los progenitores Tepeu y Cucumatz, así llamados."

"A continuación entraron en pláticas acerca de la creación y la formación de nuestra primera madre y padre. De maíz amarillo y de maíz blanco se hizo su carne; de masa de maíz se hicieron los brazos y las piernas del hombre. Únicamente masa de maíz entró en la carne de nuestros padres..."

POPOL VUH



## INTRODUCCION

La temática de la comercialización, los precios y los subsidios agrícolas en México ha sido ampliamente tratada en las últimas décadas, desde las teorías de transferencia de valor del sector agropecuario al resto de la economía, hasta la permanencia o no del Estado en la comercialización agropecuaria, pasando por la suficiencia ó insuficiencia de los precios agrícolas y las subvenciones gubernamentales al consumo de la población urbana; sin embargo, el asunto recobra gran importancia a raíz de la aplicación en las últimas dos administraciones de una política económica fuertemente impregnada de Teoría de Libre Mercado.

Permanecen en el centro de la polémica cuestiones tales como: la transparencia en la canalización de subsidios; distorsión de los mercados; subsidios generalizados ó selectivos, directos ó vía precio; subsidios a la producción ó al consumo y otros varios aspectos que tratarán de esclarecerse en el presente trabajo.

La mayor parte de los estudios realizados, abordan el tema desde una perspectiva histórica estudiando a lo sumo lo sucedido hasta 1994-1995. La presente investigación pretende, sobre un enfoque igualmente histórico, abarcar y estudiar específicamente los años recientes 1994 -1999, los cuales se caracterizan por profundos cambios a nivel del tema de estudio.

El Gobierno Federal mantuvo una política de precios que respondía al contexto de una economía protegida, basada en el mercado interno y en la fuerte intervención estatal en la economía, los principales cultivos básicos estuvieron sujetos a precios de garantía y CONASUPO era la encargada de su comercialización.

A partir de 1989 el Estado procedió a modificar su esquema de participación directa en la comercialización de los productos agropecuarios, el maíz y el frijol fueron los únicos productos que durante el periodo 1989-96 continuaron bajo el esquema de intervención gubernamental. Para el resto de los granos básicos se canalizaron apoyos a la comercialización a través de ASERCA, resultando esta estrategia de subvención al parecer menos costosa para el erario público, que la intervención previa a través de CONASUPO.

No obstante el ahorro presupuestal, derivado de los nuevos esquemas de apoyo a la comercialización, éstos continuaron propiciando distorsiones en mercados y precios relativos de los cultivos e induciendo a procesos ineficientes de producción, uso del suelo e insumos.

Con el propósito de encontrar un mecanismo de subsidio al productor, no distorsionante, que guardara neutralidad entre precios relativos y propiciara un sano equilibrio entre cultivos, se aplicó el esquema de apoyos directos denominado PROCAMPO que fué sustituyendo gradualmente el apoyo otorgado a través de los precios de garantía y apoyos a la comercialización, por un sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con los principales granos y oleaginosas.



Por el lado del consumo y en el caso específico del maíz se subsidio el consumo humano, fundamentalmente a través de la Industria de la masa, la harina y la tortilla.

Este esquema de subsidio generalizado al consumo de tortilla, cumplió solo parcialmente el objetivo de bienestar de la población de escasos recursos, ya que una alta proporción de los beneficiarios fueron los consumidores urbanos y de medianos ingresos. Además, la inobservancia del control de precios fué cada vez mayor, pues solo alrededor del 40% del mercado urbano adquirió la tortilla a precio oficial. Este esquema tampoco garantizó el abasto oportuno y permanente de la materia prima.

El tema se aborda mediante un enfoque objetivo, tratando de apoyar toda deducción y/o conclusión con estadísticas ó criterios de verdad tangibles, concibiendo estos hechos y cifras no como un universo estático sino como algo en constante movimiento y concatenación, distinguiendo las fases de sus desarrollo y sus interrelaciones internas y externas.

En este sentido, se realiza un primer análisis mediante un enfoque histórico-económico, donde se analiza la intervención estatal en la comercialización del maíz, así como la política de precios y de subsidios. Este método nos permite obtener un panorama del papel jugado por la agricultura en México.

En un segundo análisis, se comparan las formas de intervención estatal y las políticas de precios y subsidios aplicadas en Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, con las instrumentadas en México. A fin de evaluar de manera relativa el grado de intervención estatal instrumentado en los diferentes países.

Adicionalmente y en lo que constituye la parte medular de la investigación, se estudia la evolución reciente (1994-1999) de la intervención estatal en la comercialización en México y los principales cambios en la política de precios y subsidios.

Con el propósito de presentar un panorama general del presente estudio de tesis, a continuación se expone de manera sucinta, una descripción de lo que se presenta en cada capítulo, el nivel al que se hace y sus posibles alcances y delimitantes:

En el marco conceptual y con el propósito de apoyar las ideas que se desarrollan en el trabajo, se exponen los principales conceptos y enfoques relativos al tema de estudio, tratando con particular detenimiento la importancia que guarda el cultivo de maíz en el sector agrícola mexicano y el peso que tiene en la economía nacional, asimismo, se tratan también las distintas fases que comprende la cadena producción-consumo del maíz con el objeto de otorgar una idea clara sobre los distintos procesos por los que atraviesa este producto. Como parte integrante del instrumental y manejo estadístico, se presenta también, una metodología para diferenciar los subsidios a la producción de los que se canalizan al consumo, lo que permite derivar importantes conclusiones en torno a los principales sectores beneficiados por las transferencias.

El segundo y tercer capítulos presentan los antecedentes de la economía agrícola y su inserción en la economía nacional hasta 1994, destacando el papel jugado por este sector y el cultivo del maíz en los distintos modelos de desarrollo aplicados en cada etapa de la Economía Nacional.

Se realiza también un recuento de los principales esquemas de comercialización fijación de precios y otorgamiento de subsidios tanto al productor como al consumidor en el periodo comprendido entre 1980 y 1994, sin omitir los efectos que esas políticas ocasionaron sobre la superficie sembrada de maíz, así como el consumo y comercialización interna del grano.

El cuarto constituye una exposición sobre las formas de intervención estatal y políticas de precios y subsidios aplicadas en el exterior, tomando como referencia países representativos como Estados Unidos de Norteamérica y la Comunidad Económica Europea.

El capítulo cinco, es un recuento de los compromisos asumidos en el Tratado de Libre Comercio relativos a la participación estatal en la comercialización agrícola y sobre la liberación de esta rama de la actividad, en consideración de que la política agrícola adoptada recientemente conlleva un alto componente de presión del exterior.

Los capítulos seis y siete constituyen la esencia del presente trabajo de tesis, en ellos se analiza la temática y objetivo central de la investigación, se determinan las características adoptadas por la política comercial, de precios y subsidios en los últimos años. Lo anterior, a partir del análisis del comportamiento de las variables macro correlacionadas con sus efectos sobre los agentes de la cadena producción-consumo del maíz.

Con el propósito de evaluar los efectos del primer año de liberación del mercado (1999), sobre los distintos agentes participantes, en el capítulo octavo se efectúa un análisis de los precios relativos conseguidos por los distintos sectores de la cadena producción-consumo del maíz, derivando a partir de ello las posibles consecuencias sociales de la política aplicada.

Finalmente, y a efecto de aportar algo por mínimo que sea al ejercicio del conocimiento, en el capítulo noveno, se exponen las principales conclusiones de la investigación, derivando de ello una propuesta de manejo alternativo de la política de precios, subsidios e intervención estatal en la comercialización del maíz, a efecto de minimizar los riesgos y costos que conlleva el actual modelo adoptado hacia el cultivo.

No se omite comentar, que la mayor parte de la información y estadística presentada en los primeros 5 capítulos corresponde a indicadores presentados por los diversos autores consultados, en tanto que la información que se presenta del capítulo 6 en adelante, regularmente es información de primera mano consultada de las fuentes que la generan.



# CAPITULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### 1.1 Planteamiento del problema, objetivos e hipótesis

El maíz continua siendo el cultivo mas importante para el pueblo mexicano, en los problemas que padece este cultivo se reflejan los problemas sociales de la agricultura mexicana, la superficie cosechada del grano representa más del 50% de tierras con cultivo cíclico en el país y su valor corriente llega a alcanzar el 34% del valor de los mismos.

En la última década se han venido observando importantes transformaciones en la política gubernamental hacia los principales granos, sin excluir al maíz, particularmente en lo que refiere a precios, subsidios y participación estatal en la comercialización; caracterizada por un marcado corte neoliberal que deja a la regulación autónoma de los mercados, la mayoría de las funciones hasta ahora desarrolladas por el Gobierno.

Lo anterior conlleva profundas implicaciones económicas y sociales, que atañen no solo a los sectores directamente involucrados (los campesinos) sino que afectan a la sociedad en su conjunto.

El análisis de la problemática en torno al maíz, es bastante significativa para el estudio del sector agrícola nacional, particularmente para aquellos sectores más pobres del campo que son quienes en buena medida realizan su cultivo. No se trata tan solo de meras aclaraciones teóricas, ni de un conflicto entre escuelas del pensamiento económico, se trata de entender la problemática y determinar que es lo que mas conviene a México como país.

Los **objetivos** del presente trabajo de tesis son:

Determinar las características específicas adoptadas en los últimos años por la política comercial, de precios y subsidios hacia el maíz, a partir del análisis del comportamiento de las variables macro principales, a fin de determinar sus efectos sociales, principalmente sobre los productores, consumidores, industriales, comercializadores y demás agentes que participan en la cadena producción-consumo.

Esclarecer las causas y determinar los probables efectos del apresurado abandono del Estado de la comercialización del maíz, así como la desaparición de los subsidios vía precio a la producción y al consumo.

Delinear alternativas de manejo de política agrícola, a efecto de minimizar los riesgos y costo-nación que conllevan los esquemas y acciones recientes adoptados hacia el maíz.

Establecer cuales son los agentes de la cadena producción-consumo beneficiarios y cuales los perjudicados, con la política instrumentada.

Determinar hasta que punto la política económica hacia el maíz se ve influenciada por factores externos, en virtud de los fuertes intereses que involucra, al encontrarse el mercado internacional dominado por la nación productora de mayor peso en el mundo (Estados Unidos de Norteamérica) controlado por grandes monopolios transnacionales como son (CARRG.LL y CONTINENTAL GRAIN) que ven un gran mercado potencial en nuestro país.

El hilo conductor de la presente investigación y al mismo tiempo los puntos de **hipótesis** que se tratan de comprobar son los siguientes:

- I. En el caso del maíz, se vive uno de los más claros ejemplos de aplicación de políticas de libre mercado, que si bien pueden ser favorables para la acumulación de capital y los intereses de la oligarquía financiera nacional y extranjera, sin lugar a dudas serán de fuertes y devastadoras consecuencias para la mayor parte de productores, consumidores e industriales tradicionales del maíz.
- II. Las consecuencias se verán particularmente acentuadas, porque la aplicación de políticas de libre mercado, no se esta aplicando de manera natural, sino se estan instrumentando a marchas forzadas, a raíz de las presiones internas y externas de los grupos monopólicos del ramo y las restricciones presupuestales que enfrenta el Gobierno a partir de la canalización de recursos para resolver asuntos como el FOBAPROA y la inseguridad que amenaza con hacer inmanejable al país.
- III. Estamos presenciando un proceso más en el que la mayor parte de la sociedad en el campo y la ciudad, ve afectados sus intereses y derechos económicos en aras de favorecer a reducidos grupos económicamente fuertes y de sacar a flote el maltrecho y exprimido sistema económico nacional.
- IV. El riesgo para los productores de maíz, es verse inmersos en un fuerte proceso de quiebra de las unidades productivas como resultado de las ineludibles leyes de la oferta y la demanda y la apertura de los mercados al exterior, dejando de ser el maíz un cultivo rentable.
- V. Las consecuencias de lo anterior están relacionadas con el incremento de los flujos de trabajo indocumentado mexicano hacia Estados Unidos, abandono de parcelas e incremento de la migración campo-ciudad.
- VI. Los consumidores de la ciudad y del campo, enfrentan la problemática del probable desabasto temporal y encarecimiento del principal alimento de las clases desprotegidas, lo cual no esta siendo compensado con mejores salarios.
- VII. Por el lado de la industria molinera de nixtamal, a pesar de que en el corto plazo puede ver mejorados sus ingresos, en el mediano plazo tendrá que

enfrentar la competencia desigual con monopolios industriales como son MINSA y MASECA, los cuales se encuentran mejor posesionados del mercado, al poseer infraestructura de almacenamiento y distribución del maíz y al considerar como su principal línea de negocio la harina de maíz en sustitución del maíz grano y la propia industria molinera tradicional.

Con el propósito de apoyar las ideas que se exponen a lo largo del presente trabajo, a continuación se plantean los principales conceptos y enfoques relativos al tema de estudio, tratando con particular detenimiento la importancia que guarda el cultivo de maíz en el sector agrícola mexicano y el peso que tiene en la economía nacional, asimismo se aborda de forma teórica la diferenciación de los distintos tipos de subsidio explicando aquellos que tienen como destinatario al consumidor y aquellos que están orientados al productor; se tratan también las distintas fases que comprende la cadena producción-consumo del maíz con el objeto de otorgar una idea clara al lector sobre los distintos procesos que tiene este producto.

## **1.2 El maíz en México<sup>1</sup>**

### **1.2.1 Origen y dispersión del maíz.**

El origen de esta planta se pierde en los miles de años de evolución de las especies del continente americano. Hace varios miles de años lo que sería el maíz crecía como una simple hierba en tierras americanas mucho antes de que el hombre apareciera en el mundo.

En la época prehispánica el maíz se producía en parcelas comunales que evitaban cualquier especulación mercantil del grano. Además de constituir el eje vertebral de la dieta, representaba el principal bien de intercambio o trueque y la divisa bajo la cual se negociaba el monto del tributo entre los pueblos sojuzgados.

### **1.2.2 Mitología y leyendas prehispánicas.**

La importancia del maíz entre diversos pueblos de Mesoamérica se manifiesta no solo en su dieta sino además en el nivel de mitos y leyendas, incluso asociados con la Génesis, por ejemplo en el Popol Vuh, o Libro Nacional de los Quichés el cual contiene las ideas cósmicas y las antiguas tradiciones del pueblo maya, en la historia de su orígenes el maíz es considerado además de su principal alimento una fuente mágica ya que fue materia prima de los dioses para la creación de los primeros seres humanos.

“Había alimentos de todas clases, alimentos pequeños y grandes, plantas pequeñas y plantas grandes. Los animales enseñaron el camino y molieron entonces las mazorcas amarillas y mazorcas blancas, hizo Ixmucané nueve bebidas, y de éste

---

<sup>1</sup> Resumen libre de lo expuesto por Sánchez Rodríguez Guillermo, Martínez Mendoza Fernando y López Ibarra Luis Angel. "Oportunidades de Desarrollo del Maíz Mexicano". FIRA Boletín Informativo. vol. XXX, num. 309, octubre de 1998.

alimento provinieron la fuerza y la gordura y con el crearon los músculos y el vigor del hombre. Esto hicieron los progenitores Tepeu y Cucumatz, así llamados.”

“A continuación entraron en platicas acerca de la creación y la formación de nuestra primera madre y padre. De maíz amarillo y de maíz blanco se hizo su carne; de masas de maíz se hicieron los brazos y las piernas del hombre. Unicamente masa de maíz entro en la carne de nuestros padres, los cuatro hombres que fueron creados.”

Al igual que en la Biblia, el Popol Vuh señala que después de la creación del universo los dioses crearon al hombre, pero en éste proceso tuvieron varios fracasos, al intentar primero hacerlo de arcilla y luego de madera, pero solo el maíz fue el que le pudo dar vida, sustancia e inteligencia al hombre.

Durante la colonia se incorporan otros productos propios del patrón alimenticio europeo, como el trigo, pero aún así el maíz ocupa un papel protagónico en la dieta. Servía para alimentar a los contingentes indígenas y no indígenas que laboraban en minas y otras explotaciones coloniales. La misma población española lo integró a su consumo, constituyendo así el principal símbolo del mestizaje.

Para hacer frente a los años de escasez, que podían desembocar (como de hecho sucedió en numerosas ocasiones) en motines y rebeliones, las autoridades españolas establecieron en 1580 dos instituciones: El Pósito tenía como objeto vender barato el maíz y mantener un abasto continuo y suficiente de grano. La Alhóndiga por su parte, era el gran mercado de granos cuyas operaciones estaban vigiladas por las autoridades y cuyo objetivo era limitar la elevación de los precios y eliminar en lo posible a los intermediarios. Nace así el primer sistema de mercado manejado por el gobierno virreinal, quien fijaba precios, regulaba existencias y se encargaba de la distribución en los principales asentamientos poblacionales.

En 1750 el maíz recibió de Carlos Linneo (inventor de la nomenclatura binominal de los seres vivos) su primer nombre científico: *Zea mays*. *Zea*, que deriva del vocablo griego para designar “grano” o “cereal”, y *mays*, sonido de la palabra “maíz” de la lengua castellana.

La estructura del maíz registra escasos cambios durante la época independiente. La hacienda sustituye a la encomienda pero la producción se realiza bajo un sistema de peones acasillados donde, además de las dotaciones vía tienda de raya, se dispone de una pequeña parcela para satisfacer las necesidades de grano, pero el gran excedente se canaliza a las principales ciudades. El comercio de granos constituye la base de la economía de esa época y el maíz ocupa un lugar preponderante.

El gobierno post-revolucionario desempeña un papel activo en la organización productiva y distributiva del maíz. Esta actitud se relaciona con una línea proteccionista adoptada en la política económica interna, la cual se basó en la industrialización y sustitución de importaciones de bienes de consumo.

El proyecto industrializador provocó grandes concentraciones obreras en la ciudades, lo cual obligó al Estado a asegurar la disponibilidad urbana de maíz; de esa manera

se van configurando las grandes instituciones que permitieron definir el esquema de producción y distribución, el sistema de precios, la reserva estratégica, el acopio, el subsidio al consumo, entre otros factores. Surgen instituciones como ANDSA, CONASUPO, MICONSA (ahora MINSA), etc. que además de incidir en toda la política agropecuaria, han servido principalmente para regular los suministros internos de maíz.

### **1.3 Definición de participación estatal**

La participación estatal en la agricultura a lo largo de la historia y en las distintas partes del mundo ha asumido diversas y variadas formas, el objeto del presente estudio es abordar las formas de intervención estatal en la agricultura relacionadas con la comercialización, fijación de precios y transferencias gubernamentales al productor vía precio del grano y/o subsidios directos. El estudio de otras formas de intervención estatal (actividades de fomento productivo, crédito, riego, extencionismo agrícola, insumos, investigación, etc.) se aborda solo de manera enunciativa y sin profundizar en su análisis, en virtud de constituir formas secundarias en cuanto al monto de transferencias y/o recaer en el ámbito de la ingeniería agrícola.

Para efectos del presente trabajo, el término de participación estatal refiere a la intervención del gobierno en el proceso de comercialización del maíz, que en México tradicionalmente abarcó las actividades de compra y acopio del grano en bodegas estatatales ubicadas en zonas productoras, así como actividades de almacenamiento, conservación y traslado del grano hasta zonas consumidoras para su venta a los principales demandantes.

Esta participación directa dió pauta para que el Gobierno asumiera las dos funciones adicionales objeto del presente estudio: Por una parte la fijación de precios para la comercialización de cosechas, con importantes repercusiones sobre el valor del maíz y el ingreso de los productores y por la otra, la fijación de precios al consumidor por lo regular inferiores al precio pagado al agricultor, lo que se tradujo en transferencias de recursos a consumidores y productores, transformándose de esta manera el Estado en actor fundamental del proceso de producción-comercialización-consumo del maíz en México.

### **1.4 El marco teórico**

El tema que nos ocupa es enfocado de forma distinta por las escuelas del pensamiento económico, a partir de los diversos principios que para cada corriente resultan de mayor importancia teórica.

Sin pretender agotar la diversidad de opiniones en torno a la participación estatal en la comercialización de granos, los precios y subsidios, en este punto se presentan de manera sucinta y resumida las principales opiniones identificadas en la literatura consultada, relacionándolas en la medida de lo posible con alguna escuela del pensamiento económico.



Al respecto, destacan dos enfoques algunas veces complementarios, pero la más de las veces opuestos entre sí: De una parte, el enfoque que se apega a los principios de la economía clásica y la teoría subjetiva del valor y que es adoptado por la actual política oficial del gobierno, por la otra parte, la posición sustentada por la variada y abundante literatura académica que comulgan preferentemente con las teorías latinoamericanas del desarrollo y el materialismo histórico.

En el presente trabajo de tesis, se intenta retomar lo mejor de ambos enfoques a efecto de asumir una posición equilibrada evitando caer en extremos.

#### 1.4.1 El enfoque oficial<sup>2</sup>

Actualmente el mundo vive una nueva era de desarrollo económico, el cual se caracteriza por la globalización de la producción y del comercio, en el contexto internacional esto significa mayor competencia, lo cual motiva a los países a especializarse en la producción de bienes en los que pueden obtener mayores ventajas comparativas.

El enfoque actual de la política se basa en la competitividad internacional que se alcanza cuando los productores nacionales tienen que competir en precio y calidad con los mercados internacionales.

La fuerte intervención del Estado en el sector agropecuario obstaculiza el desarrollo de éste, por lo que se considera que los fuertes subsidios a los insumos y el proteccionismo inhiben la inversión privada.

De esta concepción surge la necesidad de transformar el sector primario sobre bases acordes a la realidad del mundo contemporáneo con el propósito de integrar al país al nuevo contexto de la economía internacional. Bajo este enfoque, el Estado tiene que asumir una nueva posición con el fin de evitar ser un obstáculo del crecimiento económico y propiciar que la iniciativa privada participe más activamente en el sector.

Por lo tanto el modelo de desarrollo para el sector agropecuario se debe apoyar en la integración eficiente de la agricultura nacional en el contexto de la economía internacional. La libertad de acción de los productores no debe verse coartada por las limitaciones que impone un esquema proteccionista.

Los objetivos esenciales que se persiguen con la política de privatización son:

- Creación de mercados competitivos
- Apertura y acceso a empresas para que participen en los mercados de capitales
- Reducir el gasto público
- Incrementar la participación de la sociedad en los activos productivos

---

<sup>2</sup> Véase Téllez Kuenzler, Luis. La Modernización del sector agropecuario y forestal, Una visión de la modernización de México, México, D.F., F.C.E. 1994.

Con la disminución gradual del Estado en la economía se pretende fomentar programas de inversión para rehabilitar y modernizar la planta productiva; asimismo se pretende la integración vertical de acuerdo a criterios adecuados, en donde los consumidores puedan adquirir productos agropecuarios para su industrialización.

Con la readequación de los activos del Estado, se sientan las bases para un esquema de mercado transparente y eficiente, evitando estructuras megalómanas y se estimula la actividad productiva y la competencia, sin que el Estado pierda su papel de supervisor de las relaciones entre agentes económicos dentro del marco que habrá de operar.

El impacto social negativo del exceso de participación del Estado en la economía, redundando en la distorsión de mercados y el castigo en el ingreso de los sectores que disponen de menor capacidad de inversión, obligando con ello a utilizar instrumentos de economía subterránea que lesionan la actividad económica en general.

Esta concepción está relacionada con la Escuela Neoclásica, que se enuncian a continuación:

La oferta y la Demanda tienden a equilibrarse mediante el mercado. Los mercados son capaces de autorregularse, de ahí que la intervención estatal en la economía resulte innecesaria.

Los precios vienen a ser resultado de la acción mutua entre compradores y vendedores, o las leyes de la oferta y la demanda. Si los precios suben el consumidor demanda menos y a la inversa. Los productores incrementan la producción cuando los precios son altos y disminuyen la misma cuando los precios son bajos.

#### 1.4.2 El enfoque académico <sup>3</sup>

México está experimentando en el sector agropecuario, uno de los procesos de cambio de política económica más dramático de que se tiene noticia. La audaz decisión de incluir al sector agrícola de lleno en la reestructuración económica ha provocado un cambio abrupto en la política tradicional. Este cambio se ubica en tres áreas:

- El cambio en la política de mercado interno, que implica el fomento del comercio privado y una menor intervención del gobierno;
- El cambio en la política de comercio exterior y la decisión de México de unirse al GATT y firmar el TLC, lo cual llevó a una eliminación de gran parte de la red de controles y licencias de importación y a una reducción de las tarifas;
- La revisión de las restricciones constitucionales sobre la tenencia de la tierra y sus consecuentes impedimentos de inversión.

Estos tres elementos se suman a una transformación potencial de la agricultura y del mercado mexicano en un grado rara vez experimentado por cualquier país. El

---

<sup>3</sup> Josling Tim, El TLC y la agricultura: una revisión de las repercusiones económicas, Economía Mexicana, Nueva Época, número especial, junio de 1993.

proceso de cambio en la política mexicana ha sido mucho más rápido que el que probablemente haya exigido el TLC.

El comercio entre Estados Unidos y México es predominantemente de granos, semillas oleaginosas y ganado y derivados que provienen del norte y productos hortícolas del sur.

Los “ganadores” de un TLC que redujera las barreras comerciales incluirá a los productores de grano de Estados Unidos, particularmente de maíz; así como productores de frutas y legumbres del norte de México, ya preparados para vender a Estados Unidos, quienes encontrarán mercados expandidos. Los “perdedores” serían los agricultores de granos mexicanos, en particular si los precios nacionales se reducen mucho, y los productores de frutas y legumbres de Estados Unidos que enfrentan una mayor competencia de importación.

Existen riesgos importantes en la transición: en México una apertura demasiado rápida del mercado de granos podría crear severas penurias a millones de pequeños agricultores de maíz de temporal, dando quizás como resultado una nueva ola de emigrantes hacia mercados urbanos y hacia países del Norte. En Estados Unidos y Canadá, una apertura demasiado rápida de los mercados de frutas y legumbres puede crear grupos locales pero eficaces de oposición política al tratado. La mejor manera de evitar estos riesgos, se argumenta, es proceder despacio, con reducción en fases de las barreras comerciales, tanto en cosechas de granos como hortícolas.

A nivel nacional e internacional la aplicación de las políticas públicas se ven influenciadas frecuente y cíclicamente por las diversas teorías del pensamiento económico: es Neoliberal hasta donde la depauperación y organización del pueblo lo permite; se aplica el marxismo cuando se quiere ser populista y ganar terreno en el plano electoral; se va más allá de la Teoría de Keynes cuando así conviene al grupo en el poder convirtiendo al Estado en un ente omnipresente.

En este trabajo de tesis, se busca aplicar un enfoque objetivo, tomando de cada teoría los elementos y herramientas que pueda aportar y poniendo como criterio de verdad, no el equilibrio a ultranza de las variables macro de la teoría neoliberal, no el paternalismo y sobreprotección en que a veces cae el marxismo, no la visión unilateral de las clases dominantes de la teoría Keynesiana, sino un desarrollo equilibrado del país donde el Estado con un enfoque moderno y plural funja realmente como un ente regulador e impulsor del desarrollo económico favoreciendo y mediando los intereses entre las diversas fracciones de la sociedad.

### **1.5 Diferenciación entre subsidios a la producción y al consumo**

Un aspecto fundamental en el análisis de la política de subsidios es la diferenciación entre los subsidios a la producción y los subsidios al consumo. Para diferenciar entre estos dos tipos de subsidio se requiere exponer la teoría de los precios de indiferencia.

### 1.5.1 Precios de indiferencia

El concepto de precio de indiferencia se relaciona con el precio que un industrial o consumidor de granos debe pagar por disponer del producto importado en su planta; a dicho precio, al comprador le es indiferente adquirir grano nacional de calidad similar, lo que significa que el precio internacional es la referencia del precio nacional.

El estar abiertos al comercio internacional de granos y el comercializar internamente a precios de mercado, hacen que los precios internacionales influyan fuertemente en los precios internos.

En situaciones de producción excedentaria, nuestro país adquiriría el carácter de exportador, por lo que los precios que recibirían los productores estarían determinados por los precios internacionales de exportación, mismos que, para el caso de los granos, serían los precios de exportación en puertos de EUA. Lo anterior significa que el precio de exportación en puertos de EUA, menos gastos para trasladar el grano de zona productora al puerto mexicano de exportación, sería la referencia para los precios que se pagarían a los productores.

A su vez, en el caso de producción deficitaria, nuestro país adquiere el carácter de importador neto, por lo que la influencia del precio al productor se determina por el precio internacional de importación.

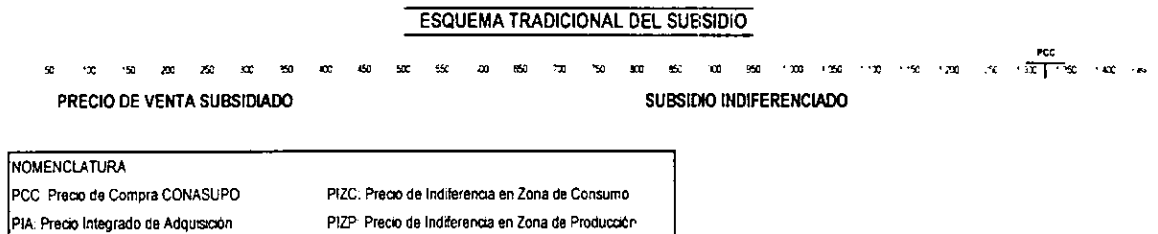
Esta influencia en los precios nacionales se puede reflejar, estimando los costos en que se incurre al importar grano y de esta manera tener una idea de lo que costaría disponer de grano importado. A ese concepto se le llama **precio de indiferencia en zona de consumo**.

Sin embargo, si un consumidor de grano opta por comprar el insumo en las zonas productoras nacionales, efectuará gastos, mismos que deberá descontar de su referencia de precio de indiferencia en zona de consumo. A este precio, que estaría dispuesto a pagar un consumidor de grano que concurre a zona de producción nacional, se le conoce como **precio de indiferencia en zona productora**.

El anterior precio de indiferencia identificado en zona productora es el precio que un consumidor del D.F. pudiera estar dispuesto a pagar por el grano si lo compra en Guanajuato; sin embargo, habrá otros compradores de grano del mismo D.F. o de otros lugares, que enfrentarán cada uno, su precio de indiferencia en zona de consumo y que al estar más cerca o más lejos de la zona productora, podrán ir a pagar por el grano cada quien un precio diferente; ello significa que las ofertas de precios al productor variarán porque cada comprador tendrá su propio margen de negociación, sin embargo, la estimación de los precios de indiferencia en zona de consumo y en zona de producción, serán un buen indicador para explicar el precio al que aproximadamente debe vender el productor.

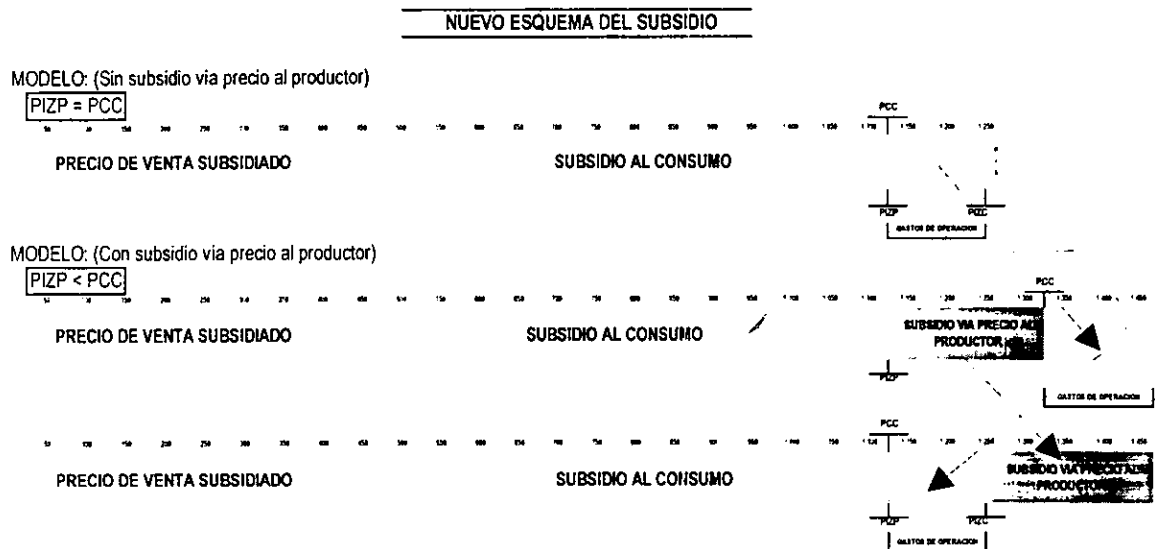
### 1.5.2 Diferencia entre subsidio a la producción y al consumo

En el caso del maíz **no existía una línea divisoria clara** entre lo que son subsidios al productor y subsidios al consumidor, por considerar el subsidio una sola bolsa determinada por la diferencia entre el Precio Integrado de Adquisición de CONASUPO y el precio de venta subsidiado a los industriales.



Esta forma de concebir y registrar el subsidio, propició una falta de claridad sobre la magnitud de transferencias globales y especialmente sobre las subvenciones gubernamentales a cada sector.

De ahí que un análisis de la política de subsidios, requiera claramente de un cambio en su forma de registro que diferencie con precisión los recursos que se transfieren al productor por una parte y/o al consumidor por la otra.<sup>4</sup>



Como se observa en las gráficas, el Precio de Indiferencia en Zona de Consumo (PIZC) constituye el elemento diferenciador entre el subsidio a la producción y el subsidio al consumo.

El subsidio al consumo es la diferencia entre el PIZC y el precio subsidiado del maíz, en tanto que el subsidio a la producción es la diferencia entre el Precio Integrado de Adquisición y el PIZC.

<sup>4</sup> Conforme al "Decreto que establece un subsidio al maíz para consumo humano de precio controlado", Diario Oficial de la Federación. México, 31 de Mayo de 1996.

A partir de esta metodología, se puede diferenciar y registrar con exactitud, en dos partidas distintas, los que son subsidios vía precio al productor y al consumidor.

CALCULO DEL PRECIO DE INDIFERENCIA EN ZONA DE CONSUMO	ESTIMACION DEL PRECIO DE INDIFERENCIA EN ZONA PRODUCTORA
<p><b>Incluye los siguientes aspectos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precio de compra en E.U.A.</li> <li>• Movilización del grano a punto de exportación en EUA, en puerto o a frontera. (base de EU).</li> <li>• Flete marítimo de puerto norteamericano a puerto mexicano (base internacional).</li> <li>• Pago de aranceles.</li> <li>• Costos de internación de acuerdo a tarifas (base nacional).</li> <li>• Flete de punto de internación a destino, variará dependiendo de la distancia y del medio utilizado de acuerdo a tarifa de ferrocarril o autotransporte.</li> <li>• Descarga y almacenamiento en destino de un mes por lo menos.</li> <li>• Merma.</li> <li>• Costo financiero Dos meses, uno a tasa libor + 4 puntos por ser mes de tránsito, el mes dos a cetes 28 días + 4.00.</li> </ul>	<p><b>Principales costos al comprar grano en zona de producción:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Almacenamiento (a).- Mínimamente deberá almacenarse un mes el grano para poder hacer entregas en la planta del consumidor a un ritmo similar al flujo del grano importado.</li> <li>• Maniobra (m) - Es el gasto de recibir y embarcar el grano</li> <li>• Habitación y seguro de grano (hs) 0.45% por mes sobre el precio del grano.</li> <li>• Transporte (t).- Incluye los siguientes movimientos. Flete corto de autotransporte de bodegas de acopio a estación de ferrocarril Flete de ferrocarril de zona productora a zona de consumo, incluye acondicionamiento de furgón. Flete corto de autotransporte de estación de ferrocarril a planta en destino (en bodegas sin espuela). Cuando no se usa ferrocarril, solamente incluye el flete de autotransporte de bodega de acopio en zona productora a planta del comprador en zona de consumo.</li> <li>• Merma (mm) - Hay una disminución de peso del grano por pérdida de humedad, por almacenamiento y por manejo en el transporte.</li> <li>• Costo financiero (cf).- Se estima un periodo de un mes de costo financiero a una tasa de Cetes a 28 días más seis puntos.</li> </ul>

$$\text{Precio de Indiferencia en Zona Productora} = \text{PIZP}$$

$$\text{Precio de Indiferencia en Zona Consumidora} = \text{PIZC}$$

$$\text{PIZP} = \text{PIZC} - a - m - \text{hs} - t - \text{mm} - \text{cf}$$

## 1.6 Importancia del maíz

Entre todos los cereales existentes, el maíz es el más versátil dada la gran cantidad de productos que se pueden elaborar a partir de este grano, inclusive hay quien opina que es el recurso renovable más importante del mundo, por lo cual cada año la mayor parte de los países dedican 1.5 hectáreas de cada 4 cultivables a su producción.

**IMPORTANCIA ABSOLUTA Y RELATIVA DEL MAIZ Y DE LOS CULTIVOS CICLICOS 1996**

	SUPERFICIE SEMBRADA (Ha)	ESTRUCTURA %	SUPERFICIE COSECHADA (Ha)	ESTRUCTURA %
MAIZ	8,639,045	51.50	8,051,241	51.20
RESTO DE CULTIVOS	8,145,737	48.50	7,681,564	48.80
<b>TOTAL</b>	<b>16,784,782</b>	<b>100.00</b>	<b>15,732,805</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: C.E.A., SAGAR

En México, los datos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) señalan que en 1994 la estructura de la superficie agrícola nacional estuvo concentrada en los granos, con el 68% del área sembrada en el país, donde el maíz representó el 44% de la superficie bajo cultivo. Le siguen los cultivos perennes y frutales con el 14% los forrajes y pastos con el 10% y en menor medida las principales oleaginosas con 3% y las hortalizas con el 2%. El 3% restante está integrado por flores, tubérculos no incluidos en las hortalizas y por otros cultivos.<sup>5</sup>

5 División de Planeación. Situación Actual y Perspectivas de la Producción de Maíz". FIRA Boletín Informativo, vol. XXVIII, num. 288, noviembre de 1996.

La producción de granos proporciona el 33% del valor generado en la agricultura, donde el maíz participa con el 20% de dicho valor.

CULTIVO	SUPERFICIE SEMBRADA	PARTICIPACION %	VALOR DE LA PRODUCCION Miles de Pesos	PARTICIPACION %
GRANOS	14,319,958	68	19,100,034.0	33
ARROZ	96,659	-	256,974.6	-
MAIZ	99,196,487	44	11,966,687.9	20
FRIJOL	2,385,562	11	2,593,064.9	4
TRIGO	1,018,790	5	2,535,326.4	4
SORGO	1,434,665	7	1,505,856.4	3
CEBADA	136,923	1	208,598.4	-
AVENA	50,872	-	33,525.4	--
OLEAGINOSAS	587,461	3	1,157,100.8	2
HORTALIZAS	374,375	2	7,987,768.8	14
PERENNES Y FRUTALES	3,017,218	14	18,477,253.8	31
FORRAJES Y PASTOS	2,004,892	10	4,722,158.5	8
OTRAS	693,435	3	7,246,048.3	12
<b>TOTAL</b>	<b>20,997,339</b>	<b>100</b>	<b>588,690,364.2</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaborado con información de la SAGAR-Anuario Estadístico de la Producción Agrícola, 1994

### 1.6.1 Consumo humano y riqueza gastronómica<sup>6</sup>

El maíz ha tenido y sigue teniendo diversos usos, no solamente como grano sino visto de una manera integral.

El jugo de la caña verde se puede usar como golosina o para preparar bebidas fermentadas. Las hojas también verdes, sirven para envolver los tamales llamados corundas que se elaboran con masa de maíz tierno; con las espigas se preparan tamales. Los elotes se pueden cortar en pedazos para formar parte de guisos (pucheros o moles de olla), los granos de elote se usan para sopas, esquites y otros guisos. Se tiene el maíz cacahuazintle, que es una maíz especial con el que se prepara los pozoles de la costa de Guerrero, Michoacán y Jalisco. Si se muele el grano se puede elaborar atole, tortas de elote y uchepos. En temporada se suele hervir los elotes enteros o tatemarlos para comerlos directamente.

#### VALOR NUTRICIONAL COMPARATIVO DE 100 GRAMOS DE MAIZ Y TRIGO

CONCEPTO	ENERGIA KCAL	PROTEINA (GR)	GRASA (GR)	CARBOHIDRATOS (GR)
MAIZ BLANCO	362.0	7.9	4.7	73.0
MAIZ AMARILLO	350.0	8.3	4.8	69.6
TRIGO	330.0	10.2	2.2	72.1

Fuente: Instituto Nacional de la Nutrición. Valor Nutritivo de los Alimentos Mexicanos 1983.

Ya convertidos los elotes en mazorca, semisecos, se mactajan y dan por resultado la sopa de huachales de la cuaresma zacatecana o los tlaxcales y los garapaches, los granos tostados y garapiñados reciben el nombre de ponteduro.

Con harina de maíz seco y molido, se preparan tamales, galletas, alfajores, gorditas dulces, pemoles. Si se le tuesta, puede convertirse en pinole endulzado con azúcar o

6 Sánchez Rodríguez Guillermo, Martínez Mendoza Fernando y López Ibarra Luis Angel. "Oportunidades de Desarrollo del Maíz Mexicano". FIRA Boletín Informativo. vol. XXX, num. 309, octubre de 1998.

piloncillo y aún añadirsele al cacao. El pinole a su vez puede convertirse en bebida o harina para repostería. Industrialmente se hace fécula de maíz.

Si bien con la masa se hacen diversas bebidas, tlacoyos, gorditas, molotes, picadas, chalupas, sopas, tamales, polentas, chapandongos y tamales de cazuela, las tortillas vuelven a multiplicar los platillos y dada la creatividad de las cocineras mexicanas surgen enchiladas, papadzules, quesadillas, tacos (fritos, sudados, de tortilla recién hecha), bocoles, garnachas, chilaquiles, condocos (gorditas con leche cuajada), flautas, huaraches, memelas, panuchos, tostadas, enfrijoladas, entomatadas, salbutes, peneques; las variedades oaxaqueñas; los totopos y las tlayudas; y las tortillas decoradas de Querétaro y Jalisco.

De tamales hay una rica variedad: envueltos con hoja seca de maíz o totemoxile, con hoja de plátano, con hojas de milpa; rellenos de carne guisada de mil formas, chiles, verdura, dulce. No se quedan atrás la gran variedad de atoles.

Una plaga de maíz, el hongo llamado huitlacoche, es uno de los más sabrosos y apreciados y se utiliza en varios guisos. Otra, el gusano elotero, también es comestible.

De maíz se hacen decenas de bebidas, muchas de las cuales proporcionan frescor y nutrientes para el trabajo de campo, sobre todo en clima tropical: el tascalate chiapaneco de tortilla tostada de maíz y cacao molidos, el achocote hidalguense, el popo veracruzano, el pozol y el chorote tabasqueños, el pizante de Nayarit, la tanchuera yucateca, el tesgüino o batri entre los tarahumaras, hecho de maíz germinado, cocido y molido y después fermentado en ollas de barro, es una bebida ritual.

Actualmente y con motivo de la globalización mundial, la comida mexicana, presenta una etapa de expansión, un ejemplo de esta conquista gastronómica del mundo se da en los EUA en donde los norteamericanos se están dejando conquistar con mucho gusto.

La riqueza del maíz en el arte culinario mexicano es inagotable y esto es algo que debe conservarse y aprovecharse comercialmente, hacia el interior del país así como internacionalmente.

El maíz en México ha sido adaptado y mejorado durante miles de años para la producción de tortillas, ante esta situación es necesario rescatar y resaltar los atributos de calidad nixtamalera que poseen los maíces nacionales, así mismo es necesario resaltar la calidad de maíces criollos que tienen características muy particulares para la fabricación de diferentes productos, como el pepitilla cultivado en el Estado de Morelos, o los morados cultivados en los valles altos de los estados de México y Michoacán que son muy apreciados para la elaboración de tlacoyos, quesadillas o sopas.

El maíz es la única especie vegetal domesticada que ha logrado una distribución geográfica extremadamente amplia. El maíz mexicano puede ser considerado casi



Los mercados de contado, son mercados donde tiene lugar la compra venta efectiva de un producto, por ello se les conoce como mercados de físicos. En estos mercados los compradores y vendedores pactan sus transacciones, tales como las ventas de grano de exportación. Normalmente en este tipo de operaciones todos los términos del contrato son negociables y se establecen entre comprador y vendedor directamente, aunque tienen como referencia el contrato estándar que cotiza en la bolsa agropecuaria.

Mercado de futuros, son mercados regulados donde no se negocian las existencias físicas de un producto determinado, sino que se compran y venden los contratos de futuro. Los contratos de futuro son obligaciones contractuales reguladas por normas de calidad, cantidad, tiempo de entrega y ubicación de cada producto. La única variable es el precio que se determina en el piso de remates. Estos contratos de futuros obligan a las partes a entregar o recibir un cierto producto en cantidad y calidad específicas y a una fecha determinada.

Una característica importante de los contratos de futuros, es que pueden ser liquidados antes de su vencimiento por ejemplo, si se compra un contrato de futuros de maíz para entregas en diciembre es posible venderlo antes de su vencimiento, evitando así la necesidad de recibir el producto físico.

## CAPITULO II

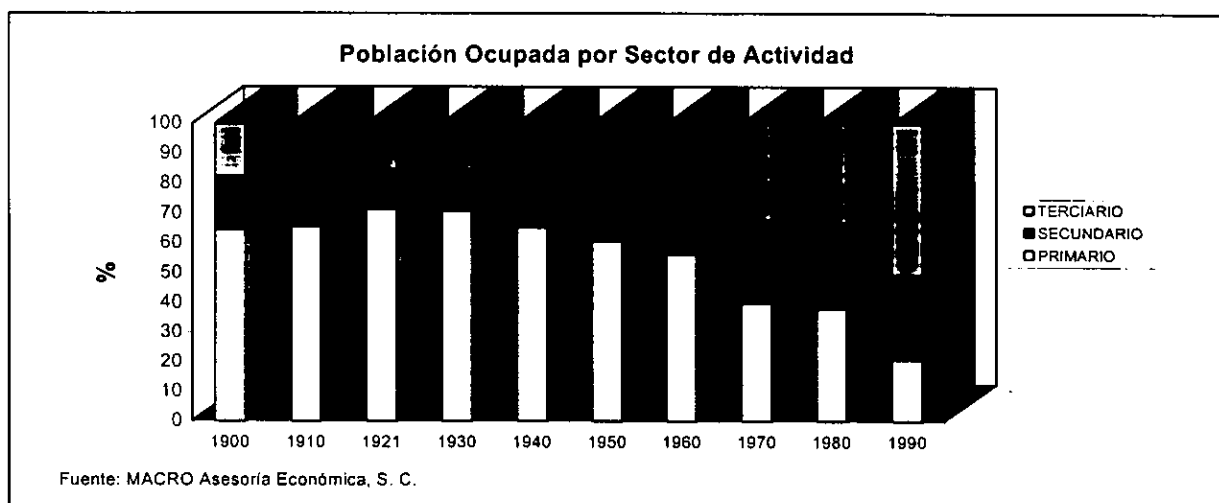
### ANTECEDENTES DE LA POLITICA AGRICOLA EN MEXICO

Con el propósito de presentar los antecedentes de la economía agrícola y su inserción en la economía nacional hasta finales de la década de los 80s, en este segundo capítulo se hace un recuento del papel jugado por el sector en los distintos modelos de desarrollo aplicados en cada momento económico nacional. Cabe señalar que esta temática conforma el marco histórico para la presente investigación, por lo cual se aborda a partir de lo escrito por los diversos especialistas de la materia, sin detenerse a profundizar en su análisis.

#### 2.1 Revolución y posrevolución

En las primeras cuatro décadas del presente siglo, la sociedad agrícola y rural estuvo en el centro de la problemática económica y social de México.

México llegó al periodo revolucionario dominado por una oligarquía agraria que producía en gran escala y que tenía fuertes vinculaciones con el capital y los mercados internacionales. El proceso revolucionario descompuso enteramente esta estructura. Por una parte, emergió un campesinado como un sector de producción más o menos independiente con formas comunales de propiedad (el ejido y la comunidad indígena). Por otra parte, la producción privada en el sector reapareció en fincas mucho más pequeñas y en una forma capitalista mucho más explícita y, por lo tanto, menos basada en el control autoritario del trabajo y mucho más en el capital.



El proceso de transición fue fundamentalmente político y giró en torno al Estado, el cambio agrario nació de la intervención del poder del Gobierno, este rol en la configuración de las características internas de la agricultura y de la sociedad rural, ha sido uno de los fundamentos de la sociedad mexicana en el periodo posrevolucionario. El nuevo Estado "nace" de la cuestión agraria de las primeras décadas del siglo veinte, y su influencia perdura por más de medio siglo, obligado constantemente a sostener aquello que el mismo alimentaba.

Esa simbiosis entre sociedad rural y Estado perduró, a pesar de un gradual, aunque importante, cambio en la composición de la misma sociedad mexicana.

## 2.2 La Agricultura en la etapa de crecimiento con inflación (1940 - 1955).

En esta etapa la política macroeconómica y la evolución de la economía mexicana fueron favorables para la agricultura. La orientación básica de la primera fue el impulso al proceso de sustitución de importaciones que la situación de la economía internacional facilitaba. Se dio entonces un rápido crecimiento de la industria de bienes de consumo duradero (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, artículos de cuero) que representó un incremento de la demanda de insumos provenientes del sector agropecuario. Con ello la agricultura comenzó a vincularse de manera más estrecha con la industria y, sobre todo, los precios agropecuarios crecieron más rápidamente que los de otros bienes y se crearon así estímulos para la inversión sectorial.

Debe señalarse la gran importancia de la inversión pública agropecuaria, la cual fue dirigida, en montos significativos, hacia la creación de infraestructura básica, riego y caminos principalmente. Otro factor de impulso fue la continuación del reparto agrario. Este hizo posible que el área cultivada creciera rápidamente y que la mayoría de los incrementos de la producción obedecieran a éste factor.

### **Estructura Porcentual de la Inversión del Sector Público Federal**

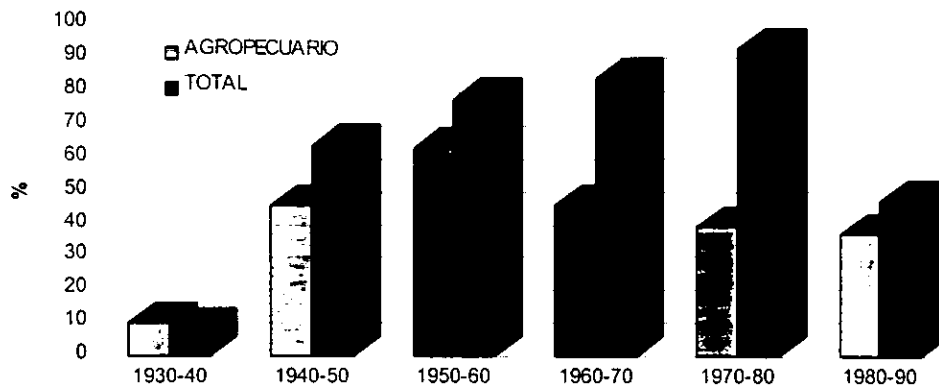
<b>Concepto</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>
Desarrollo Agrícola	15.5	19.3	8.0
Desarrollo Industrial	20.7	29.8	37.4
Transportes y Comunicación	52.4	40.4	29.7
Bienestar Social	10.0	9.6	22.5
Administración y Defensa	1.4	0.9	2.4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Macro Asesoría Económica, S.C.

La política económica de la época tuvo algunos efectos negativos. Tal vez el más importante fue la sobrevaluación del peso, mantenida para abaratar la importación de capital necesaria para la expansión industrial. Con ello también se abarataban las importaciones agropecuarias y se desestimulaba la producción interna.

Como consecuencia, la agricultura creció durante éste período a la tasa anual de 5.5% superior al incremento demográfico. Los efectos positivos de éste dinamismo en la economía mexicana fueron importantes, debido al peso que tenía el producto agropecuario de el PIB total: su participación era de 20% al inicio de los cuarenta y no bajo de 18% en el período, pese al rápido crecimiento del producto industrial. El aumento del ingreso rural representó un importante mercado interno para la naciente industria substituidora de importaciones de productos no duraderos.

### PIB Total y PIB Agropecuario



Fuente: MACRO Asesoría Económica, S. C.

Vale la pena destacar el efecto positivo en el sector externo: La agricultura aportó alimentos y materias primas suficientes para cubrir la demanda nacional. El país era virtualmente autosuficiente en materia alimentaria. El sector agropecuario participó con un poco más de la mitad de la exportaciones del sector industrial.

### 2.3 El campo durante el desarrollo estabilizador (1955 - 1972)

A diferencia del período anterior, la política económica, y sobre todo, las políticas macroeconómicas ejercieron una influencia negativa en el crecimiento del sector. La inflación y el crecimiento del déficit externo obligaron a un cambio de estrategia en el que la estabilidad de precios y el menor déficit gubernamental tenían una importancia decisiva. Sin embargo, los más castigados fueron los precios rurales, ya que no se deseaba desalentar la producción industrial con precios bajos. Sobre todo los precios de la canasta básica crecieron mucho menos que el resto.

“...En esta etapa se aplicó una política agrícola compensatoria, basada en subsidios fiscales, que se mantuvo durante todo el desarrollo con estabilidad de precios y continuó durante el estancamiento con inflación y el auge petrolero de los años sesenta. La tasa de crecimiento del sector agropecuario tendía a ser significativamente inferior a la tasa de crecimiento de la economía nacional, la que era impulsada esencialmente por el crecimiento industrial. Esta diferenciación se acentuó a partir de 1966 y continuó hasta 1981, último año antes de la crisis de la deuda externa. De 1958 a 1981 la participación de la agricultura en la economía nacional bajó de 17% a solamente 8%.”<sup>1</sup>

Otros factores contribuyeron adicionalmente a la disminución de la rentabilidad de la inversión agropecuaria, entre ellos la continua sobrevaluación del peso para abaratar la importación de los bienes de capital de la industria nacional, provocó una caída en los ritmos de expansión de la inversión privada en el campo mientras que ésta había crecido rápidamente en el periodo anterior, en el lapso 1960 - 1972 su tasa de aumento anual fue de solo 1%, es decir, prácticamente se estancó. Esto hizo que la producción sectorial también se frenara.

<sup>1</sup> Véase Gómez Oliver, Luis. “El papel de la agricultura en el desarrollo de México”, pp. 33-84.

La protección relativa a la industria implicó una desprotección a la agricultura que incidía fuertemente en la estructura de los precios relativos. Por un lado, afectaba los precios agrícolas internos en relación con los precios agrícolas internacionales; por otro, deterioraba los precios agrícolas en relación con los precios de otros sectores. Las exportaciones agropecuarias se hacían menos rentables, en cambio, las importaciones se veían estimuladas.

Los menores precios agrícolas favorecían la estabilidad de los precios internos, evitando presiones inflacionarias vía costos y manteniendo precios relativos bajos para las materias primas y los bienes-salario, a fin de favorecer el desarrollo industrial.

No se ignoraba que esta política podría tener efectos negativos sobre el desarrollo agrícola, sin embargo, explícita o implícitamente, esto encontraba justificación en dos ideas de amplia aceptación en la época: Primero, que el mayor desarrollo industrial generaría un efecto de arrastre capaz de estimular el crecimiento de la agricultura y de los demás sectores económicos. Segundo, que los efectos negativos de la política de precios sobre la agricultura podrían ser compensados a través de apoyos a la producción que significaran menores costos unitarios, si la agricultura no podía ser estimulada por mayores precios podría serlo a través de menores costos.

Los estímulos compensatorios de la política agrícola se apoyaron en un importante proceso de inversión pública, en el establecimiento de programas de asistencia técnica y de fomento a la producción, así como en la utilización de diversos mecanismos para reducir el costo del crédito, del riego y de los insumos, los subsidios mantenían bajos los precios de los insumos agrícolas.

La política agrícola compensatoria fue ineficaz para favorecer el desarrollo eficiente de la agricultura empresarial. Al mismo tiempo, fue altamente perjudicial para los campesinos.

En el caso de los pequeños productores campesinos que cultivaban maíz y frijol, fundamentalmente para autoconsumo, pero que indispensablemente requerían alguna fuente de liquidez para costear los desembolsos monetarios dentro del proceso de producción y consumo, la alternativa más accesible a la mayor producción agrícola fue el incremento del trabajo asalariado fuera de la explotación familiar. Para la agricultura campesina es muy importante la relación entre el precio del maíz y el salario que es posible ganar fuera de la parcela familiar.

Si los agricultores empresariales sustituyeron el maíz por el sorgo, los campesinos sustituyeron la producción de maíz por mayor trabajo asalariado, en lo que se identificó como el proceso de descampesinización.

La inversión pública agropecuaria siguió creciendo en términos absolutos y en su importancia dentro de la inversión agropecuaria total, pero no a un ritmo suficiente como para contrarrestar el estancamiento de la inversión privada y tuvo que dedicarse a la reposición y mantenimiento de la vasta obra de infraestructura y, por tanto, las nuevas investigaciones no lograron incorporar tierra al riego a los ritmos del periodo anterior.

**MEXICO: INVERSION AGROPECUARIA TOTAL, PUBLICA Y PRIVADA**  
(Millones de Pesos de 1977)<sup>2</sup>

VALOR	INVERSION BRUTA			INVERSION DE REPOSICION			INVERSION NETA		
	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA*	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA
1960	21 718	2 373	19 345	13 445	3 865	9 580	8 273	-1 492	9 765
1966	22 147	4 182	17 965	16 469	3 941	12 528	5 678	241	5 437
1981	58 178	23 918	34 260	37 570	13 207	24 363	20 608	10 711	9 897
1987	21 778	8 613	13 165	38 658	14 999	23 659	-16 880	-6 386	10 494

TASAS DE CRECIMIENTO									
1960-1966	0.3	9.9	-1.2	3.4	0.3	4.6	-6.1	-26.2	-9.3
1966-1981	7.1	13.3	4.7	6.1	9.0	4.9	9.6	31.1	4.4
1981-1987	-5.1	-15.7	-14.7	0.5	2.1	-0.5	-3.3	-8.3	1.0

\* Es la suma de: maquinaria y otras, plantaciones, construcciones agrícolas, ganado, colmenas y construcciones pecuarias, expresada en términos de reposición, brutos y netos.

El crecimiento anual del producto agropecuario durante el periodo fue de 3% ligeramente inferior al aumento de la población. La caída de los ritmos de expansión de la producción se tornaba más grave hacia fines de la década, a partir de 1965, así durante el lapso 1965-1972 el producto agrícola solo pudo crecer a un ritmo anual de 1% y algunas mercancías agrícolas como el maíz y el frijol, experimentaron descensos absolutos en su producción.

La caída de la producción de granos básicos obligó al Gobierno a realizar compras masivas de granos en el mercado internacional. Se perdió la autosuficiencia alimentaria, lo cual hasta la fecha, no se ha recuperado. Al inicio de los sesentas México era exportador de trigo y maíz y diez años después las importaciones de estos granos representaban 30% y 13% de la producción total.

La aportación neta de divisas del sector agropecuario disminuyó drásticamente debido al aumento de las importaciones de alimentos.

**MEXICO: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA, 1951-1988<sup>3</sup>**  
(Millones de dólares)

PERIODO:	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			BALANZA COMERCIAL	
	TOTALES (A)	AGROPECUARIA (B)	B/A (C)	TOTALES (D)	AGROPECUARIA (E)	E/D (F)	TOTAL	AGROPECUARIA
1951-1955	3 130.4	1 309	41.8	4 198.8	292	7.0	-1 068.0	1 017
1956-1960	3 684.1	1 572	42.7	5 548.4	294	5.3	-1 864.3	1 278
1961-1965	4 775.2	2 168	45.4	6 573.8	268	4.1	-1 798.6	1 900
1966-1970	6 121.9	2 907	47.5	9 892.1	412	4.2	-3 358.2	2 495
1971-1975	11 019.3	4 500	40.8	23 226.9	2 471	10.6	-12 207.6	2 029
1976-1980	38 493.6	7 863	20.4	51 504.6	5 096	9.9	-13 011.0	2 767
1981-1985	109 504.0	7 717	7.0	74 685.0	10 788	14.4	34 819.0	-3 071
1986	21 664.0	2 495	11.5	11 918.0	1 444	12.1	9 746.0	1 051
1987	16 031.0	2 276	14.2	12 761.0	1 562	12.2	3 270.0	714
1988a	20 658.0	2 027	9.8	19 725.0	2 316	11.7	933.0	-289

1. Cada quinquenio es la suma de las cifras de cada año comprendido en el periodo.

a. Las cifras de 1988 son preliminares de enero a octubre.

FUENTE: SARH, El comercio exterior de productos agropecuarios. Informe 1982, México, 1983, vol. V; INEGI, Estadísticas del Comercio Exterior de México, SPP, 1989, vol. XXII, núm. 4

2 Tomado de Gordillo de Anda Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", pp. 803-815.

3 Tomado de Salinas de Gortari, Raúl. "El campo Mexicano ante el Reto de la Modernización". pp. 823.

Las importaciones agrícolas, y en modo particular las de cereales, crecieron desde 1970 más rápidamente que el conjunto de las importaciones.

Esta situación de crisis aceleró la disminución de la importancia del Producto Agropecuario dentro del Producto Interno Bruto: fue cayendo continuamente hasta representar solo 11% del producto total. Todo ello disminuyó el peso del sector en la economía nacional.

## 2.4 La inflación, camino hacia la recesión (1973-1977)

Las importaciones agrícolas rompieron largamente todos los récords precedentes. La participación de la oferta externa en la oferta global de productos básicos subió del 1% en 1966 a más de 14%, justamente cuando los precios internacionales de los productos agrícolas registraron una extraordinaria alza provocada, entre otras razones, por las masivas importaciones de la URSS y China.<sup>4</sup>

Esto motivó el descongelamiento de los precios agrícolas internos y el acelerado crecimiento del gasto público canalizado hacia el sector. La inversión pública agropecuaria casi se duplicó de 1972 a 1975<sup>5</sup> y otro tanto ocurrió con los subsidios dirigidos al sector. Estas circunstancias reanimaron la inversión agrícola privada entre 1975 y 1979 posibilitando así los resultados positivos logrados entre 1977 y 1981.

**MEXICO: SUBSIDIOS CANALIZADOS AL SECTOR AGROPECUARIO, 1970-1987<sup>6</sup>**  
(Millones de Pesos de 1977)

	SISTEMA DE BANCA RURAL	GASTO	PRECIOS Y TARIFAS	SACRIFICIO FISCAL	TOTAL SUBSIDIO
1970	8 710.1	4 664.0	n.d.	n.d.	13 374.1
1971	10 140.9	4 830.7	n.d.	n.d.	14 971.6
1972	12 251.2	6 715.4	n.d.	n.d.	18 966.6
1973	11 922.7	5 924.7	n.d.	n.d.	17 847.4
1974	13 062.3	6 992.5	n.d.	4.0	20 058.8
1975	13 654.9	17 458.7	4 492.8	8.0	35 614.4
1976	15 724.3	5 176.6	6 981.8	9.0	27 891.7
1977	15 411.0	8 291.0	5 035.0	9.0	28 746.0
1978	11 295.3	6 440.7	6 977.5	n.d.	24 713.5
1979	9 415.3	9 726.1	9 752.5	21.0	28 914.9
1980	17 301.0	17 797.0	9 460.0	24.0	44 582.0
1981	23 228.9	16 290.0	9 417.1	12.0	48 948.0
1982	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1983	15 808.2	4 250.3	4 689.6	517.3	25 265.4
1984	14 921.2	3 173.4	5 547.5	184.1	23 826.2
1985	11 475.3	3 235.1	5 700.0	217.4	20 627.8
1986	10 279.9	2 172.0	6 271.6	258.3	18 981.8
1987	7 364.6	1 045.8	5 702.6	179.1	14 292.1
<b>ACUMULADO</b>					
1970-1981	162 117.9	110 307.4	52 116.7	87.0	324 629.0
1983-1987	59 849.2	13 876.6	27 911.3	1 356.2	102 993.3
<b>PARTICIPACION PORCENTUAL</b>					
1970-1981	49.93	33.979	16.054*	0.02*	100.0
1983-1987	58.10	13.500	27.100	1.30	100.0
<b>TASA MEDIA DE CRECIMIENTO</b>					
1970-1981	9.3	12.0	13.1	20.0	12.5
1983-1987	-17.4	-29.6	5.0	-23.3	-13.3

\* 1975-1981

4 Gómez Oliver, Luis. "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", pp. 33-84.

5 El 26 de diciembre de 1976 se constituyó la SARH, producto de la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, entrando en vigor su reglamento Interior el 1° de enero de 1977. Posteriormente, las modificaciones efectuadas a la ley Orgánica de la administración pública federal el 28 de diciembre de 1994, la SARH pasó a ser la Secretaría de Agricultura, Ganadería y desarrollo Rural.

6 Tomado de Gordillo de Anda Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", pp. 803-815.

## 2.5 El auge petrolero (1978-1981)

Como todos los sectores productivos, la agricultura perdió competitividad internacional, sin embargo, la holgura presupuestal generada por el auge petrolero permitió aumentar aún más los apoyos fiscales al sector agropecuario. En 1980 los subsidios del sector público aumentaron 54% respecto al año anterior en términos reales; en 1981 aumentaron 10%. La tasa de subsidio sobre el total del producto agropecuario, que ya era muy elevada (alrededor de 15%), subió a 21% en 1980 y a más de 22% en 1981. Aproximadamente la mitad de los subsidios se transferían a través del sistema de la banca rural y sintomáticamente, la inversión privada neta en el sector decrecía.

## 2.6 Crisis y ajuste macroeconómico

En la década de los ochenta, la expansión virtualmente se frenó, el modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad rural hizo crisis en 1982. El problema de la deuda condujo a la aplicación de drásticos programas de estabilización que modificaron las políticas macroeconómica y sectoriales.

"El efecto último del modelo de desarrollo fue un conjunto de políticas sesgadas y compensatorias en la agricultura que la han hecho muy dependiente del Estado. La combinación de políticas no tuvo efectos productivos y condujo al estancamiento del sector durante los ochenta. Es decir, el sistema de compensaciones fue, además de costoso, ineficiente en términos productivos. En el fondo, se trata de mecanismos de canalización de recursos que, más que responder a una lógica económica, se vinculan a una lógica político, institucional de captación de una renta institucional por parte de ciertos segmentos del sector agropecuario."<sup>7</sup>

En 1982 y 1983, por primera vez desde la crisis de los treinta, el producto interno disminuyó en términos reales. A pesar de la recuperación lograda después de 1986, la crisis, el proceso de ajuste y el shock petrolero implicaron que la tasa de crecimiento del producto interno bruto para el decenio de los ochenta llegara solamente a 1.3% anual.

**PARTICIPACION DEL PIB AGROPECUARIO Y FORESTAL EN EL TOTAL, 1980-1991.**  
(porcentaje)

AÑO	PIB Agropecuario	PIB Agrícola	PIB Pecuario	PIB Forestal
1980	7.96	4.85	2.70	0.24
1981	7.75	4.85	2.56	0.38
1982	7.63	4.80	2.65	0.40
1983	8.16	4.93	2.81	0.41
1984	8.07	4.91	2.74	0.40
1985	8.17	5.05	2.70	0.42
1986	8.25	4.97	2.86	0.42
1987	8.19	5.02	2.73	0.43
1988	7.78	4.70	2.64	0.44
1989	7.33	4.48	2.44	0.41
1990	7.45	4.69	2.38	0.38
1991	7.25	4.53	2.36	0.37

Fuente: Elaborado por la DGSAF SARH con datos del SCN del INEGI.

7 Gordillo de Anda Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", pp. 803-815.



El claro debilitamiento del sector, se manifestó en los siguientes aspectos:

- Estancamiento en la actividad productiva tanto agrícola como pecuaria.
- Déficit recurrente en la balanza comercial.

Sin embargo, el síntoma más grave se manifestó en la pobreza extrema en que vivían millones de mexicanos, con niveles de ingreso insuficientes para cubrir sus principales necesidades: alimentación, vivienda, educación y salud.

La fuerte intervención del Estado en el sector agropecuario obstaculizaba el desarrollo de éste, los fuertes subsidios a los insumos y el proteccionismo inhibían a la inversión privada.

Surge de esta manera, la necesidad de transformar el sector primario sobre bases acordes a la realidad del mundo contemporáneo con el propósito de integrar al país a un nuevo contexto de la economía internacional.

## **2.7 Racionalización de la participación estatal en el sector.**

En el período 1988-92 la intervención del Estado disminuyó ostensiblemente en los diversos sectores que integran la economía<sup>8</sup>; ello fomentó una participación más activa del sector privado y permitió eliminar distorsiones del mercado que no permitían el desarrollo pleno del sector primario.

Los objetivos esenciales que se perseguían con la política de privatización fueron:

- Creación de mercados competitivos
- Apertura y acceso a empresas para que participen en los mercados de capitales
- Reducción del gasto público
- Incremento de la participación de la sociedad en los activos productivos

Con la disminución gradual del Estado en la economía se pretendió fomentar programas de inversión para rehabilitar y modernizar la planta productiva de cada una de las empresas o la realización de proyectos de desarrollo en zonas de influencia; asimismo, se pretende sentar las bases para un esquema de mercado transparente y eficiente, evitando estructuras megalómanas para estimular la actividad productiva y la competencia, sin que el Estado pierda su papel de supervisor de las relaciones entre agentes económicos.

---

<sup>8</sup> De 103 empresas paraestatales que participaban en el sector agropecuario en 1989, para 1992 únicamente operaban 26, es decir el 76% de dichas entidades dejaron de participar en solo 3 años.

## CAPITULO III

### ANTECEDENTES DE POLITICA INSTITUCIONAL HACIA EL MAIZ

Enmarcado en el panorama histórico de inserción del sector agrícola en la economía global, en el presente capítulo se pretende mostrar un panorama del cultivo del maíz en México, describiendo detalladamente la cadena producción-comercialización-consumo y realizando un recuento histórico de las principales políticas públicas aplicadas en el ámbito de su comercialización, fijación de precios y otorgamiento de subsidios.

A efecto de delimitar los alcances del presente capítulo, no se omite señalar que el enfoque instrumentado es netamente descriptivo en virtud que el objetivo fundamental del trabajo de tesis es el análisis del período 1994-99 el cual se aborda a partir del capítulo 6, sin embargo es de primordial importancia estudiar los antecedentes históricos a efecto de ubicar en su justo término los sucesos y fenómenos ocurridos en el período reciente.

#### 3.1 Evolución de la producción y el consumo nacional de maíz.

El cultivo de maíz se realiza en condiciones agroecológicas de las más variadas a lo largo y ancho del país, desde tierras de riego, hasta terrenos con mala distribución de lluvias; en suelos profundos de alta fertilidad, y laderosos escarpados de baja calidad. En estas condiciones se pueden obtener rendimientos superiores a las 9 toneladas por hectárea e inferiores a los 600 kilogramos por hectárea.

Se aplican una gran diversidad de tecnologías desde las intensivas en capital, con riego, uso generalizado de semillas mejoradas, agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas), y tracción mecánica, hasta las intensivas en mano de obra, en tierras de temporal, empleo de semillas criollas y tracción animal.

En la actualidad, se asume que casi la totalidad de la superficie con maíz en sistemas de riego está mecanizada total o parcialmente, no siendo así, para la cultivada bajo condiciones de temporal donde se lleva a cabo en algunas regiones con cierto grado de mecanización.

Predomina la característica tecnológica TCF, que determina aproximadamente el 55% de la producción del cereal.

CARACTERISTICA TECNOLOGIA	SUPERFICIE SEMBRADA (%)	RENDIMIENTO (TON/HA.)
<b>MODALIDAD RIEGO:</b>	8.17	3.881
Bombeo. Semilla Criolla Fertilizado BCF	1.15	4.232
Bombeo Semilla Criolla Sin Fertilizar BCS	0.30	1.977
Bombeo Semilla Mejorada Fertilizado BMF	1.62	6.832
Gravedad Semilla Criolla Fertilizado GCF	2.84	2.632
Gravedad Semilla Criolla Sin Fertilizar GCS	0.60	1.294
Gravedad Semilla Mejorada Fertilizado GMF	1.50	4.194
Gravedad Semilla Mejorada Sin Fertilizar GMS	0.16	3.567
<b>MODALIDAD TEMPORAL</b>	91.83	1.833
Temporal Semilla Criolla Fertilizado TCF	55.50	1.899
Temporal Semilla Criolla Sin Fertilizar TCS	20.83	1.043
Temporal Semilla Mejorada Fertilizado TMF	14.83	2.734
Temporal Semilla Mejorada Sin Fertilizar TMS	0.67	0.998
<b>TODAS LAS CARACTERISTICAS</b>	100.00	2.000

Fuente: Encuesta nacional de costos para estimar precios, coeficientes técnicos y rendimientos de la producción agrícola. Ciclo primavera-verano 1988/88. Primera etapa. D.G.E.A.-SAGAR.

Existe además un serio contraste entre las unidades de producción dedicadas al cultivo del cereal, en un extremo se encuentran las unidades empresariales que producen para el mercado y en el otro las unidades de carácter familiar que siembran maíz para el autoabasto.

Esta gran diversidad entre condiciones y formas de producción, regiones y tipos de productores expresa la heterogeneidad productiva que caracteriza al cultivo y se manifiesta en costos por unidad de producto que pueden variar diez y mas veces entre sus extremos. Por su parte los rendimientos físicos por unidad de superficie se han incrementado lentamente a lo largo de la historia, pasando de 1.2 ton/ha. en 1970 a casi 2.0 ton/ha. en la actualidad.

En México se producen variedades de maíces blancos, amarillos y pintos, aunque el 90% de la producción lo representan los maíces blancos. La distinción es solo por el color pues en composición nutricional y en rendimientos no hay diferencia substancial<sup>1</sup>. Sin embargo, la preferencia de la población por la tortilla blanca, es lo que induce que la producción sea fundamentalmente de maíces blancos.

### 3.1.1 Principales estados productores

En México, las treinta y dos entidades federativas cultivan el maíz; de ellas, doce produjeron en promedio el 80% de la producción total del periodo 1992-98; estas son: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, donde predomina el temporal, excluyendo Sinaloa.

En los últimos cuatro años, los estados mencionados produjeron alrededor de 14.6 millones de toneladas por año agrícola, el resto de las entidades produjeron 3.6 millones, para alcanzar una producción nacional promedio de 18.2 millones de toneladas.

**PROMEDIO DE PRODUCCION NACIONAL ANUAL DE MAIZ 1980-1994**  
(miles de toneladas)

ENTIDADES	PROM 80/84	%	ENTIDADES	PROM 85/89	%	ENTIDADES	PROM 90/94	%
1. JALISCO	2,033	16	1. JALISCO	1,904	16	1. JALISCO	2,180	12
2. MEXICO	1,918	16	2. MEXICO	1,321	15	2. MEXICO	1,694	10
3. CHIAPAS	1,460	12	3. CHIAPAS	1,232	10	3. SINALOA	1,354	8
4. MICHOACAN	801	6	4. MICHOACAN	331	7	4. CHIAPAS	1,286	7
5. VERACRUZ	768	6	5. GUERRERO	735	6	5. PUEBLA	1,039	6
6. PUEBLA	764	6	6. PUEBLA	722	6	6. MICHOACAN	908	5
7. TAMAULIPAS	726	6	7. TAMAULIPAS	575	6	7. GUERRERO	894	5
8. GUERRERO	471	4	8. VERACRUZ	654	5	8. TAMAULIPAS	850	5
9. GUANAJUATO	397	3	9. GUANAJUATO	473	4	9. VERACRUZ	826	5
10. OAXACA	388	3	10. OAXACA	422	3	10. GUANAJUATO	732	4
11. ZACATECAS	324	3	11. HIDALGO	346	3	11. CHIHUAHUA	648	4
OTROS	2,305	19	OTROS	2,396	20	OTROS	5,334	27
<b>TOTAL</b>	<b>12,355</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>	<b>12,213</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>	<b>17,746</b>	<b>100</b>

\* Producción del año X = producción del ciclo agrícola PV del año X - 1 + producción del ciclo agrícola OI del año X.

Fuente : S A G A R

**1 Al respecto existen diversas opiniones, hay opiniones que consideran el maíz blanco mas digerible para el consumo humano, en tanto que el maíz amarillo posee características que lo hacen atractivo para el consumo pecuario.**

Lo anterior genera un gran contraste entre las regiones en relación al consumo, dando lugar a una importante movilización geográfica del grano para trasladarlo de las zonas productoras superavitarias a las áreas consumidoras deficitarias, lo que a su vez implica costos de transporte y financieros que encarecen el producto.

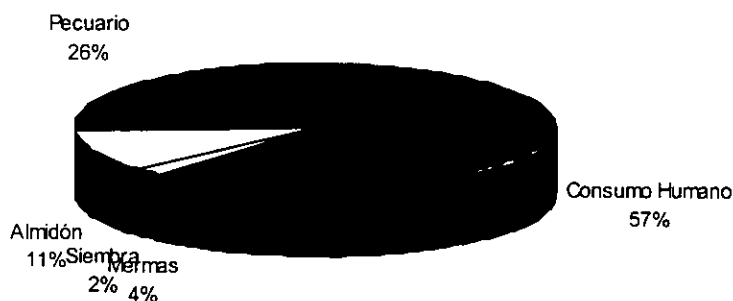
Por otra parte, se presenta una alta concentración geográfica y temporal de la producción, el ciclo primavera-verano durante 1978-1989 aportó en promedio el 92.6% de la producción anual.

CICLO	PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES
OTOÑO-INVIERNO	SINALOA
PRIMAVERA-VERANO	JALISCO, EDO. MEX., CHIAPAS.

### 3.1.2 Estructura del consumo

El consumo de maíz se encuentra dividido en cuatro grandes rubros, estos son: el de consumo **humano** que representa el 57%; el consumo **pecuario** que es de un 26%; el consumo de la **industria almidonera** es del 11%; el destinado para **semilla** de siembra representa el 2%, adicionalmente se estima que las mermas alcanzan el 4%. Cabe señalar que México es autosuficiente en maíz destinado para consumo humano.

#### CONSUMO DE MAIZ, POR SECTOR



En contraste, E.U.A. destina aproximadamente el 63% del grano para alimento animal, 13% para uso industrial y consumo humano y el 26% para la exportación.

#### CONSUMO HUMANO DE MAIZ 1997<sup>(1)</sup>

FORMA DE CONSUMO	TONELADAS	PART .
Grano	1,045,937	12.5%
Harina en paquete	753,479	0.9%
Tortilla <sup>(2)</sup>	4,890,000	58.2%
Fécula	12,735	0.2%
Consumo fuera del hogar	1,639,962	19.5%
Otros <sup>(3)</sup>	64,040	0.8%
<b>TOTAL</b>	<b>8,406,153</b>	<b>100.0%</b>

(1) Maíz en términos de grano

(2) Considera harina y nixtamal

(3) Incluye frituras

Fuente: Elaborado por el Centro de Estadística Agropecuaria, con información proporcionada por CONASUPO, SECOFI e INEGI.

De acuerdo con el XIV Censo Industrial del INEGI, la rama alimentaria del maíz industrializado contribuye con el 1.8% al Producto Interno Bruto de la industria manufacturera y con el 6.5% al de la industria alimentaria.

### 3.1.3 La industria de la masa y la tortilla

El mercado de la tortilla en México alcanza un volumen superior a los 10 millones de toneladas anuales, lo cual representa un promedio de 122 kg. por persona al año. En 1998 existían alrededor de 40 mil tortillerías<sup>2</sup>, además de cerca de 8 mil molinos que generan en conjunto más de 160 mil empleos directos. Si consideramos los 10 millones de toneladas de tortilla anuales y que la industria harinera al 31 de diciembre de 1996 estimó su participación en el mercado de la tortilla en 45% la cantidad de grano utilizado por la industria de la masa y la tortilla fue de 3 millones 290 mil toneladas de maíz.

#### MAIZ UTILIZADO POR LAS INDUSTRIAS HARINERA Y MOLINERA

	Molinera (Ton.)	Harinera (Ton.)
Tortilla	5,500,000	4,500,000
Masa	5,586,207	5,785,714
Harina		2,571,429
Grano Maíz	<b>3,289,655</b>	<b>2,725,714</b>
<b>Total de grano utilizado por ambas industrias</b>		<b>6,015,369</b>

### 3.1.4 La industria de la harina de maíz nixtamalizada.

Si todas las tortillas se produjeran a partir de harina se requerirían 5.8 millones de toneladas de esta materia prima, lo cual representa un mercado potencial adicional de 4.4 millones de toneladas anuales, tomando como base el mercado actual.

En México existen cuatro empresas que manejan el mercado de dicho producto, MASECA, MINSA, AGROINSA y HAMASA, siendo las dos primeras las que participan con mayor porcentaje.

MINSA presenta una capacidad instalada de producción, de 1'082,628 toneladas de harina de maíz. MASECA cuenta con 28 plantas productoras de harina de maíz: 19 en México (Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Nayarit, México, Guanajuato, Chihuahua, Sinaloa, Jalisco, Nuevo León, Yucatán, Baja California), 5 en E.U.A. y 4 en Centroamérica. Además cuenta con 14 plantas de fabricación de tortillas de maíz, trigo y frituras: 3 en México, 10 en E.U.A. y una en Centroamérica.

### 3.1.5 La industria pecuaria

En 1997 la industria pecuaria consumió un total de 3.8 millones de toneladas de maíz que corresponden al 26% del consumo total del maíz en México. De dicho consumo el 79% fue maíz nacional y el 21% maíz de importación. El maíz que se destina a la industria pecuaria, mayormente se dirige al consumo avícola, seguido del porcícola y

<sup>2</sup> Datos de CONASUPO, Padrón de Industriales Molineros.

el resto al consumo de otras especies. Dependiendo de la disponibilidad y sobre todo del precio del maíz, el cual puede ser sustituido por sorgo.

En el caso de la industria pecuaria hay que considerar que se trata de maíz blanco para consumo humano y cuya calidad como alimento animal no es la adecuada debido a diferencias nutricionales en comparación con el amarillo que se ha desarrollado para esa actividad específicamente. El maíz amarillo es más barato que el blanco, tanto en México como en E.U.A., el blanco norteamericano tiene un sobreprecio del 15 al 20% con respecto al amarillo.

### 3.1.6 La industria almidonera

La industria del almidón llega a representar el 11% del consumo total de maíz teniendo el almidón aplicaciones en la industria alimentaria, textil farmacéutica, adhesivos, tintas, etc. Además del consumo de grano nacional, la industria almidonera es uno de los principales importadores de maíz amarillo No. 2 provenientes de E.U.A. dado que consideran que la calidad del grano nacional no satisface sus necesidades.

Este sector se encuentra ubicado principalmente en los estados de Jalisco, Estado de México y Querétaro.

## 3.2 Proceso de comercialización de maíz

El proceso comercial de un producto es el recorrido que este sigue desde el campo hasta que llega a la mesa del consumidor.

**Acopio:** En México las unidades de producción de maíz se caracterizan por ser pequeñas y en algunos casos dispersas a lo largo del territorio, esto obliga a una fase de acopio directo en campo hasta conjuntar partidas representativas que permitan instrumentar el proceso comercial.

Cuatro empresas almacenadoras realizan las funciones de acopio: BORUCONSA (*Empresa almacenadora estatal en proceso de extinción y que ha transferido sus bodegas a los propios productores*), ACOSA, SERANOR y ALSUR (*antes ANDSA*), adicionalmente efectúan esta función: comercializadoras de los productores y comisionistas privados.

**Almacenamiento:** En México la producción del maíz se presenta de manera estacional, frente a un consumo distribuido a lo largo del año, lo que hace necesario que se tenga que almacenar y conservar el producto.

En general, la capacidad de almacenamiento de granos es suficiente para las cantidades requeridas en el país, sin embargo, no existe una coincidencia geográfica entre los centros de acopio y las zonas productoras, ya que la mayor parte de éstos se encuentran ubicados cerca de las áreas consumidoras: El D.F., tiene una capacidad instalada de almacenamiento del 6.8% del total instalado, mientras que Guerrero y Oaxaca cuya producción anual representa el 6% del total nacional, solo

cuenta con una capacidad de almacenamiento del 0.2% del total. Adicionalmente, las instalaciones son obsoletas y poco mecanizadas en su mayoría.

#### INFRAESTRUCTURA DE ALMACENAMIENTO EN MEXICO

TIPO	CAPACIDAD
ANDSA	5.8 MILL. DE TONS.
BORUCONSA	5.6 MILL. DE TONS.
SECTOR PRIV.	17.6 MILL. DE TONS.
<b>TOTAL</b>	<b>29.0 MILL. DE TONS.</b>

**Transporte:** El hecho de que las zonas productoras se encuentran alejadas de los lugares de consumo, hace necesaria la movilización del producto. Como el maíz y los granos en general ocupan mucho volumen, el medio más económico para transportarlos en nuestro país es el ferrocarril, éste tiene la limitante de no contar con suficientes ramales a zonas productoras y por tanto sólo atiende el 18% del volumen de la producción nacional, el resto tiene que hacerse por autotransporte a un precio mayor.

### 3.3 Intervención estatal en la comercialización.

Durante muchos años, las precaria posición de los productores, al igual que la de los consumidores de bajos ingresos, constituyó un argumento de peso en favor de la intervención estatal en el sistema de producción y abasto del maíz, y la importancia de ese producto en la dieta de la población ha alentado también repetidos esfuerzos para promover la autosuficiencia nacional y proteger a los productores de maíz de la competencia externa.<sup>3</sup>

Bajo los auspicios del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), implantado en 1980, se definió a una canasta básica de productos alimenticios que en principio debía ser accesible a toda la población de bajos ingresos, incluido en primer lugar el maíz, tanto en el campo como en la ciudad.

La participación de CONASUPO en las compras nacionales e internacionales como resultado de hacer vigente el precio de garantía y la ausencia de comercializadoras privadas, introdujo a esta paraestatal en la función de acopio, almacenamiento y abasto a la industria transformadora.

Su presencia, proporcionó a los productores medianos y pequeños cierta alternativa ante la estructuras de poder locales que podían ser extremadamente explotadoras. El precio de garantía de maíz, por más bajo que haya sido implicó probablemente un nivel mayor del que hubieran esperado en las condiciones imperantes.

Para cumplir con su función de regular el mercado nacional de granos, CONASUPO actuó tanto por el lado del acopio de la producción comprándola a precio de garantía, como por el del abasto a los consumidores por medio de DICONSA y el abasto a la

---

3 Véase Hewitt de Alcántara Cynthia. "La economía política del maíz en México". pp 955-970

industria molinera. La mayoría de los productores rurales vende y compra el grano en pequeña escala durante diferentes épocas del año.

La participación de la CONASUPO en las compras nacionales registró una participación promedio anual de 17.2% durante 1976-1989.<sup>4</sup> No obstante que la mayor parte del volumen comercializado se realizaba a través del mercado libre, la paraestatal fue el instrumento gubernamental para hacer efectivo el precio de garantía a los productores como un mecanismo de regularización del mercado.

Aparentemente los incentivos ligados a las políticas del SAM<sup>5</sup> generaron un incremento de la producción y de los rendimientos en la agricultura maicera campesina.

Sería demasiado simplista calificar el papel de Estado en la comercialización del maíz en estas zonas rurales como totalmente antagónico a los intereses de los productores. En primer lugar, a pesar de que los precios de garantía no eran altos, cuando se les compara con los costos medios de producción, generalmente son mayores. CONASUPO protegía y normaba la comercialización nacional del maíz ejerciendo un control muy estricto sobre la importación de grano, de ese modo impedía que la industria nacional recurriera sistemáticamente a la importación para reducir aun más los precios del grano.

**MATRIZ DE PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION DE MAIZ  
Y COMERCIALIZACIÓN DE CONASUPO 1990-1998**

ENTIDAD	PRODUCCION	COMPRAS	VENTAS	IND. MOL.	DICONSA
SINALOA	1°	1°			
JALISCO	2°	3°	4°		
MEXICO	3°	5°			
CHIAPAS	4°	2°	7°		
MICHOACAN	5°	10°	9°		
VERACRUZ	6°		2°		
PUEBLA	7°		3°		
GUERRERO	8°		6°		
GUANAJUATO	9°				
OAXACA	10°		5°		
SONORA	11°	6°			1°
CHIHUAHUA	12°	4°			
TLAXCALA	13°	7°			13°
CAMPECHE	14°	8°			
BAJA CALIFORNIA SUR	15°	9°			
DISTRITO FEDERAL			1°		
YUCATAN			8°		
TABASCO			10°		
BAJA CALIFORNIA			11°		4°
COAHUILA			12°		
SAN LUIS POTOSI			15°		6°
HIDALGO			17°		9°
MORELOS			13°		
ZACATECAS			14°		
QUERETARO			16°		11°
					10°

4 "CONASUPO 50 Años de Regulación y Abasto"

5 El tiempo que dispuso el SAM para ejecutar su programa de apoyo a los productores campesinos fue mínimo. Dos años después de haberse iniciado, un cambio brusco en la situación económica del país eliminó la base financiera en que descansaba el SAM.



### 3.4 Política de precios de garantía

El sistema de precios de garantía se instituyó en México en 1953, aunque desde finales de los treinta había un mecanismo semejante fincado en el concepto de precios rurales de protección. Estos tenían el doble objetivo de reducir la incertidumbre relacionada con los ingresos de los productores y estimular el flujo de alimentos del campo a la ciudad<sup>6</sup>.

En 1953 el régimen de precios de garantía incluía los cereales básicos vinculados a la revolución verde, es decir, el maíz y el trigo, a los cuales se agregó el frijol. En 1960 se incorporó el arroz y en 1965 los granos forrajeros, como el sorgo, y las oleaginosas, como la soya, la semilla de algodón, el ajonjolí y la copra. Por último, en 1971 se agregaron el girasol y la cebada, para integrar el grupo de los doce.

#### PRODUCCIÓN DE MAÍZ, PRINCIPALES INDICADORES 1970 - 1991

Año	Superficie Cosechada		Producción (Mil Ton)	Rendimientos (Ton / Has)	Valor de la Producción Miles Pesos	Precio de Garantía (Pesos / Ton)	Importaciones (Miles / Ton)	Exportaciones
	Riego (Miles Has)	TOTAL (Miles Has)						
1970	458	7440	8679	1.19	8035	940	762	2.5
1971	429	7692	9786	1.27	8807	940	18	274.4
1972	439	7292	9223	1.26	8318	940	204	425.8
1973	583	7606	8609	1.13	9547	1200	1145	31.5
1974	645	6717	7848	1.16	11481	1500	1282	1.6
1975	678	6694	8449	1.26	15738	1900	2661	6.3
1976	725	6783	8017	1.18	17373	2340	914	4.1
1977	979	7740	10138	1.35	28766	2900	1985	1.4
1978	947	7191	10930	1.52	31830	2900	1418	1.7
1979	856	5581	8458	1.51	29853	3480	7480	1.5
1980	1115	6766	12374	1.82	62108	4450	4187	0.4
1981	981	7669	14550	1.89	96054	6550	2954	1
1982	1009	5824	10767	1.84	101688	10200	250	0.2
1983	951	7421	13188	1.77	265810	19200	4645	0
1984	883	6893	12789	1.85	431567	33450	2428	0
1985	978	7590	14103	1.85	741669	53300	2223	3.7
1986	927	6417	11721	1.82	1102404	96000	1703	4.8
1987	910	6801	11607	1.7	2710705	245000	3603	8.4
1988	826	6506	10600	1.62	4143155	370000	3302	6.6
1989	932	6468	10945	1.69	4790360	435490	3649	1.6
1990	931	7339	14635	1.99	9257988	636000	4102	0.7
1991	1155	6947	14252	1.9	10080202	715000	1422	

FUENTE: SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

NOTA: A partir del 1982 son los precios de garantía del maíz del ciclo primavera-verano

En el caso del Maíz, ha habido períodos que realmente se pueden caracterizar de fomento a la producción, pero ha habido otros en que el interés de la industria y la ciudad se ha puesto por encima de la producción y las condiciones de vida de los sectores rurales.

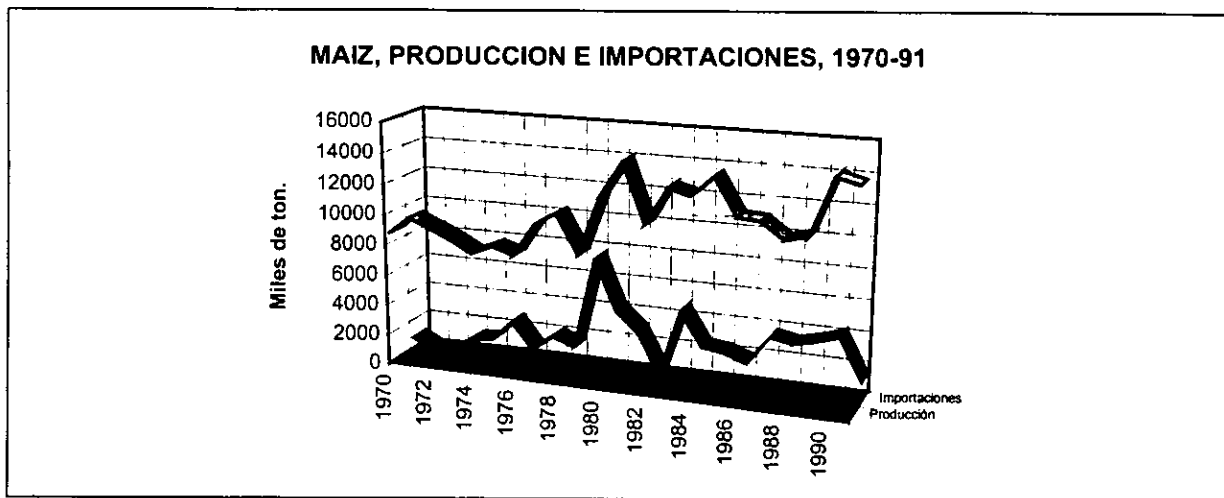
De 1945 a 1965 la superficie cosechada y los rendimientos por hectárea del maíz aumentaron de modo significativo. La primera creció a una tasa de 3.4% anual de 1940 a 1959, mientras que el rendimiento lo hizo 2.1%. El resultado combinado fue una tasa de crecimiento anual de 5.5% en la producción, que dio al país la

<sup>6</sup> Véase Solís Rosales, Ricardo. "Precios de Garantía y Política Agraria, Un análisis de largo plazo". pp. 923-937.

autosuficiencia en ese grano básico e incluso le permitió generar excedentes: de 1964 a 1969 se exportaron 5.4 millones de toneladas. ▸

Estas exportaciones se llevaron a cabo con pérdidas, ya que los precios internacionales eran inferiores a los de garantía. Esas pérdidas y las proyecciones optimistas sobre el futuro comportamiento de la oferta influyeron en la política de precio del maíz a mediados de los años sesenta y para contrarrestar el efecto nocivo de probables excedentes de maíz, fue necesario congelar desde 1963 a 1972 el precio de garantía en 940 pesos por tonelada.

A fines de los años sesenta la producción de maíz perdió el dinamismo que la había caracterizado durante los dos decenios anteriores. El resultado fue una producción que crecía a una tasa inferior a la de la población, como consecuencia se perdió la autosuficiencia maicera y se tuvo que recurrir a las importaciones.

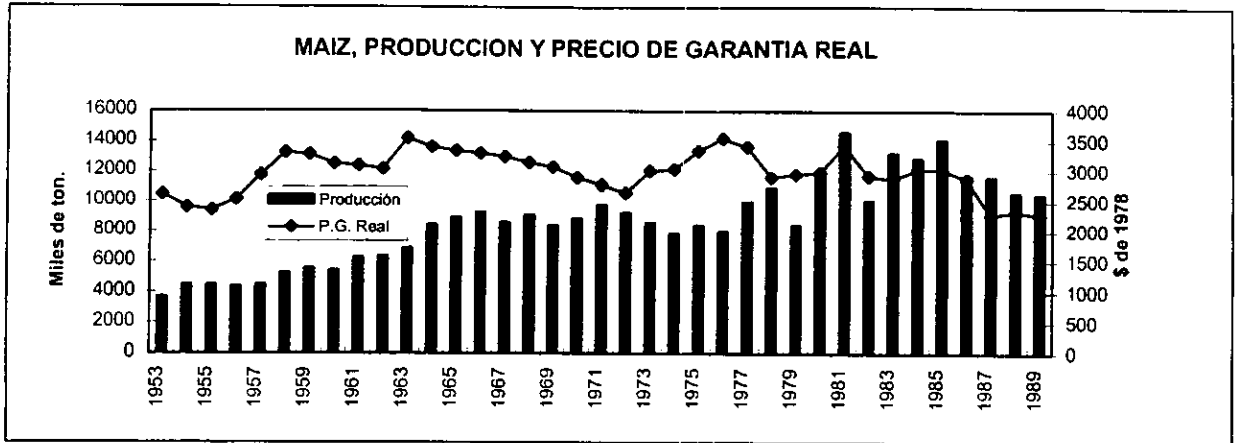


En 1973 hubo un cambio de estrategia que benefició a los productores: se asignaron mayores recursos al campo y se revisó la política de precios de garantía. En el caso del maíz se pasó de 940 a 1,200 pesos por tonelada. Ese precio se revisó nuevamente en 1975 y 1976, lo cual permitió recuperar el rezago acumulado en los años anteriores. Los últimos tres años de esa década fueron de incrementos inferiores a la inflación, con lo que se perdió parte del camino andado de 1973 a 1976. Con todo, la producción promedio anual del último quinquenio de los setenta fue de 9.1 millones de toneladas, superior a los 8.8 millones del lustro anterior.

A principios de los ochenta, en el marco del auge petrolero, la instrumentación del SAM y gracias a los recursos invertidos, los precios de garantía y las buenas condiciones climáticas, se lograron niveles históricos en la producción y la productividad de los principales cultivos. En el caso del maíz, en 1981 se obtuvieron 14.5 millones de toneladas, con una productividad cercana a dos toneladas por hectárea.

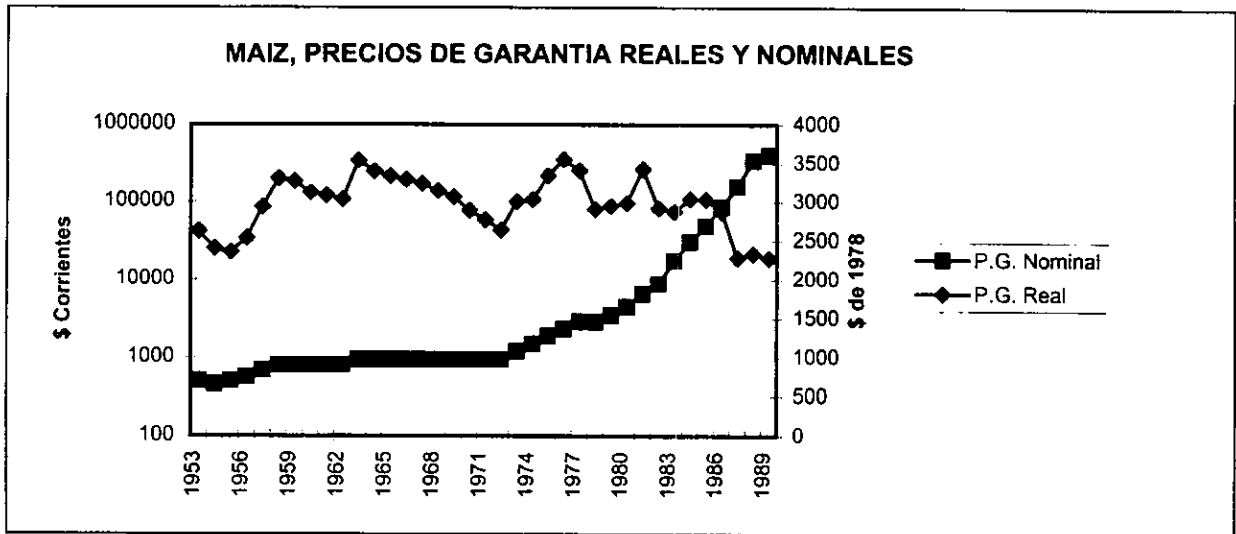
La crisis de 1982 impuso un nuevo viraje a la política agrícola. Disminuyó sensiblemente el monto de recursos canalizados al campo y se retomó la política de contener el precio del maíz, en el marco de la lucha contra una inflación sin

precedente. Salvo en 1984 y 1985, esa política se mantuvo hasta el final de la década de 1982 a 1989 el precio de maíz registró una disminución del 33% en términos reales.



Como consecuencia, la producción nacional decreció sobre todo a partir de 1986, y las importaciones se estabilizaron en un promedio anual de tres millones de toneladas (20% del consumo nacional).

De 1987 a 1989, el precio de garantía real del maíz se desplomó, avanzando mucho más lentamente que el INPC y el del costo de los insumos agrícolas manufacturados, y deprimiendo aún más los niveles de vida de la mayoría de los productores.



En medio de esta profunda crisis rural, y en condiciones no solo de apertura comercial sino de la política macroeconómica heterodoxa favorable a la importación de productos, el Gobierno de México emprendió una reforma a fondo de la estructura de apoyo oficial al sector agrícola, y con ella de las bases institucionales del sistema de abasto del maíz.

En el ámbito de la comercialización de bienes agrícolas básicos, los productores de maíz y frijol seguían teniendo la opción de vender su cosecha a CONASUPO, a precios de garantía, sin embargo, el papel de esta empresa quedó reducido a la

recepción de estos dos productos, y se suprimió su tarea de regular el mercado de otros cultivos básicos y semibásicos, permitiéndose así una competencia cada vez mayor con los productos importados.

No deja de llamar la atención la forma como surgió la política de precios aplicada a partir de 1989, en palabras de un funcionario del Gabinete Agropecuario:

“A mediados de 1988 empezó a analizarse la posibilidad de vincular más directamente los precios de garantía o de concertación a los internacionales. El Banco Mundial había propuesto que los precios internos (de garantía o de concertación) deberían oscilar en una banda de 0.90 a 1.25 del precio internacional elegido.”<sup>7</sup>

“Para los productos de importación, el criterio del Banco Mundial era que los precios de garantía debían ser iguales al internacional convertido a moneda nacional, sumándoles los costos de importación desde el origen hasta los centros de procesamiento en México y restándoles los costos internos desde los centros de procesamiento hasta los predios.”

Al darse a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se anunció, con referencia a los precios de garantía, que “en consulta con los productores, industriales y consumidores se buscará definir una fórmula de aplicación clara, automática y justa, que tome en cuenta las referencias de los precios internacionales y las diferencias en costos que prevalecen y los márgenes de protección y fomento que deben darse a nuestros campesinos”.

La política a partir de ese momento fue vincular los precios de garantía o de concertación a sus referencias internacionales. Por tanto, la actual política de precios es una política sugerida, si no es que inducida por el Banco Mundial.

### **3.5 Política de subsidios**

El subsidio a la tortilla de maíz fue en constante aumento, no solo porque su cobertura se extendió desde la capital hasta otras ciudades del país y aun, a ciertas zonas del campo, sino porque el precio real al consumidor bajó notablemente, en una época de brotes inflacionarios e inconformidad laboral, esta medida permitió proteger el nivel de vida de la población de menores ingresos a la vez que fue un apoyo de la estabilidad política nacional.

El programa de subsidio al consumo llegó a constituir una carga cada vez más onerosa en el presupuesto federal. El modelo de abasto descrito, habría sido cada vez más difícil de sostener si no hubiera sido por la amplia disponibilidad de préstamos internacionales que caracterizó los setenta. Además, hacia finales del decenio se reforzó la capacidad de financiamiento estatal con los ingresos generados por la exportación de petróleo.

El renglón de subsidios adquirió progresivamente mayor importancia en el desempeño global de CONASUPO y, por tanto, un mayor peso relativo en su gasto corriente, expesándose en un alto déficit de operación que gravitó fuertemente sobre su situación financiera.

---

<sup>7</sup> Martínez Fernández Rosales, Braulio. “Los Precios de Garantía en México”. Revista Comercio Exterior, vol. 40 núm. 10, México, octubre de 1990, pp. 938-942.

Al igual que otras variables, destaca el viraje que sufren los subsidios vía la comercialización del maíz a partir de 1982, tendiendo a disminuir como resultado de la crisis enfrentada, lo cual se pone de manifiesto en la drástica reducción de las transferencias totales a CONASUPO entre 1984 y 1988.

TRANSFERENCIAS COMO PROPORCION DEL GASTO PARAESTATAL  
(miles de millones de pesos y porcentajes)

Año	Gasto Total (1)	Transferencias		Part.	
		Totales (2)	CONASUPO(3)	(3/1)	(3/2)
1980	724	127	28	4%	22%
1981	1,128	193	47	4%	24%
1982	1,749	348	81	5%	23%
1983	3,278	708	126	4%	18%
1984	5,519	1,053	348	6%	33%
1985	7,599	1,563	453	6%	29%
1986	12,737	2,260	635	5%	28%
1987	28,612	4,164	1,039	4%	25%
1988	53,814	5,793	1,771	3%	31%
1989	61,180	7,756	2,776	5%	36%
1990	77,265	9,045	4,074	5%	45%
1991	86,399	7,346	3,005	3%	41%

Fuente: Informe de Gobierno 1992, Anexo Estadístico.

A partir de 1982, cuando inicio las crisis de la deuda, el subsidio a los insumos agrícolas representó un tercio del valor de la producción de granos. En 1989 se había producido una masiva reducción de los subsidios, y ese costo había bajado a 17%.

La política económica y la apertura comercial instaurada en el país a partir de 1986, se manifestó en el sector agropecuario con el retiro de subsidios a los principales insumos (fertilizantes, semillas mejoradas, electricidad, etc.) y la reducción nominal de los precios nacionales para alinearlos con los internacionales (de menor magnitud).

Por el lado del crédito la principal reforma fue la eliminación de fijación de las tasas de interés preferencial y, de esa manera, los importantes subsidios transferidos a la agricultura por ese medio. Como consecuencia, las tasas reales de interés para préstamo agropecuario experimentaron un agudo incremento (de -34% en 1987 a 19% en 1989), generando múltiples incumplimientos.

El reembolso de préstamos por parte de los pequeños productores con orientación comercial fue asignada a la banca comercial; se dejó a cargo del BANRURAL el servicio a un rango intermedio de productores de bajos ingresos y con capacidad potencial de producción.

La obligación de asegurar todos los préstamos de BANRURAL por medio de ANAGSA fue suspendida en 1990. El sistema de seguro fue reemplazado por un seguro voluntario a primas no subsidiadas por medio de AGROASEMEX, una compañía aseguradora, de carácter mixto público-privada que atendía sobre todo a productores viables.

Los subsidios a los fertilizantes, semillas, irrigación y maquinaria fueron igualmente reducidos, con lo que sus precios sufrieron un importante incremento. Los precios de los fertilizantes se alinearon a los precios internacionales y FERTIMEX fue privatizada lo mismo que ALBAMEX, encargada de la venta de alimentos balanceados. La semillas certificadas fueron provistas por la paraestatal PRONASE a precios de mercado, y los subsidios a los distritos de riego y a la electricidad fueron removidos.

### **3.6 La crisis y el cambio de la política institucional hacia el maíz**

En 1982, los precios del petróleo se desplomaron en el mercado internacional, descendiendo a solo un tercio de su valor de 1981, precipitando con ello un desajuste grave tanto en el presupuesto nacional como en la balanza de pagos.

El gobierno mexicano optó por cumplir con su obligación de cubrir los servicios de la deuda, e inició un proceso de administración de la crisis en que redujo marcadamente los subsidios, puso en venta un conjunto de empresas estatales y postergó la inversión en la infraestructura física del país.

Cada una de estas respuestas a la crisis implicaba ajustes en las condiciones principales de la actividad económica y de la estructura sociopolítica de la nación, que facilitaban tanto la producción como la comercialización y consumo del maíz.

#### **3.6.1 Precios de garantía e intervención estatal**

La existencia de precios de garantía, en su momento respondió a la necesidad de impulsar el desarrollo económico del país a partir de la sustitución de importaciones; sin embargo, su acentuada aplicación originó desviaciones en la estructura comercial, en un nuevo marco de globalización y apertura de mercados.

Los precios de garantía no fueron establecidos con la anticipación necesaria para facilitar las decisiones de producción e inversión en el campo.

El precio de garantía al ser único a nivel nacional, inhibía el surgimiento y consolidación de mercados regionales, pues no permitía premiar la localización de la producción respecto de los centros de consumo; al ser constante durante todo el ciclo, limitaba el surgimiento de canales privados de comercialización e impedía el arbitraje en las cosechas a través del tiempo, además de que no propiciaba la inversión en almacenaje privado; tampoco permitía la diferenciación de precios de acuerdo con calidades. Todo ello originaba que el Gobierno fuera responsable de la comercialización, con los consiguientes costos fiscales.

Entre los efectos indeseables de las políticas se encuentran la distorsión de los precios relativos de los bienes agrícolas, con periodos de escasez y abundancia en los mercados que obligaron a realizar importaciones. CONASUPO incurrió en altos costos financieros y de operación para mantener inventarios que hicieran frente a estas distorsiones. El establecimiento de precios controlados de venta inferiores al precio de garantía originó el establecimiento de tres subsidios adicionales: a la producción pecuaria, a los productores y a los consumidores de tortilla.

A partir de 1989 CONASUPO operó únicamente en maíz y frijol bajo nuevas reglas tendientes a propiciar una comercialización más eficiente abriendo espacios a la comercialización de los agentes de los sectores social y privado.

### 3.6.2 Subsidios

Con respecto a la política de subsidios aplicada entre 1986 y 1991, se observan problemáticas diversas relacionadas con la falta de claridad en los beneficiarios de los apoyos y al no haberse establecido con exactitud la magnitud y tiempo de aplicación de los subsidios así como las instituciones otorgantes, se constituyeron en elementos de inestabilidad y reforzaron la incertidumbre en el campo, no tuvieron resultados adecuados en términos de producción y productividad e incluso fueron regresivos en términos de favorecer a los productores con mayor nivel de ingreso.

Los subsidios aplicados por la vía de insumos baratos, fueron otorgados indiscriminadamente a todo aquel que utilizaba alguno de los insumos subsidiados, siendo difícil precisar los beneficiarios de los mismos, existiendo también duplicidad de los apoyos y falta de coordinación entre las instituciones otorgantes.

La circunstancia de que los insumos baratos perteneciera al paquete tecnológico más moderno (semilla mejorada, fertilizante químico y otros agroquímicos, electricidad y agua), provocó que se beneficiaran con ellos primordialmente los estratos de mayores ingresos y tierras de riego, dentro del campo.

Los subsidios vía precios, por ser generalizados no diferenciaron entre tipo de productores, con lo cual contribuyeron a la creación de rentas excesivas entre los productores de más bajos costos de producción.

En el caso de subsidios financieros como el de "Crédito a la palabra" del PRONASOL, de ser subsidios presuntamente productivos, se transformaron en subsidios al consumo.

La ausencia de una política de subsidios definida en el mediano y largo plazo, provocó inestabilidad e incertidumbre, lo que derivó en señales cambiantes al productor que interferían con las señales del mercado.

La magnitud y vigencia de los subsidios no obedeció la mayor parte de las veces a una lógica productiva, sino a la lógica de las restricciones o expansiones que estuvieran ocurriendo a nivel fiscal o a decisiones casuísticas influenciadas por el clima político, en función de los resultados globales del sector.

La falta de transparencia de los subsidios tuvo como contrapartida la falta de direccionalidad de los mismos, así como de difusión de los instrumentos en función de las metas específicas que se perseguían.

La competitividad de los productores agropecuarios mexicanos se ubicó en desventaja por la existencia de subsidios y multiplicidad de apoyos que reciben los

productores de Estados Unidos y Canadá desde hace muchos años de forma sistemática.

En México, los subsidios internos a la producción no solo fueron inferiores para la mayoría de los productos, sino que tuvieron una variabilidad muy grande año con año, carecieron de transparencia y estuvieron enmarcados en una política de corto y mediano plazo que impedía al productor tomar decisiones en un horizonte también de mediano plazo. A la vez, los subsidios resultaron costosos y generaron ineficiencias, producto de una excesiva, generalizada y muchas veces equivocada intervención estatal.

De ahí la necesidad de desarrollar un programa de apoyo a los productores, con un horizonte explícito de mediano y largo plazo, eliminando en la medida de lo posible su contenido casuístico y considerando el nivel de apoyo recibido por los productores de nuestros principales países competidores.

### 3.6.3 El Cambio de la política institucional hacia el maíz

Las políticas buscaron alcanzar, hasta 1989, tres objetivos básicos:

- La autosuficiencia.
- La soberanía alimentaria.
- El mejoramiento de la distribución del ingreso rural.

Sus instrumentos fueron el establecimiento de precios de garantía, el subsidio a los insumos y la protección de las importaciones normada por el sistema de permisos para los cultivos objetivo: cereales y oleaginosas.

Ante el advenimiento de la crisis del petróleo y financiera en 1982, el Gobierno eligió la opción de cumplir con sus obligaciones financieras con el exterior e inició una estrategia de enfrentamiento de la crisis basada en la reducción de los subsidios, venta de empresas estatales y diferimiento de la inversión en infraestructura.

En el sector agrícola el paquete de ajuste puede ser calificado como dramático<sup>8</sup>: La decisión de incluir el sector agrícola de lleno en la reestructuración económica provocó un cambio abrupto en la política tradicional.

Este cambio se ubica en tres áreas:

- El cambio en la política de comercio exterior y la decisión de México de unirse al GATT, lo cual llevó a una eliminación de gran parte de la red de controles y licencias de importación y a una reducción de aranceles.
- El cambio en la política de mercado interno, que implicaba el fomento del comercio privado y una menor intervención del gobierno.

---

<sup>8</sup> En 1982, 94 paraestatales dependían de SARH, mientras que en 1990, solo quedaban 20, 11 de las cuales se liquidaron en 1992.



- La revisión de las restricciones constitucionales sobre la tenencia de la tierra y sus consecuentes impedimentos de inversión.

Estos tres elementos se suman a un cambio potencial de la agricultura y del mercado mexicano en un grado rara vez experimentado por cualquier país. En la década de los 90's, el proceso de transformación de la política institucional hacia el sector agrícola en general y hacia el maíz en particular ha sido ininterrumpido, el estudio de estos cambios se realiza con detenimiento en los capítulos 5 y 6.

## **CAPITULO IV**

### **INTERVENCION ESTATAL Y POLITICA DE PRECIOS Y SUBSIDIOS EN EL EXTERIOR**

La tendencia a la protección gubernamental del sector agropecuario en los países desarrollados, contrasta con la compulsión por abrir indiscriminadamente el mercado y acabar con los subsidios en México.

Por su carácter estratégico para asegurar la alimentación de la población y para expandir las exportaciones de sus productos agropecuarios, la protección del sector agrícola en los países desarrollados se realiza de una manera decidida, a través de múltiples mecanismos: apoyos directos a los productores, subsidios a los procesos de producción y comercialización, facilidades fiscales, tasas de interés preferenciales, etc.

En el presente capítulo y con el propósito de otorgar un panorama de las formas de intervención estatal y las políticas de precios y subsidios aplicadas en el exterior, se analiza el mercado internacional de maíz y los casos representativos de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, donde destaca la fuerte tendencia de estas economías a proteger su agricultura, aunque con modalidades distintas a las utilizadas en México.

El análisis resulta sumamente enriquecedor, desde el punto de vista de comparación y sobre todo aporta valiosos elementos que pudieran constituir la base para el diseño de nuevas formas de intervención estatal en el comercio de granos en México.

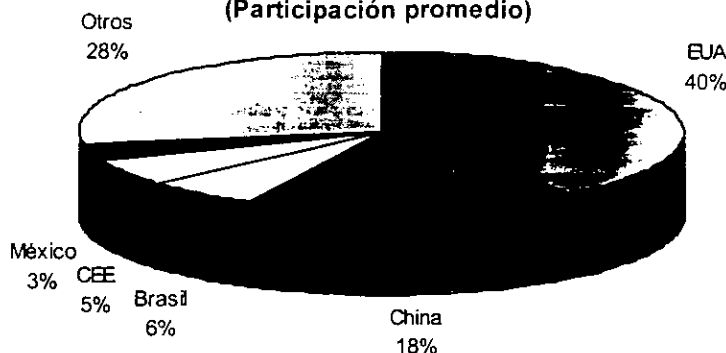
#### **4.1 El Mercado Internacional**

##### **4.1.1 Producción**

La situación mundial del maíz se encuentra estrechamente ligada a lo que ocurra con este grano en EUA, ya que participa con casi el 40% de la producción mundial. Por su parte China se encuentra en segundo lugar, la producción de ambas naciones representa casi el 60% del total del maíz que se cultiva en todo el mundo (*ver cuadro 1 en el anexo*).

## PRODUCCION MUNDIAL DE MAIZ

(Participación promedio)



### 4.1.2 Consumo

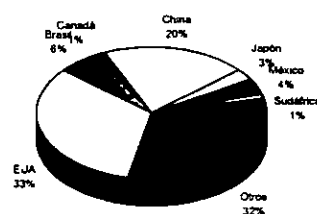
El consumo a nivel mundial ha ido creciendo en los últimos años. Para el período 1993/94-1997/98 se estima en 4% su tasa media de crecimiento anual. Al igual que los principales productores de maíz, EUA y China son los mayores consumidores de maíz a nivel mundial.

CONSUMO MUNDIAL DE MAIZ AÑO COMERCIAL  
Miles de toneladas

PAIS	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98 Mar 12	1997/98 Particip.
Brasil	33.3	36.2	36.8	37.2	34.3	6%
Canadá	7.1	7.7	7.6	7.7	8.1	1%
China	92.9	99.7	108.0	115.4	121.3	20%
Japón	16.5	16.5	16.1	16.1	15.9	3%
México	20.5	20.3	23.2	23.4	22.6	4%
Sudáfrica	8.1	6.8	8.1	8.1	7.9	1%
Otros	171.5	169.4	184.1	185.7	189.9	32%
Subtotal	349.8	356.4	383.9	393.5	399.9	87%
EUA	159.8	183.6	159.9	179.2	195.2	33%
Total Mundial	509.6	539.9	543.7	572.7	595.1	100%

\* Pronóstico Fuente: Foreign Agricultural Service USGA Marzo de 1998

CONSUMO MUNDIAL DE MAIZ, 1997/98



\* Fuente: Foreign Agriculture Service USDA Marzo de 1998

Los principales países importadores son: Japón con el 21% del total de importaciones, República de Corea con el 11%, Taiwan con el 8%, la Comunidad Económica Europea con el 4% y el resto de los importadores con alrededor del 55%.

PRINCIPALES PAISES IMPORTADORES			PRINCIPALES PAISES EXPORTADORES		
(Miles de toneladas)					
PAIS	1993/94 a/	1994/95	PAIS	1993/94 a/	1994/95
JAPON	16,165.0	16,481.0	EUA	33,148.0	58,645.0
REP. DE COREA	5,696.0	8,223.0	ARGENTINA	4,230.0	6,044.0
TAIWAN	5,316.0	6,288.0	SUDAFRICA	3,006.0	2,500.0
COM. EUROPEA	2,615.0	3,400.0	CHINA	11,796.0	1,500.0
MEXICO	967.3	2,880.7	COM. EUROPEA	1,750.0	250.0
EGIPTO	2,135.0	2,600.0	<b>SUBTOTAL</b>	<b>53,930.0</b>	<b>68,939.0</b>
MALASIA	1,977.0	2,400.0	<b>OTROS</b>	<b>2,471.0</b>	<b>1,993.0</b>
ARGELIA	1,326.0	1,000.0	<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>56,401.0</b>	<b>70,932.0</b>
URSS	2,760.0	218.0			
<b>SUBTOTAL</b>	<b>38,957.3</b>	<b>43,490.7</b>			
<b>OTROS</b>	<b>17,443.7</b>	<b>27,441.3</b>			
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>56,401.0</b>	<b>70,932.0</b>			

a/ Estas cifras difieren de las publicadas en el Anuario Estadístico de Producción y Comercialización de Maíz 1994 debido a que se utilizó información actualizada por USDA.  
FUENTE: Elaborado por el Centro de Estadística Agropecuaria, SAGAR.. con información del Anuario Estadístico de Producción y Comercialización de Maíz 1995

El principal país exportador es Estados Unidos, con un promedio de 80% del total de las exportaciones mundiales, siguiéndole Argentina y China con un promedio de 8% respectivamente, aunque en el caso de China varía su participación.

#### 4.1.3 Inventarios

Los inventarios mundiales de maíz presentaron un gran incremento durante el período 1994/95 pasando del 72.2 millones de toneladas en el período anterior a 94.1 millones de toneladas. Para 1995/96 se presentó el problema de una baja en la producción y una fuerte demanda mundial con lo que los inventarios bajaron drásticamente (30%) en relación al período anterior lo que afectó de manera significativa el mercado. Los inventarios se han recuperado paulatinamente.

#### RELACION INVENTARIOS/CONSUMO (MUNDIAL)

Miles de toneladas

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Consumo	509,603	539,949	543,746	572,675	595,114
Inventario Final	72,230	94,120	65,865	84,448	72,796
Inventario/Consumo	14.2%	17.4%	12.1%	14.7%	12.2%

La producción de E.U.A. lo hace ser el principal país exportador. Su amplia infraestructura de transporte y almacenaje, así como la Bolsa Agropecuaria de Chicago (CBOT) propician que domine el comercio mundial. Durante 1995/96 exportó 56.6 millones de toneladas de maíz que fue la cifra más alta alcanzada durante el período 1993/94 a 1996/97.

#### PRODUCCION, COMERCIO, CONSUMO E INVENTARIOS EN E.U.A.

Millones de Ha.	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98*
SUPERFICIE SEMBRADA		40.0	41.6	28.8	32.2	32.5
SUPERFICIE COSECHADA		33.3	37.4	26.3	29.6	29.8
<b>Millones de Ton.</b>						
PRODUCCION	240.7	161.0	256.6	187.3	236.1	237.9
IMPORTACIONES	0.2	0.5	0.2	0.4	0.3	0.3
EXPORTACIONES	42.3	33.7	55.3	56.6	45.6	37.5
CONSUMO	172.9	159.8	183.6	216.5	179.2	186.3
INVENTARIOS FINALES	53.7	21.6	39.6	10.8	22.4	36.8

\* Estimado WASDE agosto de 1998.

Fuente : World Agricultural Supply and Demand Estimate (WASDE). USDA.

La disminución de la exportación de granos se debe en parte al problema económico de los países asiáticos enfrentado durante 1998 y 1999, quienes al no contar con recursos económicos suficientes no adquirieron maíz en las cantidades acostumbradas.

## 4.2 Estados Unidos de Norteamérica

En la actualidad el mercado mundial de granos alimentarios depende en gran medida del comportamiento de la agricultura de Estados Unidos, que produce una quinta parte y abastece casi la mitad de los requerimientos de los países importadores. La producción, las existencias y la política agrícola de ese país, son factores determinantes de los precios y de la disponibilidad de alimentos en todo el mundo.<sup>1</sup>

Dada la importancia de EUA en el comercio internacional es necesario estudiar a plenitud el desarrollo de su sistema de comercialización:

El desarrollo agrícola estadounidense es resultado de tres factores decisivos, los excepcionales recursos naturales, la aplicación de métodos y técnicas de cultivo muy avanzados y, tal vez el principal, el interés gubernamental por fortalecer la competitividad y proteger la rentabilidad de su agricultura.

Estados Unidos disfruta de una gran variedad de climas, abundante disponibilidad de agua, excelente fertilidad de suelo y grandes llanuras propicias para el uso de maquinaria en todas las fases del cultivo. Es, en suma, un país muy favorecido por la naturaleza. Su territorio de 937 millones de hectáreas (casi cinco veces el de México) sólo es superado por el de Unión Soviética, Canadá y China. Empero a diferencia de éstos, la proporción de tierras aptas para labores agrícolas es de 20%, mientras que en aquellos países es de 10.0, 4.7 y 10.5 por ciento, respectivamente. Sólo el Cinturón del Maíz (de Nebraska a Ohio) tiene aproximadamente cuatro millones de hectáreas, extensión similar al total cultivable de Grecia o Alemania, pero de una calidad superior, lo cual permite destinarla casi en su totalidad a la agricultura. La superficie agrícola de Illinois representa 65% del territorio estatal y la de Iowa 70%.

A pesar de que Estados Unidos tiene gran cantidad de ríos y lagos, así como el capital suficiente para realizar grandes obras de irrigación, su cobertura hidráulica es modesta frente a la de otros países. En México, por ejemplo, la proporción entre las superficies irrigada y de cultivo es de 20%, mientras que en aquel país es de apenas 10.4%. Ello obedece a que las excelentes condiciones de temporal estadounidense hace innecesario incrementar la infraestructura hidráulica. Si a la favorable dotación de recursos naturales se agrega la tecnología, no sorprende que la agricultura de Estados Unidos sea una de las más mecanizadas del mundo. A cada mil has. aradas le corresponde aproximadamente 25 tractores, en Canadá la relación es de 14, en la URSS de 12, en Argentina de 8, y en México de 7. La proporción es superior sólo en algunos países europeos, en los cuales a la superficie señalada corresponden 70 tractores, aunque de menor tamaño.

La disponibilidad de una tierra pródiga, con extensiones de escala adecuada, y un desarrollo industrial capaz de ofrecer una infraestructura agrícola de distribución, medios de transporte, maquinaria, equipo e insumos, constituyen de manera conjunta

---

<sup>1</sup> Gavaldón Enciso, Enrique y Ceceñas Esquivel, Javier, "La Política Agrícola de Estados Unidos", pp 1204, 1206

los factores principales que propiciaron el auge de la agricultura. También han desempeñado un papel importante las acciones de protección y apoyo gubernamentales.

La evolución económica de Estados Unidos ha dado origen a una política agrícola integral que abarca desde la producción, la transformación, el comercio interno y el externo, hasta el ingreso, el consumo y el cuidado del ambiente. Su carácter dinámico y flexible le ha permitido adaptarse a las diversas circunstancias históricas: depresión, guerra, prosperidad y recesión. Además, ha sido consistente, con un elevado grado de compatibilidad entre sus objetivos y los mecanismos de política instrumentados. Todo ello le ha impreso un rasgo trascendental, su continuidad.

#### 4.2.1 El mercado de granos en los EUA <sup>2</sup>

En los últimos cuatro años la producción total y el consumo doméstico de granos en ese país ha sido en promedio 362 millones de toneladas y 231.8 millones de toneladas respectivamente, lo que representa el 18% de la producción mundial y el 13% del consumo mundial.

En lo que refiere a maíz, durante los últimos cinco años la producción mundial ha oscilado entre 425 y 500 millones de toneladas y EUA representa hasta el 50% de esta producción. Los principales estados productores son Kansas, Nebraska, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Missouri, Iowa, Minnesota, Wisconsin, Michigan, Kentucky, Ohio, Illinois e Indiana (cinturón del maíz).

Se estima que el consumo doméstico de maíz representa 63% de la producción. Del consumo total el 75% se destina para alimento pecuario y el 25% para alimento humano, uso industrial y semilla.

El comercio total de maíz en el mundo, sin incluir las operaciones realizadas dentro de la Unión Europea, ha fluctuado entre 55 y 70 millones de toneladas. Las exportaciones de EUA representan más del 70% del total de exportaciones realizadas en el mundo. De lo anterior se puede deducir que el comercio mundial de maíz está basado en este país.

#### 4.2.2 Sistema de almacenamiento

La capacidad de almacenaje de granos en los EUA es de 496 millones de toneladas. A diferencia de México el 57% del total se sitúa en las granjas, mientras el restante se encuentra en elevadores, almacenes privados, molinos y plantas procesadoras de alimentos.

**Capacidad de Almacenaje de Granjas en EUA**  
(Millones de toneladas)

En Granja	Fuera de Granja	Total
280.53	215.91	496.44

<sup>2</sup> Subsecretaría de Planeación, DGESA, Comercialización de Granos en EE. UU., SAGAR, México, 1997.

El sistema de almacenaje con que cuenta es uno de los más modernos en el mundo ya que dispone de la tecnología y la infraestructura necesarias para agilizar su operación.

Los silos descargan y cargan trenes o camiones constantemente y se operan básicamente a través de sistemas computarizados, sin los cuales, éste trabajo requeriría una gran cantidad de personal para encargarse de realizar las distintas operaciones de carga y descarga.

#### 4.2.3 Sistema de transporte de granos.

EUA cuenta con una de las redes ferroviarias más eficientes del mundo (sin contar la Comunidad Europea). La capacidad total de sus vagones es de 14.3 millones de toneladas.

Los granos de EUA se exportan desde todas las costas del país. Así como a través de la ruta marítima St. Lawrence Seaway en Canadá. Cada una de las cinco zonas portuarias para exportación manejan el despacho internacional de granos, y tienen muy buenas conexiones con una o más de las regiones productoras interiores. Esta intercomunicación fluvial caracteriza el principal modo de transportación utilizado para acarrear grano a la posición de exportación.

En 1991, el comercio total realizado a través de ríos fue de más de 400 millones de toneladas. El grano representa del 30% al 40% de las mercancías que recorren los ríos. A través de éste sistema, la transportación fluvial llega a todos y cada uno de los estados que componen el cinturón del maíz, dando fácil acceso al 80% de la producción de maíz de EUA, a más del 33% de la producción de sorgo y hasta un 15% de la cebada producida.

Algunos granos se movilizan hacia la parte central del Golfo mediante ferrocarril. Trenes de 120 vagones o capacidad por 10,000 toneladas, acarrean granos hasta las instalaciones de exportación. Sin embargo, el acarreo por ferrocarril debe competir con lo barato del transporte por barcaza. Las tarifas de los trenes generalmente son más altas.

Aun cuando existen 35 mil vagones tolva en Estados Unidos, capaces de transportar granos para exportación, muchos están saturados con acarreos domésticos, en áreas en las que no tienen que competir con el mercado de barcazas. Sin embargo, en un año dado, el 10% del grano que llega a los puertos de la zona central del Golfo, lo hacen por ferrocarril.

La eficiente comercialización de granos en los EUA es resultado de la interacción del mercado de físicos y futuros, los precios que se registran en el mercado de futuros sirven como referencia de los del mercado de físicos, por lo que los diferentes agentes que participan en el mercado de físicos realizan sus transacciones de una manera segura y eficiente, ya que pueden utilizar en cada una de sus actividades instrumentos de cobertura de riesgo para garantizar un precio.

#### 4.2.4 Esquemas de comercialización de granos <sup>3</sup>

El proceso de comercialización de granos inicia en la parcela o bodega del productor, el cual decide si vende su cosecha al elevador de su cooperativa o almacena (bodega propia) y espera al mejor postor.

Se estima que los productores venden cerca del 25% de sus cosechas a elevadores de sus cooperativas (debido a que los precios se encuentran en sus niveles más bajos en tiempos de cosecha) para contar con liquidez y mantienen el restante 75% en sus bodegas, bajo la expectativa de obtener mejores precios en el futuro.

##### 4.2.4.1 Venta a elevadores de las cooperativas.

Los elevadores de las cooperativas compran el grano a precios de mercado. A su vez, los elevadores venden el grano al consumidor final (engordadores, industrias de alimentos, molinos, etc.) o algún intermediario (Continental, Cargill, etc.). Si el adquiriente es un intermediario, éste transporta el grano a un elevador terminal de su propiedad y de ahí lo vende a los diferentes consumidores finales, internos o externos. En general, el mercado de exportación de grano de los EUA está controlado por intermediarios, ya que ellos poseen la infraestructura adecuada y la localización geográfica óptima para realizar estas transacciones.

Todas las operaciones entre oferentes y demandantes se realizan mediante el establecimiento de contratos. En el caso de que alguna de las partes no cumpla con lo convenido en los contratos puede ser acusada ante la Asociación Nacional de Granos y forrajes de los EUA.

##### 4.2.4.2 Almacenamiento, venta posterior y papel de la CCC.

Los productores pueden optar por no vender el grano en el momento de la cosecha y esperar mejores precios, mediante un proceso de pignoración. La pignoración de cosechas es un procedimiento que permite al productor disponer de liquidez y mantener la propiedad del grano obteniendo un crédito prendario.

La pignoración consiste en que el productor solicite a la Commodity Credit Corporation (CCC) un certificado de depósito por el grano almacenado, por medio del cual puede adquirir créditos con el Gobierno (Loan Rates) o con algún banco comercial (los cuales otorgan entre el 89% y 85% del valor del certificado de depósito). Una vez que vence el plazo del crédito, el productor puede decidir entre dar el grano a la CCC o pagar el préstamo, liberar el certificado de depósito y vender a cualquier intermediario o consumidor final. En el caso de entregar el grano, éste pasa a formar parte de los inventarios de la CCC. La política de inventarios de los EUA pretende mantener niveles de inventarios públicos bajos de 3 a 4 millones de toneladas.

En los esquemas de pignoración, el productor puede almacenar el grano en su bodega, en el elevador de la cooperativa o en elevadores autorizados por la CCC. Sin embargo, si lo hace en el elevador de la cooperativa tiene una menor libertad ya que asume el compromiso de vender el grano en el momento en el que la cooperativa lo considere oportuno.

La conveniencia o no de hacer pignoración depende del precio que espera recibir el productor, conviene pignorar si se vende el producto por encima del precio que le ofrecen al momento de cosechar más gastos de pignoración.

La importancia que tiene la emisión de certificados de depósito por parte de los elevadores de las cooperativas o los elevadores comerciales, es que a partir de este documento avalado por el Gobierno de los EUA, tanto el productor como el comprador se sienten seguros de su transacción.

##### 4.2.4.3 Papel de las Cooperativas Agrícolas en la Comercialización

---

<sup>3</sup> Subsecretaría de Planeación, DGESA, Comercialización de Granos en EE. UU., SAGAR, México, 1997.



Es importante destacar el papel fundamental que desempeñan las cooperativas agrícolas dentro de cada una de las etapas que conforman el proceso de comercialización, así como su función de apoyo al ingreso del productor.

Una cooperativa agrícola es una empresa controlada democráticamente en la que los usuarios son los propietarios y en la cual los beneficios recibidos son proporcionales al grado de uso de los servicios que esta ofrece.

El capital de las cooperativas es obtenido por medio de contribuciones directas de sus miembros a través de cuotas o de la venta de los inventarios de granos.

En general, una cooperativa no retiene el ingreso neto de la empresa. Por lo que esta no paga impuestos. La forma en la que la cooperativa otorga los dividendos a los productores es una parte en acciones (80% mínimo) y otra parte en efectivo (20% máximo). De esta manera, se fomenta que los miembros de la cooperativa busquen en ella los servicios que esta ofrece, y los dividendos que estos obtengan dependerán del grado de uso de los servicios. Los beneficiarios finales (productores) son los que pagan los impuestos. En el caso de que la cooperativa otorgue servicios a no miembros, esta pagará los impuestos que se generen por éste servicio.

Dentro de los servicios que las cooperativas agrícolas ofrecen destacan: compra del grano, venta de insumos a mejor precio, almacenaje del grano, capacitación, servicios de coberturas de riesgos en futuros y opciones, acceso a créditos (Farm Credit System, Bank for Cooperatives, CCC, Bancos Comerciales, etc.)

Un almacenador para poder obtener una licencia debe de tener un almacén bien equipado, una buena reputación en su negocio; una ganancia neta mínima, una persona calificada que pese, tome muestras, inspecciones y clasifique el grano; y que pague la licencia y las cuotas por inspección. Los certificados de depósito del Acta de Almacenamiento emitidos deben de ser tomados en cuenta. Cuando el poseedor de un certificado pide que se le entregue su mercancía, da de baja el certificado y paga los costos de almacenamiento y de operación, el almacenador debe de entregar el grano sin ningún retraso. El Ministerio de Agricultura de los EUA es la única instancia facultada para dar licencias a los almacenadores.

Los almacenes deben de poner en una parte visible su licencia y los costos de sus servicios. El Ministerio de Agricultura puede negar o cancelar el permiso si lo que cobra el almacén es irrazonable o exorbitante. Los almacenes con licencia deben de mantener un registro completo de sus operaciones ya que están sujetos a inspecciones sin aviso todo el tiempo. A aquel almacén que viole alguna de las regulaciones se le impone un castigo correctivo o se le suspenderá la licencia, todo dependerá de la gravedad de la violación.

#### 4.2.5 Commodity Credit Corporation (CCC) <sup>4</sup>

La CCC es un organismo gubernamental cuyo objetivo es financiar las operaciones de los "commodities"

El Congreso ha diseñado una variedad de técnicas<sup>5</sup> para que la CCC apoye a los productores. En General cada una fue diseñada para alcanzar los tres objetivos principales:

- Mantener los precios de los productos designados. Los mecanismos utilizados para alcanzar éste objetivo incluyen préstamos, compra de los productos, y reservas de granos de los productores.

---

<sup>4</sup> Subsecretaría de Planeación, DGESA, Comercialización de Granos en EE. UU., SAGAR, México, 1997.

<sup>5</sup> Algunas datan desde 1930

- Complementar el ingreso de los productores: pagos en deficiencia, préstamos a la comercialización, préstamos de pagos en deficiencia, pagos por desastres e incentivos.
- Manejar la oferta de los productos designados: programa de reducción de superficies sembradas, pagos por la diversificación de superficies, cuotas de comercialización, impuestos de producción y comercialización, distribución de leche y programas de industrialización de lácteos.

#### 4.2.5.1 Historia y mecánica de operación, de los programas de la CCC

Las Leyes Agropecuarias de los EUA comprenden una amplia gama de programas dirigidos al sector agropecuario, incluyendo programas de apoyos por producto "commodities", comerciales, de conservación, de asistencia nutricional, de promoción agropecuaria de crédito, de desarrollo rural, de investigación, de extensionismo y de educación.

HISTORIA Y LEYES	PROGRAMAS E INSTRUMENTOS
<b>El Acta de Ajuste de 1938, la Carta Constitutiva de la CCC y las Actas Agropecuarias hasta 1980</b>	
<p>Originalmente, los programas fueron diseñados para estabilizar e incrementar el ingreso de los productores después de la Depresión y los años de la postguerra, la políticas agropecuarias han sido enmendadas para poder cubrir objetivos adicionales, tales como la promoción de exportaciones y calidad del medio ambiente.</p> <p>Los relativamente altos <b>Loan Rates</b> de los EUA de principios de los ochenta otorgaban un piso para los precios de los EUA y del mundo, lo que traía como consecuencia altos niveles de inventarios y excedentes de producción de los EUA, incrementaba los costos de los programas, aumentaba la producción externa y la competencia comercial, disminuían la exportaciones e incrementaba los problemas financieros del campo.</p> <p>Las bases del <b>Programa de Reducción de Superficies</b> y de los <b>Pagos en Deficiencia</b> eran los cultivos históricos, lo que daba incentivos a los productores para seguir manteniendo sus patrones históricos de cultivo. Algunos productores querían cambiar la combinación y el nivel de cultivos que ellos producían para cumplir con los requerimientos de conservación y para poder responder a las condiciones del mercado.</p>	<p><b>Loan Rates:</b> Es el precio por unidad (libra, bushel, tonelada, etc.) al cual la CCC. provee los préstamos "nonrecourse" a los productores para evitar que ellos conserven sus productos para evitar posteriores.</p> <p><b>Precios Objetivos (target price):</b> Niveles de precios establecidos para trigo, maíz, sorgo, cebada, avenas, arroz y algodón por la Legislaciones anteriores a la de 1996. Los precios objetivo no fueron reautorizados por el Acta de 1996.</p> <p><b>Programa de Reducción de Superficies (Acreage Reduction Program):</b> Un sistema voluntario de retiro de tierra para trigo, granos forrajeros, algodón o arroz en el cual los productores participantes mantenían ocioso un cultivo específico, una porción establecida de su superficie de cultivo. Los productores participantes en éste programa eran elegibles para obtener beneficios tales como los préstamos de la CCC y los pagos en deficiencia, aun cuando no recibían pagos por la tierra que mantenían ociosa. El Acta de 1996, no reautorizó éste programa.</p> <p><b>Pagos en Deficiencia (Deficiency Payments):</b> Pagos gubernamentales directos a los productores que participaban en un programa anual de "commodities" para trigo, granos forrajeros, arroz o algodón antes de 1996. La tasa de pago en deficiencia por cultivo se basaba en la diferencia entre el <b>Precio Objetivo (Target Price)</b> y el loan rate más alto o el promedio nacional de precios de mercado en un periodo determinado.</p>

## La Legislación Agropecuaria de 1985

Esta Legislación se dirigió hacia una política agropecuaria más orientada hacia el mercado, la cual permitiría a los productores responder mejor a la señales del mismo.

Dio lugar a los **Préstamos a la Comercialización** (marketing loans) para algodón y arroz, disminuyó los "loan rates" y otorgó autoridad discrecional para sus ajustes, revirtió las tendencias alcistas de los "target prices" y en general congeló los programas de superficies.

El **Programa de Fomento a la Exportaciones (Export Enhancement Program EEP)** fue incluido en esta legislación, como una forma de competir contra los subsidios a la exportación de otros países, particularmente los de la Comunidad Europea. Esta legislación revivió el retiro de la tierra con la implementación del **Programa de Conservación de Reservas** (Conservation Reserve Program), con el objetivo de proteger la tierra cultivable que era frágil y mejorar la calidad del agua a través de retirar de la producción de 10 a 15 años cerca de 40 a 45 millones de acres que eran altamente erosionables y ambientalmente sensibles a los cultivos.

**Programa de Préstamos a la Comercialización (Marketing Loan Program):** Permite a los productores pagar los préstamos de apoyo al precio "nonrecourse" en menos que los loan rates publicados, siempre y cuando el precio internacional o el precio publicado por el condado para un producto sea menor que el loan rate.

**Programa de Promoción de Exportaciones (Export Enhancement Program):** Inició en mayo de 1985 bajo el Acta Constitutiva de la CCC con la finalidad de ayudar a los exportadores a obtener precios competitivos para poder competir con mercados subsidiados.

**Food Security Commodity Reserve:** Antes denominada la Reserva de Seguridad Alimentaria de Trigo, una reserva especial de trigo, maíz, sorgo y arroz de más de 4 millones de toneladas métricas para ser usada con fines humanitarios. La reserva, creada por el Acta de 1980, es generalmente usada para alivio ante el hambre y otras emergencias cuando los productos no se encuentran al alcance bajo la PL480 (Ley Pública 480).

**Programa de Conservación de Reserva (Conservation Reserve Program):** Bajo el programa, los propietarios de tierra inscritos se comprometen a convertir tierra que sea ambientalmente sensible para uso de conservación por un periodo de 10 a 15 años. A cambio el propietario de la tierra recibe un pago de renta anual, así como un pago por costo/participación por más de 50% del costo de establecer cobertura vegetativa permanente. El Acta de 1996 autorizó el mismo nivel de acres a proteger que en 1995.

## La Legislación de 1990

Sus principales objetivos fueron: una mayor orientación al mercado, disminuir el gasto gubernamental en los programas agropecuarios, ayudar a mantener el ingreso de los productores a través de la expansión de las exportaciones y proteger al medio ambiente.

Los menores gastos gubernamentales ayudaron a incrementar la orientación hacia el mercado, la Legislación de 1990 disminuyó los pagos por acres e introdujo la **flexibilidad de cultivo**. Los productores podrían responder a las señales del mercado en sus decisiones de siembra debido a que ellos podrían plantar cultivos alternativos en el nuevo 15% de acres flexibles normales que antes no eran elegibles de recibir los pagos de apoyo al ingreso. Esto dio como resultado otra reducción en la participación de la producción cubierta por los pagos del gobierno.

**Producción Flexibility Contract Payments:** Son los pagos que se les darán a los productores por los cultivos contratados de 1996 al 2002. Bajo los principios del Acta de 1996. Los pagos por cultivo son asignados cada año fiscal basándose en los niveles presupuestales y los porcentajes específicos por cultivo de Acta de 1996.

**Acta de Mejoramiento y Reforma Agropecuaria de 1996**

Después del Debate más largo de la historia de los EUA para la definición de una Ley Agropecuaria Multianual, el Acta de Mejoramiento y Reforma Agropecuaria de 1996, se convirtió en ley del 4 de abril, del mismo año cambiando significativamente la política agropecuaria de los EUA.

La legislación de 1996 modificó principalmente los programas agropecuarios a través de la eliminación del manejo de oferta, incremento en la flexibilidad de cultivo y modificó los apoyos al ingreso para los "cultivos contratados".

Los cambios en los apoyos al ingreso se realizaron reemplazando el programa de pagos en deficiencia "target prices", el cual se encontraba operando desde principios de los setenta, por un programa nuevo de pagos fijos totales anuales pero decrecientes a lo largo de siete años que no se encuentra relacionado con el nivel de producción ni con los precios de mercado. Los productores tendrían una mayor flexibilidad para realizar sus decisiones de siembra, a través de la eliminación de los programas anuales de superficies ociosas y tendrían libertad de sembrar cualquier producto en los acres contratados (contract acres), con limitaciones en frutas y vegetales.

Como resultado de lo anterior, el productor toma el mercado como una guía para sus decisiones de producción. Asimismo, se encontrarán en una situación con mayor riesgo, ya que los pagos se encuentran fijos y no están relacionados a los niveles de precios del mercado.

A los productores frecuentemente se le solicitaba como condición para recibir los pagos en deficiencia que una parte de su tierra cultivable debía de permanecer ociosas bajo los principios del Programa de Reducción de Superficies. Dentro del acta de 1996, fue eliminado el Programa de Reducción de Superficies. A los productores participantes se les permite sembrar el 100% de la superficie contratada, además de cualquier otra superficie con otro cultivo (con limitaciones en frutas y vegetales) sin que pierdan sus pagos, pero sin que violen las provisiones de conservación y de pantanos.

Los **Loan Rates** se mantienen pero en una forma modificada, para trigo y maíz podrán reducirse en más de 10% dependiendo de la razón de uso de inventarios proyectada.

Los préstamos "Nonrecourse Commodity" se modifican, los productores recibirán un préstamo del gobierno a una tasa por unidad designada (loan rate) a través de dar como garantía prendaria o almacenar una cantidad de producto como colateral.

**Contract Crops (Cultivos Contratados):** Son los cultivos elegibles para los pagos por producción flexible: trigo, maíz, sorgo, cebada, avenas, arroz y algodón.

**Contract Acreage (Extensión de Acres Contratada):** La base de la extensión de acres de "Commodities" inscrita en 1996 bajo el Acta de 1996 para trigo, granos forrajeros, algodón y arroz, generalmente fija durante 1996 - 2002. Un productor puede elegir voluntariamente el reducir la extensión de acres contratada en los años siguientes. La tierra que deja el Programa de Conservación de Reservas puede entrar en un contrato de producción flexible si la tierra tiene una base de extensión de acres.

**Programa de Préstamos Nonrecourse:** Provee de capital operativo a productores de trigo, granos forrajeros, algodón, cacahuete, tabaco, arroz y oleaginosas. Los productores o procesadores participantes en los programas "commodities" del gobierno pueden dar como garantía prendaria un producto como colateral y obtener un préstamo de CCC a una tasa de préstamo por unidad específica. El prestatario pagará el préstamo en un periodo específico y se le devolverán sus derechos sobre el producto que dejó en prenda o entregará el producto a la CCC sin ninguna penalidad, para aquellos productos que sean elegibles para los beneficios de los préstamos a la comercialización, los productores tendrán que reembolsar el préstamo a precios internacionales (arroz y algodón) o al precio fijado por el condado (trigo, granos forrajeros y oleaginosas).

La siembra de maíz ha ido aumentando cada año desde la implementación del Acta Rural de 1996, "Farm Bill" la cual se aceptó como Ley. Esta permite a los productores flexibilidad para decidir que sembrar de acuerdo a los requerimientos y cambios del mercado. A diferencia de la anterior Ley Agrícola, los productores que participen en los programas, no están ya sujetos a requerimientos fijos para un programa de cultivo específico o restringidos a los programas de reducción de superficie de siembra.

Con la nueva Ley Agrícola de 1996 entró en vigencia el sistema de Contratos de Pagos Directos al productor en donde el gobierno entrega a los productores de granos una cantidad de dinero por tonelada, para lo cual considera el 85% de la superficie sembrada en los últimos años y los rendimientos obtenidos en 1995. Estos pagos son independientes de los precios de los productos en el mercado, esto sustituye al sistema de Precio Objetivo que consideraba el precio de mercado y que

dependiendo de éste el gobierno otorgaba un pago de compensación en caso de que el precio del mercado fuera más alto que el precio objetivo fijado por el gobierno.

Como resultado de esta nueva política, la superficie destinada al maíz se ha extendido a los terrenos dominados por el trigo en las planicies centrales y del norte debido a la mayor rentabilidad que presenta este cultivo (al igual que la soya). Durante los 2 últimos años también se ha expandido a las regiones productoras de algodón en el sureste de EUA

La disminución de la exportación de granos se debe en parte al problema económico de los países asiáticos, los cuales al no contar con recursos económicos no pueden comprar maíz.

### 4.3 La Comunidad Económica Europea<sup>6</sup>

Al igual que los EUA los países europeos se han distinguido por el despliegue de un amplio aparato de protección y estímulo a su sector agrícola.

#### 4.3.1 El inicio de la política agrícola común

El **interés de integrar un solo mercado** que permitiera, en primera instancia, lograr un abasto regional estable y autosuficiencia alimentaria al alcance de todos los países miembros y, en segunda tender a la homogeneización social y productiva de las regiones de Europa, nació sobre todo de Francia quien disponía de excedentes agrícolas, en tanto que había cinco países deficitarios en esa materia y con unidades de producción pequeñas y de baja rentabilidad.

Los **costos de producción** eran entonces más elevados en las naciones de la Comunidad que en otros países productores, por lo que fue preciso mantener los precios internos por encima de los internacionales, así, la única manera de impulsar la producción era protegiendo los mercados. Para ello se definieron cuatro estrategias:

##### 4.3.1.1 La unificación de mercados

Se inicia una política que progresivamente va constituyendo un mercado único, suprimiendo todo derecho aduanal y permitiendo la libre circulación de algunos productos, llegando a cubrir hasta el 94% del total de productos agrícolas, solo eran protegidos contra importación de terceros, se daban estímulos a la exportación, las oleaginosas sobre todo tenían derecho a una ayuda directa que cubría la diferencia entre precios internos y los internacionales.

Se fijó un período de adaptación (enero de 1962 a finales de 1969) durante el cual los seis países fundadores pudieron establecer medidas para atemperar los efectos sobre su agricultura, a cuyo término se completó la liberación agrícola regional. Poco a poco se fue constituyendo un mercado único, suprimiendo todo derecho aduanal y permitiendo la libre circulación de algunos productos.

##### 4.3.1.2 Los precios de garantía comunes

Al inicio de los años sesenta los precios de los diferentes productos agrícolas eran diferentes, **se acuerda su homologación**, reduciendo los precios altos, y que reciban compensaciones financieras para indemnizar a sus productores, se logró nivelar ingresos y precios entre los países miembros.

Al inicio del año se establecían los precios que habrían de regir el ciclo productivo: un **precio objetivo** máximo de garantía uniforme por producto, incluidos los menos rentable a un **precio mínimo (de intervención)**. Cuando los precios de mercado

---

<sup>6</sup> León López, Arturo. "La política agrícola de la Unión Europea". Comercio Exterior, vol. 44, núm. 4. México, abril de 1994.

bajaban más allá del mínimo, los organismos oficiales compraban la producción pagando el precio máximo.

Paralelo a estos se establecía un **precio barrera**, este se calculaba a partir del precio máximo comunitario menos costos de transporte y seguro. De esta manera, toda importación resultaba incosteable.

El cierre de la competencia del exterior, con precios más de 100% superiores a los internacionales en productos como el trigo y el arroz, explica el incremento de la tecnificación y la productividad de las unidades europeas, así como los volúmenes impresionantes de producción y exportación comunitaria de los ochentas.

#### EXPORTACIONES DE CEREALES DE LA COMUNIDAD EUROPEA (MILLONES DE TONELADAS)

	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
TOTAL MUNDIAL	194	100	219	100	220	100	210	100
COMUNIDAD EUROPEA	25	13	26	12	31	14	35	16

#### 4.3.1.3 El fondo europeo de orientación y garantía agrícola

Al comenzar el proceso de construcción de la CEE se reconocía que las disparidades entre los países, regiones y unidades de producción se tenían que atemperar o suprimir. Para ello se estableció un **mecanismo solidario de financiamiento** entre los estados mediante el cual las naciones aceptaron compartir los costos a que dieran lugar las políticas definidas, canalizando los recursos en función de los gastos y las necesidades de los países y no de su procedencia. Las aportaciones se establecieron según la importancia de las economías.

El resto provendría de las tarifas a la importación de productos agrícolas de cada país. Como algunas naciones realizaban importaciones cuantiosas, su porcentaje era más elevado que el asignado oficialmente.

En 1971 se decretó que la Comunidad operara con recursos propios, aunque se mantuvo el principio de solidaridad financiera. Se conservaron los impuestos a la importación de productos agrícolas y se integraron otros recursos, como los derechos de aduana.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas tiene dos secciones. **La orientación**, cuyo objetivo al principio era disminuir las desigualdades mencionadas, tiene entre sus funciones transformar las estructuras productivas nacionales y regionales más atrasadas, **la de garantía** se encarga de intervenir en los mercados y almacenar excedentes.

El Fondo también se ocupa de crear la **infraestructura para manejar grandes inventarios** que puedan ofrecerse cuando los productos alcancen el mayor precio o su demanda externa sea favorable. Así paga altos subsidios para que la producción se exporte.

Asegurados precios, compra y exportación de los productos, los agricultores europeos emprendieron diversas acciones para elevar sus rendimientos mediante la mejora de sus equipos, insumos, infraestructura y formación técnica.

Asimismo, impulsó una transformación trascendental del agro europeo (la "segunda revolución técnica de la agricultura"), que se caracterizó por la desaparición de todo vestigio de la agricultura tradicional autosuficiente y por un cambio radical en la relación entre industrial y la agricultura, en la cual la primera se ocupó del abastecimiento de insumos necesarios a cambio de que la segunda cumpliera el suministro seguro, permanente y estable.

#### 4.3.1.4 La preferencia comunitaria

Los elementos que surgieron estimularon de inmediato la producción. El factor clave que complementó ese conjunto de medidas fue la exigencia de comprar y vender primero en Europa, es decir la **preferencia comunitaria**. Esta hizo necesario emprender acciones más profundas y más delicadas, pues ya no se trataba sólo de solidaridad financiera, crédito y precios comunes, sino también de la **apertura de las fronteras** y el establecimiento de tarifas a las importaciones extracomunitarias. En 1967 se habían suprimido los derechos de aduana entre los países y se habían establecido precios comunes, haciendo realidad la libre circulación de mercancías agrícolas producidas en la Comunidad.

Asimismo, mientras que en 1968 el mercado común de productos representaba casi 6,000 millones de dólares, en 1992 ascendió a 115,700 millones, es decir, casi 20 veces más. La participación del comercio intercomunitario en el mercado mundial se elevó de 11.8% en 1957 a 22.3% en 1987.

Que Europa se convirtiera en uno de los pocos mercados solventes importantes y fuese difícil de penetrar afectó a otros países productores. Estados Unidos había sido uno de los principales proveedores de ese mercado, por lo que la caída de las importaciones europeas generó conflictos que se agravaron cuando la CEE se convirtió en potencia productiva y en un verdadero competidor en el mercado internacional.

Otro problema radica en el impuesto cobrado en la frontera comunitaria a cualquier mercancía agrícola extranjera que participe en la Comunidad. Por un tiempo el impuesto tuvo un significado muy importante en la aportación de cada país al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

Sin embargo, dadas las reglas que se establecieron con la preferencia comunitaria, los recursos obtenidos se distribuyeron conforme a los volúmenes de producción y no según los montos aportados. Así recibió más quien importó menos y aportó menos quien produjo más.



#### 4.3.2 Los resultados de la política agrícola común

Luego de más de dos decenios de déficit alimentarios, a principios de los setenta la Comunidad logró la autosuficiencia en productos como trigo, leche, huevos, azúcar, mantequilla y carne. Diez años después, en 1981-1982, ya exportaba 19 millones de toneladas de trigo, cifra que se elevó a 27 millones en 1992, la región se había convertido en la segunda potencia agrícola mundial. En menos de dos decenios se emprendieron cambios radicales en las unidades de producción.

Uno de los resultados fue el impresionante crecimiento de la productividad: en los últimos años los rendimientos del trigo superaron los obtenidos en Estados Unidos, primera potencia cerealera del mundo. Las unidades agrícolas cambiaron drásticamente sus métodos de producción y mejoramiento genético vegetal y animal e incrementaron la mecanización y la motorización.

Los logros de la PAC constituyen un elemento fundamental en el proceso de integración de la Comunidad. El crecimiento de la producción, la igualdad de precios y la preferencia comunitaria impulsaron el libre intercambio de mercancías entre los países miembros, lo que hizo necesario eliminar todo un conjunto de normas y controles aduaneros e instrumentar mecanismos expeditos para canalizar hacia las arcas del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas los recursos recaudados en las aduanas provenientes de la importación de productos extracomunitarios.

#### 4.3.3 Los efectos no deseados

El notable impulso de la producción -sin limitaciones durante más de 30 años- y su integración a la de otros grandes productores del mundo, saturaron la demanda mundial de alimentos la relación de subsidios a precios puede verse en el cuadro.

**SUBSIDIO A LA PRODUCCION DE ALGUNOS BIENES ALIMENTICIOS  
(PORCENTAJE DEL PRECIOS DE LOS PRODUCTOS)**

PRODUCTO	COMUNIDAD EUROPEA	ESTADOS UNIDOS
TRIGO	52	33
CEREALES	58	22
OLEAGINOSAS	65	7
LECHE	67	56

Cuando Europa se convirtió en excedentaria, los subsidios a la exportación superaron con amplitud el monto recaudado por los impuestos a las importaciones y la saturación presionó a la baja los precios y la producción.

La comunidad congeló los precios de garantía, aunque mantuvo el estímulo a las exportaciones. Sin embargo, no fue posible contener el aumento de los costos y el margen de utilidad de los productores registró una tendencia descendente en tanto los inventarios no dejaban de aumentar. Para combatir esa situación, los gobiernos

tuvieron que reasignar recursos adicionales a la Comunidad en perjuicio de otros rubros.

Con respecto al incremento de la producción, el monto de los recursos orientados a la agricultura ha sido desproporcionado, lo cual ha dado lugar a que los demás grupos sociales consideren al sector agrícola como muy ineficiente.

Los grandes volúmenes de producción sin salida dieron lugar a una tendencia decreciente de los precios internos, sin llegar a los niveles internacionales. El modelo de modernización de las explotaciones (intensivo en energía e insumos) provocó un notable encarecimiento de los costos de producción y una caída de los ingresos de los productores.

Ante un problema de eficiencia productiva, los agricultores se endeudaron para capitalizarse y modernizarse aún más y mantener de esa manera su posición en el mercado. Las deudas del conjunto de los campesinos han crecido considerablemente y ha ganado importancia el papel del capital financiero, cuyo costo es cada vez más alto para los productores.

En febrero de 1999 más de 35 mil agricultores europeos se manifestaron en Bruselas (Bélgica), capital de las instituciones europeas, contra las reformas en la Política Agrícola Común (PAC) de Europa:<sup>7</sup>

Los agricultores protestaron contra la intención de los responsables agrícolas de reducir las ayudas directas a la renta de los agricultores.

Las modificaciones a la política agrícola prevén una reducción de las subvenciones a los agricultores europeos para el periodo presupuestario 2000-2006, en 15% las ayudas al sector lácteo, 20% menos para los cereales y 30% de reducción para la carne, por lo que éstos protestaron en forma pacífica

"Las proposiciones actuales nos quieren llevar hacia un modelo de agricultura a la americana donde sólo vale la competitividad, nosotros pensamos que la agricultura europea es mucho más, es una forma de vida y de cultura" y "no llegar a un modelo hamburguesa a la americana"

---

<sup>7</sup> EL FINANCIERO 23 de febrero de 1999

#### 4.4 El Nuevo Orden Agrícola Internacional y el Acuerdo entre EUA y la CEE

En el marco de las políticas agrícolas marcadamente preferenciales hacia el campo en los países desarrollados, durante las décadas de los 70s y 80s se consolidó la nueva división agrícola del trabajo, donde los países desarrollados, abarcan la producción de todos los cultivos de la nueva estructura productiva mundial. Sin embargo, asumen un peso mayor en la producción de cereales y productos de origen animal. En cambio, la tendencia en los países subdesarrollados es substituir la producción de materias primas tradicionales por frutas, flores y hortalizas.

Al inicio de los años noventa, las condiciones que prevalecieron durante la década de los ochenta cambiaron, la recuperación económica en Estados Unidos, la recesión en Japón y el debilitamiento de Alemania Federal por el costo de la unificación, resquebrajaron las condiciones para mantener una onerosa producción cerealera debido a dos causas centrales <sup>8</sup>

- a) No se tienen ya las condiciones económicas para sostener una guerra comercial tan costosa,
- b) Se debilitaron las presiones de la lucha por la hegemonía económica, razón por la cual la guerra agrícola comercial se atenuó.

Consecuentemente, se generó una tendencia a desestimular la producción cerealera interna tanto en Estados Unidos como en la Comunidad Económica Europea a través de la transformación de los subsidios vía precio en apoyos directos al productor con el fin de contrarrestar la sobreproducción y alinear los precios internos a los internacionales

##### 4.4.1 El GATT y la Reforma del Comercio Agrícola <sup>9</sup>

La Ronda Uruguay del GATT nace en 1986 con el encargo de modificar las prácticas y normas vigentes en el comercio mundial de alimentos, eliminando el régimen de excepción a que estaba sujeto hasta entonces. Se trataba de suprimir prácticas proteccionistas, la existencia de mercados cerrados, inducir la baja en los aranceles y a la vez cancelar los subsidios distorcionantes canalizados ya sea a productores o exportadores. La propuesta estadounidense proponía un plazo máximo de 10 años para que el sector estuviera libre de aranceles y subsidios. Sin embargo, los países de la Comunidad Económica Europea y los del sureste asiático encabezados por Japón se opusieron a la propuesta, por lo que sólo se dieron medidas disciplinarias para un periodo de 6 años, para ser evaluada en una nueva junta.

En la Europa comunitaria hay tres veces más de agricultores que en Estados Unidos, con una tercera parte de la superficie agrícola (una relación de 1 a 9). En subsidios, el contribuyente europeo paga 5 veces más por hectárea que el estadounidense. Pero éstos pagan 2.5 más por productor que la CEE.

---

<sup>8</sup> Rubio, Blanca. "La vía agroexportadora-neoliberal en América Latina y el nuevo orden agrícola internacional" p 191

<sup>9</sup> Tomado de Trápaga Delfin, Yolanda. "La Ronda Uruguay y la agricultura: un balance inicial".

## Estructuras Agropecuarias de la Comunidad Europea y Estados Unidos

	CEE	EUA
Número de agricultores (mil)	9.9	3.0
Superficie cultivada (mil has.)	109.0	43.1
Costo por ha. para el Contribuyente \$	500.0	94.0
Subsidios medios por agricultor año (miles)	8.0	20.0
Subsidios totales (miles \$)	79.2	68.0

Desde hace años la CEE enfrentaba ya una reforma de su política agropecuaria que tiende fundamentalmente a abaratar los altos costos de un esquema de producción y exportación subsidiadas de enormes volúmenes de cereales, carne de bovino y lácteos.

En diciembre de 1993 la Ronda Uruguay llegó a su conclusión exitosa, tras siete años de conflictivos debates que en algún momento trabaron su desarrollo.

La complejidad de las negociaciones y del acuerdo mismo, se explica fundamentalmente por la existencia de estructuras agropecuarias diferentes, que lograron una altísima productividad y fuertes niveles de sobreproducción con un alto costo económico.

### 4.4.1.1 Los acuerdos alcanzados y sus implicaciones

- El contexto económico mundial jugó a favor de una solución del enfrentamiento abierto entre los Estados Unidos y la CEE, así como con los países asiáticos. La crisis de empleo en Europa, la recesión en Japón y la debilidad de la recuperación en Estados Unidos impedía llevar el enfrentamiento más allá de la mesa de negociaciones. Reactivar el crecimiento era un imperativo mundial, la ruptura de las negociaciones hubiera impedido cualquier intento en este sentido. El proteccionismo y las guerras comerciales se hubieran generalizado, impactando negativamente las expectativas de inversión a nivel mundial.

El avance en las negociaciones agrícolas se completó con la aceptación de Japón y Corea del Sur de abrir sus mercados de arroz a las importaciones. La oposición de estos países a la proposición estadounidense de liberalizar el comercio agrícola, si bien fue poco publicitada, constituía uno de los nudos más difíciles de desatar. Más por razones políticas que por una conversión súbita al libre comercio, aceptaron abrir sus mercados. En palabras del primer ministro japonés no había otra alternativa.

- El acuerdo no altero básicamente la correlación de fuerzas existente en los mercados agrícolas a nivel planetario. Estados Unidos y la CEE continuaron siendo las principales potencias del mercado agrícola a nivel mundial. Más bien confirmó la tendencia puesta en marcha desde 1987 por los países de la OCDE de reestructurar sus políticas agrícolas, con el objetivo de reorientar y disminuir los flujos de capital hacia el campo, abaratando con ello el costosísimo sistema de

subsidios, mediante el establecimiento de un sistema de pagos directos que permitiera reorganizar el entorno rural conservando a sus agricultores.

- En todo caso, si no se puede declarar un gran ganador de la Ronda Uruguay, no cabe la menor duda que su conclusión exitosa se realizó sobre la espalda de más de 80 países subdesarrollados, que son los grandes perdedores. Jamás se discutieron los problemas que enfrentan sus productos en el comercio mundial y de los cuales son los principales exportadores.

Los casos del cacao, del café, del plátano, por mencionar sólo algunos, jamás estuvieron en la mesa de discusiones. La comercialización de estos productos siguió regida por el tipo de estructura que determinen los países industriales, ya sean cuotas, acuerdos especiales, etc.

El libre comercio en estos productos sigue estando a criterio de los compradores. Tampoco se discutió el marco para resolver los problemas de abasto de alimentos básicos de los países subdesarrollados, ni mucho menos las condiciones mínimas para que sus aparatos agrícolas puedan ser capaces de alimentar a sus poblaciones.

El principio de no discriminación que supuestamente es el eje del funcionamiento del GATT, una vez más quedo en entredicho. De ahí que uno de los objetivos después de clausurada la Ronda Uruguay fue la transformación del GATT en un organismo del nivel del Fondo Monetario Internacional (la Organización Mundial de Comercio) con autoridad para intervenir en asuntos de política doméstica de los países miembros, así como con capacidad de imponer sanciones, ya que hasta ese momento el GATT solo había sido un tratado con partes contratantes, pero no con miembros.

#### **4.5 Balance general**

Como resultado del análisis expuesto hasta este punto, se evidencia la tendencia a la protección gubernamental al sector agropecuario en los países desarrollados: en primer lugar, por su carácter estratégico para asegurar la alimentación de su población, o mantener la soberanía alimentaria, y, en segundo lugar, para expandir las exportaciones de los productos agropecuarios.

Esta protección, que además se realiza de una manera decidida, se da a través de múltiples mecanismos: apoyo directo a los productores, subsidios a los procesos de producción y comercialización, facilidades fiscales, tasas de interés preferenciales.

En México, la compulsión por abrir indiscriminadamente el mercado a los productos agropecuario, así como la de acabar con los subsidios, no tiene correspondencia con la política de otros países, mismos que hacen uso en forma abierta de los apoyos.

## **CAPITULO V**

### **MAIZ Y TRATADO DE LIBRE COMERCIO**

El propósito de este capítulo es explorar tanto la dirección como la dimensión de las repercusiones económicas que puede arrojar y está ocasionando el componente agrícola del TLC sobre la cadena producción-consumo del maíz y definir una posición general al respecto.

En consideración de la complejidad y profundidad del tema, se busca presentar solamente una evaluación cualitativa, tomando como base razonamientos a priori y estadísticas fácilmente disponibles, así como las probables alternativas para neutralizar nuestra situación de desventaja en lo que concierne al cultivo del maíz.

Las negociaciones comenzaron a partir de una declaración conjunta emitida el 11 de junio de 1990 en Washington D.C. en ocasión de una visita del Presidente Mexicano, Carlos Salinas de Gortari a Estados Unidos, Salinas y su homólogo estadounidense George Bush, anunciaron en esa declaración su intención de negociar un acuerdo del libre comercio entre sus respectivos países. Tal declaración, al parecer, sorprendió y preocupó a Canadá, dado que para esas fechas ya estaba en vigor un acuerdo similar entre el país boreal y Estados Unidos, muy probablemente, Ottawa sintió que permanecer al margen del nuevo acuerdo podría afectar sus relaciones con su vecino del sur y principal socio comercial. Por lo tanto, en septiembre de 1990 el primer ministro canadiense, Brian Mulroney, solicitó oficialmente participar en las venideras negociaciones. Su petición recibió de inmediato el beneplácito de Washington.

#### **5.1 El maíz en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)**

Debido a la gran importancia que tiene el maíz en la agricultura mexicana, en las negociaciones del TLC se consideró de manera especial a este producto, por ello junto con el frijol y la leche en polvo, al maíz se le asignó el período de desgravación más largo, que es de 15 años, cabe señalar que en todos los demás productos agropecuarios la desgravación se dará en un periodo de diez años.

En virtud de lo anterior, una vez entrado en vigor el TLC, los países participantes eliminaron las licencias y permisos previos de importación, que se sustituyeron por el mecanismo de arancel-cuota. Mediante este sistema, México se comprometió a adquirir durante 1994 hasta 2.5 millones de toneladas de maíz libre de arancel proveniente de Estados Unidos y mil toneladas de Canadá, volúmenes que tendrán un incremento anual de 3% durante los siguientes 14 años.

Es importante señalar, que al término del período de transición, la cuota de importación proveniente de los Estados Unidos libre de impuestos ascenderá a 3 millones 671 mil 334 toneladas, cifra que representa el 25% de la producción promedio generada en los años 1989-1993, período tomado como referencia para las negociaciones del TLC.

A partir de la apertura del mercado del maíz a la competencia del exterior dentro del TLC, se estableció para México un esquema de arancel-cuota en sustitución del permiso previo de importación del maíz, con un arancel equivalente base 1994 = 215 %, decreciente de acuerdo a una desgravación de plazo extralargo a 15 años, durante el cual, hasta los primeros seis será del 24% y en el resto del periodo lineal. Cuando la importación supere la cuota de acceso, se aplicará dicho arancel equivalente fijo que no debe ser menor al “arancel equivalente ad-valorem”.

En el caso del maíz se explicita con la desgravación para las demás importaciones, ya que para las provenientes de los Estados Unidos, hay una cuota con arancel cero de 2.5 millones de toneladas con un crecimiento anual de 3.0%<sup>1</sup>

El arancel de 215% se aplica a las importaciones fuera del cuerpo del Tratado de Libre Comercio. Atendiendo a ésta política en relación con las cuotas y considerando el crecimiento desde su aplicación, los cupos y el arancel de maíz son los siguientes:

AÑO	CUOTA* (miles de toneladas)	ARANCEL** BASE =215%
1994	2,500.0	206.4
1995	2,575.0	197.8
1996	2,652.3	189.2
1997	2,731.8	180.6
1998	2,813.8	172.2
1999	2,898.2	163.4
2000	2,985.1	145.2
2001	3,074.7	127.1
2002	3,166.9	108.9
2003	3,261.9	90.8
2004	3,359.8	72.6
2005	3,460.6	54.5
2006	3,564.4	36.3
2007	3,671.3	18.2
2008	Libre	0

\* Libre de impuestos procedente de E.U.

\*\* Aplicable a importaciones fuera de cuota.

En el caso del maíz, el proceso de apertura se dará en forma más abrupta que el propuesto porque la cuota es elevada desde su inicio, ello aunado a que el esquema de incorporación paulatina al libre mercado del TLC no ha sido respetado, ya que las cuotas de importación autorizadas y ejercidas del grano libre de arancel están muy por encima de las cuotas sin gravamen originalmente pactadas.

IMPORTACIONES DE MAIZ	
AÑO	VOLUMEN
1990	4'102,443
1991	1'421,705
1992	1'283,400
1993	174,216
1994	2'710,300
1995	2'636,044
1996	4'447,386
1997	2'469,190
1998	5'192,200

Fuente: Banco de México/SECOFI

1 Es importante señalar que los cupos de importación que se mencionan, no significan la cantidad que se tenga que importar obligatoriamente, ya que sólo representa la cantidad que en un momento dado se podrá disponer, es decir, que si el país no tiene necesidad de importar, no lo hará.

### 5.1.1 Otros acuerdos del TLC

El acuerdo bilateral asumido entre México y Estados Unidos establece, en reconocimiento de la asimetría productiva, existente entre ambos países, un ritmo de desgravación más acelerado para la parte estadounidense.

Con respecto a los "apoyos internos", o sea, subsidios gubernamentales a la actividad agropecuaria, el TLC reconoce el derechos de los tres países a mantenerlos, procurando que no causen distorsiones severas sobre el comercio y la producción y no violen compromisos de reducción establecidos con el GATT. Estas disposiciones, favorables a la conservación de los subsidios internos en el marco del TLC, derivan del hecho de que a nivel internacional no se han podido establecer acuerdos tendientes a su supresión.

Con respecto a el uso de los subsidios dirigidos a la exportación, su carácter altamente distorsionante impulsa a su eliminación dentro del TLC, comprometiéndose los tres países a buscar su erradicación a nivel mundial. En caso de que ocurra la exportación subsidiada de parte de uno de los socios, la parte importadora afectada cobrará impuestos compensatorios.

## 5.2 Las asimetrías productivas y los posibles efectos del TLC

Existe amplio consenso entre los diversos analistas del tema, sobre las asimetrías productivas entre México y EUA las cuales quedaron de manifiesto en los capítulos 3 y 4 del presente trabajo de tesis; no ocurre lo mismo, sobre los posibles efectos que podrá tener sobre nuestra agricultura. Sobre este último aspecto, en el presente apartado se presentan los principales enfoques sobre la materia, buscando hacer un balance de consenso en lo que refiere al maíz:

Con la creación de una zona de libre comercio en Norteamérica, Estados Unidos trata de aliviar su dependencia de importaciones extrarregionales provenientes de países que practican una política comercial poco amistosa y esa es la apuesta de México y Canadá desplazar a Japón, Corea, etc., como proveedores de Estados Unidos.

En EUA "...la apertura comercial sólo afectará a un sector pequeño y localizado de productores en que forma estacional compite con los agricultores mexicanos dedicados a la producción horto-frutícola.... En cambio para México, el TLC impactará en forma devastadora la producción de artículos básicos..., como lo son los granos,... El factor asimétrico que impacta negativamente a México es cuantitativo y cualitativo..., por un lado pone en riesgo a gran parte del territorio agrícola y a la mayoría de los productores, también se convierte en factor de extrema inseguridad alimentaria..."<sup>2</sup>

---

2 Fritscher Mundt, Magda, El TLC, el GATT y la Reforma Agrícola en México.



Para Estados Unidos el vínculo con México constituye una pequeña fracción de su comercio agropecuario total (entre el 5 y el 8%), el TLC no significa de hecho una liberalización comercial de su agricultura, para México cuyo comercio sectorial (entre el 80 y el 90%) es con ese país, el impacto del tratado es avasallador.

Dado que la relación comercial con Estados Unidos abarca la casi totalidad del comercio agropecuario de México, el TLC impactará globalmente a su sector agropecuario. Los sectores más dañados por la apertura comercial serán los granos básicos, respecto a los cuales distintos estudios sobre competitividad han indicado los bajos niveles que detentan: en maíz, solo el 11.9% de la superficie es competitiva.

“El acuerdo agropecuario entre México y Estado Unidos a través del TLC es inédito en el mundo por su radicalidad, alcances y plazos....contrasta notablemente con otros acuerdos... cuya meta son reducciones arancelarias, ...”<sup>3</sup> tales como el de Canadá-EUA, la misma “Ronda de Uruguay no logró avanzar en sus pretensiones de liberalización comercial más allá de ciertos acuerdos respecto a acceso a mercados y reducción de subsidios...”<sup>4</sup>

Bajo un enfoque de competitividad, un análisis comparativo en costos de la mayoría de regiones del país y de los Estados Unidos da resultados poco favorables para México. No obstante esta característica no es la única que puede lograr competitividad, ya que si se marca claramente la diferenciación del grano para atender nichos de mercado, puede resultar tal vez la única salida económica viable para los productores de grano del centro y sur del país.

El comercio entre Estados Unidos y México es predominantemente de granos, semillas oleaginosas y productos de ganado. El comercio agrícola entre México y Canadá es poco y se constituye principalmente de granos que van a México y cerveza exportada a Canadá.

Los “ganadores” de un TLC que redujera las barreras comerciales serían los productores de grano de Estados Unidos, particularmente de maíz, así como productores de frutas y legumbres del norte de México, ya preparados para vender a Estados Unidos. Los “perdedores” serían los agricultores de grano mexicanos y los productores de frutas y legumbres de Estados Unidos que enfrentan una mayor competencia de importación.

La mayoría de los autores señalan los riesgos de la migración interna en México y los flujos de mano de obra hacia Estados Unidos. La mano de obra expulsada de la agricultura mexicana se moverá a trabajos urbanos en México o se aventurará al norte en busca de empleo en Estados Unidos.

---

3 Comparando las obligaciones que impone el TLC y el GATT en el caso de México, las diferencias entre ambas instancias son significativas:

En el año 2008 un producto cualquiera tendría en el caso del TLC un arancel igual a 0, frente a un arancel del 76% según el GATT en el año 2004.

En el marco del GATT México hubiera podido conservar los subsidios en niveles elevados, así como los precios de garantía, en cambio adoptó la práctica anti-subsidios, erradicándolos de las áreas donde existían.

4 Fritscher Mundt, Magda. El TLC, el GATT y la Reforma Agrícola en México.

Los estudios cuantitativos por lo general confirman las evaluaciones cualitativas de ganancias para los productores de ganado, semillas oleaginosas y granos, y de pérdidas para los que compiten con México en frutas y legumbres. A continuación se presenta los resultados de algunos modelos matemáticos elaborados para estimar los posibles efectos:

**RESULTADOS SECTORIALES DE ESCENARIO ALTERNATIVOS PARA EL TLC<sup>5</sup>**  
(cambio porcentual a partir del modelo base)

	Escenario			
	1	2	3	4
<b>Estados Unidos</b>				
Producción de grano para alimento	0.7	1.5	1.2	0.1
Exportaciones de grano para alimento	80.8	130.6	140.7	86.9
Producción de maíz para alimento	7.5	8.8	9.1	4.4
Exportaciones de maíz para alimento	192.9	209.3	222.8	118.4
Producción de grano para forraje	0.9	1.6	1.5	0.5
Exportaciones de grano para forraje	52.1	71.4	74.1	55.6
Producción de frutas y legumbres	0.3	1.1	0.9	-0.1
Exportaciones de frutas y legumbres	14.8	14.7	15.0	16.2
Producción de oleaginosas	1.3	2.7	2.5	0.6
Exportaciones de oleaginosas	8.0	16.4	18.3	9.9
<b>México</b>				
Producción de grano para alimento	-6.5	-16.4	-14.1	-7.4
Producción de maíz para alimento	-15.2	-21.7	-20.2	-1.4
Producción de grano para forraje	-3.2	-5.6	-5.0	-3.7
Producción de frutas y legumbres	10.3	10.1	9.6	8.2
Exportaciones de frutas y legumbres	25.8	25.6	-46.5	-13.9
Producción de oleaginosas	-4.7	-45.6	-46.5	-13.9

1= Liberalización comercial, eliminación de aranceles y cuotas en todos los sectores

2= Liberalización comercial y liberalización agrícola en México; eliminación de todas las políticas mexicanas de apoyo agrícola.

3= Liberalización comercial y liberalización parcial de la agricultura en México; eliminación en México de los subsidios a los insumos, pero no de los subsidios al procesador.

4= Liberalización comercial y pagos de suficiencia en México; pago de suficiencia para el maíz.

**LOS EFECTOS EN LA PRODUCCIÓN, EL CONSUMO Y EL COMERCIO MEXICANO POR PRODUCTO<sup>6</sup>**  
(cambio porcentual)

PRODUCTO	PRODUCCIÓN MEXICANA
MAIZ	- 7.3
GRANO GRUESO	- 10.9
GANADO	0.2
GANADO VACUNO	- 0.2
GANADO PORCINO	0.5
POLLO	2.1
HUEVO	2.5
MELON	2.4
JUGO DE NARANJA	18.6
PEPINO	6.6
CEBOLLA	3.8
PIMIENTO VERDE	1.6
JITOMATE	1.6

La mayoría de los estudios cuantitativos coinciden en una importante contracción en la producción de maíz de alrededor del 20%. Estados Unidos y Canadá exportarán más grano y productos ganaderos, mientras que México producirá más frutas y legumbres.

5 Tomado de Josling Tim. "El TLC y la agricultura: una revisión de las repercusiones económicas". pp 218-227.

6 Ibid, pp 218-227.

Hay quienes opinan que esta expansión es particularmente importante para México, ya que estas cosechas emplean por lo menos el doble de mano de obra por hectárea que las cosechas de grano.

Otro punto común señalado por los diversos estudios es que, pese a las grandes ganancias potenciales, existen riesgos importantes en la transición:

En México, una apertura demasiado rápida del mercado de grano podría crear severas penurias a millones de pequeños agricultores de maíz de temporal, dando quizás como resultado una nueva ola de emigrantes hacia mercados rurales, urbanos o inclusive de Estados Unidos. En Estados Unidos y Canadá, una apertura demasiado rápida de los mercados de frutas y legumbres puede crear grupos locales pero eficaces de oposición política al tratado.

La mejor manera de evitar estos riesgos, es proceder despacio, con reducción en fases de las barreras comerciales, tanto en cosechas de granos como hortalizas.

Adicionalmente, varios autores dudan que México realmente pueda ser competitivo en el rubro hortofrutícola.<sup>7</sup>

Cabe mencionar el rápido incremento productivo en años recientes en la rama hortofrutícola de Estados Unidos, así como su éxito exportador hacia los países asiáticos, europeos y Canadá. En 1991, el valor exportado en este rubro fue superior a seis mil millones de dólares, colocándolo como el primer exportador mundial en esta rama. Ello ocurre pese a sus carencias y desventajas estacionales en este tipo de producción.

En contraste con este desempeño óptimo de parte de Estados Unidos, México posee serias dificultades en el rubro alimentario, habiendo perdido desde hace dos décadas su capacidad de autoabasto. Las carencias se han dado por lo general en el ámbito de los granos básicos, los productos forrajeros y la leche. En años más recientes, sin embargo, las importaciones han incluido también los productos cárnicos y, en menor medida, los hortofrutícolas.

Cabe hacer mención en este apartado que nuestro país no sólo padece desventajas en el ámbito productivo, sino también en lo relativo a los costos de transporte y almacenaje, sobre todo en lo que atañe a productores como el maíz, cuyas zonas de producción distan geográficamente de las de procesamiento. Se estima que, en fletes, los costos nacionales son superiores entre 70 y 110% respecto a los estadounidenses, el almacenaje, entre el 60 y el 80%.<sup>8</sup>

Frente al panorama expuesto y como una alternativa de competitividad en maíz, en el marco de la apertura comercial, se identifica la oportunidad de una integración vertical para producir alimentos a base de maíz nixtamalizado, considerado que

---

7 Véase Fritscher Mundt, Magda, y Emmerich, Gustavo Ernesto.

8 Desigualdades y libre comercio en América del Norte en El Tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto, México, UAM-Iztapalapa, 1993. pp 105

además de la demanda nacional hay un gran potencial en la población de origen mexicano que radica en Estados Unidos.

En contraste con el desarrollo del maíz en México, en Estados Unidos no tiene tradición de consumirlo como alimento humano directo, por ello la variedad más usada es el amarillo, que rinde mejores resultados tanto como forraje como materia prima para procesos industriales.

En México contamos con una gran diversidad de razas y subrazas de maíz que representan además de un gran acervo genético, una gran cantidad de materiales diferenciados para la alimentación humana, cuya producción atiende nichos de mercado para productos alimenticios muy específicos, por lo que los criterios de productividad en muchas razas en varias regiones del país han sido sobrepuestos por preferencias particulares de nichos de mercado.

### **5.3 Alternativas de competitividad en maíz<sup>9</sup>**

El término competitividad suele confundirse con la rentabilidad, la segunda se refiere básicamente a la diferencia o el cociente entre los ingresos por ventas y los costos de producción totales por unidad, la competitividad puede ser definida como la habilidad para vender productos a compradores nacionales o extranjeros a precios tan bajos o más bajos que otros oferentes potenciales.

Se dice que un país tiene una ventaja comparativa para producir un producto agrícola si tiene el más alto rendimiento por unidad de recursos invertidos, son entonces los costos de producción los que determinan la ventaja comparativa y al mismo tiempo es el elemento clave en la competitividad.

Un país, que logra un nivel de producción y bienestar óptimo, con una producción económicamente eficiente, utilizando su ventaja comparativa y con un mercado en equilibrio, es un estado ideal que solo ocurre en la teoría económica. En la realidad el resultado final es el efecto cambiando de las distorsiones del mercado y la ventaja comparativa básica, es decir, el costo de producción más todos los costos adicionales, incluyendo las ineficiencias y distorsiones, para llevar el producto al comprador potencial es lo que determina la competitividad.

Las distorsiones e ineficiencias pueden explicarse por razones no económicas (políticas o de estado), fallas del mercado debido a estructuras no transparentes o incompletas (oligopolio, monopolio), condiciones del clima y dominio de la tecnología de producción.

Bajo las condiciones actuales, los maíces de EUA compiten con los maíces nacionales, por la característica deficitarias de México y superavitaria de EUA, lo cual conjugado con la vecindad entre países otorga un atractivo especial a la compra de grano proveniente de esa nación.

---

9 Véase Sánchez Rodríguez Guillermo, Martínez Mendoza Fernando y López Ibarra Luis Angel. "Oportunidades de Desarrollo del Maíz Mexicano". FIRA Boletín Informativo. vol. XXX, num. 309, octubre de 1998.

### 5.3.1 Factores que inciden en la productividad

La política económica puede incentivar o desestimular el potencial competitivo de productos, tal es el caso de precios domésticos de productos mantenidos artificialmente bajos. Por ejemplo:

**Tipo de cambio:** Movimientos en el tipo de cambio implican cambios en el nivel de competitividad de los productos agrícolas. Con un tipo de cambio sobrevaluado es posible comprar con menos pesos mayor cantidad de bienes tasados en dólares, por lo cual las mercancías y productos de EUA son más atractivos por el contrario la subvaluación provoca que los productos extranjeros sean más caros.

**Impuestos:** La inmensa mayoría de productores de maíz en México no pagan impuestos directos por la venta de grano, lo cual favorece la competitividad del producto, el esquema fiscal pretende favorecer a la actividad primaria, no obstante el control de precios en algunos momentos puede transformarse en un impuesto negativo, ambos casos contribuyen definitivamente a disminuir la competitividad de las empresa.

Los análisis económicos tradicionales tratan o quieren tratar al maíz mexicano como un "commodity" (producto básico) no diferenciado, lo que ha originado que las estrategias de competitividad se orienten eminentemente a enfoques de productividad, ante lo cual muchas regiones agrícolas de nuestro país no serían competitivas, debido a los rezagos tecnológicos, al potencial productivo de los recursos, así como por las escalas e infraestructura productiva.

La competitividad de la producción de maíz en México se vuelve compleja y requiere de alternativas diferentes para cada región del país. Sólo las regiones altamente productivas como Sinaloa, Jalisco y el Bajío, estarían en posibilidades de competir ante el esquema de bajos costos de producción, orientando su producción vía contrato a las industrias molineras, nixtamaleras, productoras de almidones, refinadoras o como forraje para la industria pecuaria nacional.

Para las zonas Centro, Sur y Sureste, las opciones son diferentes, en estas regiones la productividad es menor, así como las economías de escala (tamaño de las parcelas agrícolas), pero estas regiones cuentan con otras ventajas comparativas como es el hecho de un fuerte autoconsumo local, que ha permitido mantener una fuerte cultura milpera, gracias a la cual se ha logrado preservar las diferentes razas de maíz, así como las tradiciones culinarias de productos de maíz.

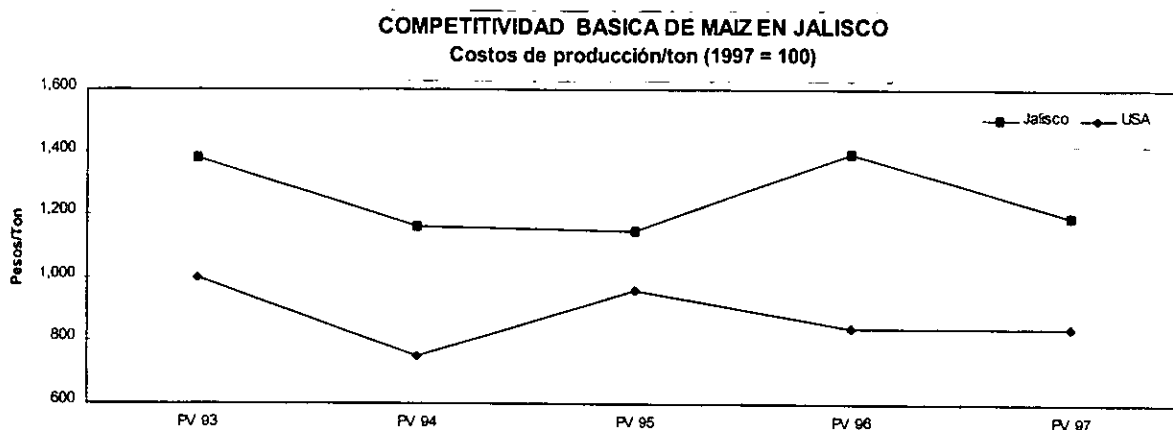
### 5.3.2 La estrategia competitiva de EUA

EUA es el principal productor de cereal del mundo, por lo tanto cualquier evento que ocurra en ese país repercute inmediatamente en el resto del orbe, y que decir del precio, éste se rige a nivel mundial por lo que suceda en los mercados de granos estadounidense, los costos de producción y los precios de ese país, en consecuencia son el parámetro mundial que marca la pauta al resto de la economía global.

Su estrategia está sustentada en la ventaja comparativa básica, es decir costos de producción, el principio es producir a más bajos costos.

### 5.3.3 Estrategia de México

La búsqueda de una ventaja competitiva sustentada en bajos costos es el camino más difícil para los productores nacionales de maíz. En términos de costo, para ser competitivos con EUA los costos de producción por tonelada deben ubicarse alrededor de los \$800/Ton., a pesos de 1997, cualquier producción por arriba de éste umbral inicia con una ventaja comparativa en contra. Bajo esta premisa solo algunas regiones productoras de maíz en México, principalmente Sinaloa, tienen potencial competitivo.



Fuente: USDA y FRA. Encuesta de rentabilidad.

### 5.3.4 Orientación a diferenciar el producto.

Diferenciar el producto es otra estrategia que permite lograr competitividad, reconocer que existen regiones del país en donde a partir de mucho esfuerzo por décadas, no se han logrado modificar los hábitos de producción de maíz, por el arraigo a tradiciones ancestrales en el consumo, el esfuerzo en esas zonas de mantener la diversidad de especies orientadas a fines de alimentación específicos, puede representar actualmente la única salida viable para mantener e incrementar la producción nacional del grano.

Los maíces blancos para consumo humano en EUA reciben un premio (sobrepeso) del 15 al 20% en relación a los maíces forrajeros amarillos, existe por lo tanto una diferenciación. En México es importante tomar esta referencia para diferenciar los maíces blancos para consumo humano y los maíces especiales utilizados en la cocina tradicional que deben recibir un sobrepeso.

EUA presenta ventajas competitivas derivadas de avances tecnológicos como la agricultura de precisión, cuentan con grandes planicies en donde se pueden mecanizar y automatizar las operaciones, la utilización de ríos para movilizar los granos a muy bajos costos a los centros de exportación, etc.

De acuerdo con lo anterior, resulta importante alentar una estrategia competitiva en la que el eje central sea la de evitar competir con los Estados Unidos en la misma categoría, mediante la diferenciación de nuestro maíz como alimenticio y expandiendo la demanda nacional e internacional de productos alimenticios de maíz mexicano.

## CAPITULO VI

### MAIZ, POLITICA DE PRECIOS Y SUBSIDIOS E INTERVENCION ESTATAL EN EL PERIODO RECIENTE, 1994-1999.

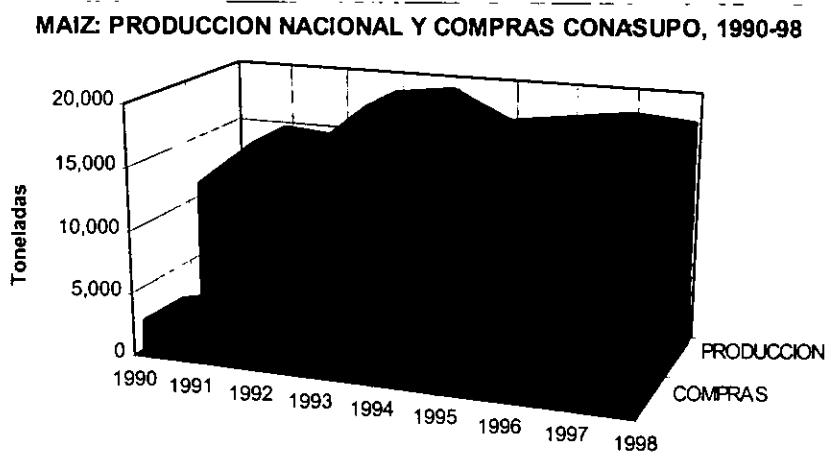
Los capítulos seis y siete constituyen la esencia del presente trabajo de tesis en virtud de que en ellos se analiza la temática principal y el objetivo central de la investigación, se busca determinar las características adoptadas por la política comercial, de precios y subsidios en los años recientes.

La década de los 90's resulta particularmente importante para el caso del maíz, en virtud de que en este periodo ocurren cambios trascendentales en la política institucional hacia el cultivo, significando una transformación cualitativa, que deja atrás décadas de manejo de una política estática a través de precios de garantía y orientación al mercado interno y evoluciona hacia una política de libre mercado, mediante la instrumentación de esquemas novedosos que obedecen principalmente a la dinámica del mercado internacional.

En el presente capítulo, se busca registrar los principales acontecimientos ocurridos en la década en materia de política institucional hacia el maíz, analizando sus implicaciones y posibles repercusiones y significado económico y social.

#### 6.1 Cambio de rumbo en la política económica del maíz y etapa de transición.

Para corregir la problemática en la comercialización descrita en el Capítulo 3°, el gobierno impulsó cambios estructurales en materia de comercialización agropecuaria y la intervención del Estado disminuyó ostensiblemente en los diversos sectores que integran la economía; ello fomentó una participación más activa del sector privado y posibilitó ir superando obstáculos y distorsiones del mercado que no permitían el desarrollo pleno del sector primario.



En el caso del sector agrícola, las empresas estatales se fueron privatizando, liquidando o involucrando exclusivamente en investigación, asistencia técnica y servicios de información.



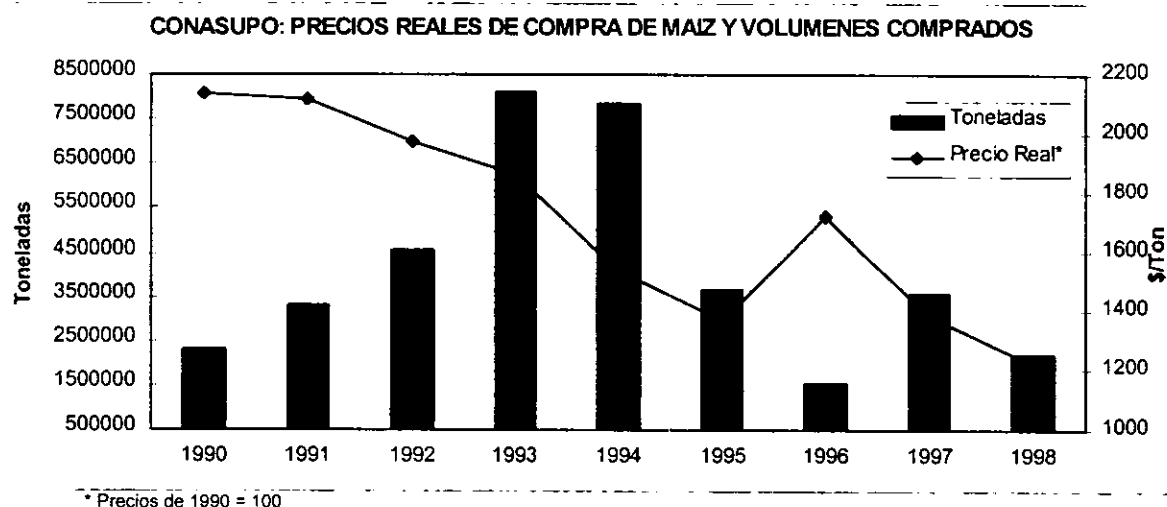
El nuevo esquema pretendía evitar distorsiones a lo largo de la cadena productiva, eliminar el costo de intermediación en la cadena de comercialización y evitar regulaciones excesivas con altos costos, por lo cual se pusieron en marcha las siguientes acciones orientadas a conformar un sector agropecuario competitivo, influenciado por el proceso de globalización de la producción y de los mercados.

- Adecuación del régimen de propiedad para fortalecer la iniciativa y autogestión de los productores rurales.
- Racionalización de los esquemas de subsidio y la sustitución por un esquema de pagos directos.
- Desarrollo y fomento de un esquema moderno de comercialización de productos agropecuarios.
- Sustitución de precios controlados por un sistema que refleje las condiciones del mercado nacional e internacional.
- Apertura comercial del sector, para impulsar su modernización y especialización creciente en áreas en las que existen ventajas comparativas.

### 6.1.1 El cambio de política

Hasta 1988 el Gobierno Federal mantuvo una política de precios que respondía al contexto de una economía protegida, basada en el mercado interno y en la fuerte intervención estatal en la economía. Hasta ese año los principales cultivos básicos estuvieron sujetos a precios de garantía y CONASUPO era la encargada de su comercialización.

A partir de 1989 el Estado procedió a modificar su esquema de participación directa en la comercialización de los productos agropecuarios, con excepción del maíz y el frijol. Para el resto de los cultivos, desaparecieron los precios de garantía, que significaban una gran diferencia entre los precios internos y los precios internacionales.



En los casos del sorgo, la soya, y en menor medida del arroz y el trigo, la liberalización comercial de los precios internos no estuvo exenta de dificultades y durante los años 1990 y 1991 se registraron serios problemas para comercializar las cosechas, a causa de los siguientes factores:

- Carencia de redes privadas de comercialización, y las deficiencias en infraestructura.
- Mayor concentración y organización de los compradores con respecto a los productores, lo que originó que las fuerzas de negociación en los mercados entre productores y compradores fueran asimétricas.
- La volatilidad de los precios internacionales y el uso de subsidios a la exportación por nuestros socios comerciales durante la época de comercialización de las cosechas nacionales.
- La apreciación del tipo de cambio, que restó competitividad a los productores agropecuarios.

El retiro de CONASUPO y la liberación comercial, fueron planteados como partes del cambio estructural; esta determinación provocó una serie de problemas para la venta de cosechas: ¿a quién vender?, ¿cómo trasladar los productos?, ¿costos de almacenamiento y transporte?, ¿precios de los productos agropecuarios?.

### 6.1.2 Política de transición:

La política de transición aplicada a partir de 1990 continuó protegiendo y controlando el maíz y el frijol por considerarlos delicados, fueron los únicos que durante el periodo 1989-94 continuaron bajo el esquema de intervención gubernamental, operando con precios de garantía y el compromiso por parte de CONASUPO de adquirir toda la oferta presentada por los agricultores, adicionalmente los precios de compra fueron particularmente altos.

Con esta política de instrumentación temporal, se buscaba alcanzar los siguientes objetivos, a fin de avanzar gradualmente hacia la liberación del mercado del maíz:

- a) Transferir ingresos a los productores pobres a través de mayores precios de garantía, para de alguna manera coadyuvar a su capitalización.
- b) Generar un proceso de alivio a la tensión social para lograr la reforma del artículo 27 constitucional.
- c) Contar con suficiente producción para negociar con ventaja el TLC.

El retiro paulatino de CONASUPO en las actividades comerciales de productos agrícolas, excepto maíz-frijol y los fuertes problemas de comercialización que presentaron varios productos, ocasionó que los agricultores orientaran su atención a los productos con mayor seguridad, como fue el caso del maíz, que con el precio de garantía aseguraba un ingreso mínimo predeterminado para el agricultor.

### PRECIOS NOMINALES Y REALES DE PRODUCTOS AGRICOLAS PESOS POR TONELADA

CULTIVO	PRECIOS NOMINALES				PRECIOS REALES DE 1995			INDICES (1989-100)	
	1989	1993	1995	1996 <sup>1/</sup>	1989	1993	1995	1993	1995
MAIZ	435	750	1,267	1,109	1,322	1,254	1,267	94.9	95.8
FRIJOL	924	2,150	1,960	3,500 <sup>2/</sup>	2,805	3,498	1,960	124.7	69.9
SORGO	320	440	996	1,026	971	716	996	73.7	102.6
TRIGO	395	603	1,000	1,541	1,199	981	1,000	81.8	83.4
CARTAMO	680	795	1,400	1,625 <sup>2/</sup>	2,064	1,293	1,400	62.6	67.8
SOYA	986	995	1,300	2,333	2,993	1,619	1,300	54.1	43.4

1/ Precios de indiferencia elaborados por ASERCA para el mes de octubre

2/ Estimados

FUENTE: SAGAR/FIRA, Base de datos de costos de producción SUECO

Para el resto de los granos básicos y oleaginosas, de 1989 a 1991 se aplicaron medidas para propiciar el surgimiento de la comercialización privada y se adoptó un esquema de precios de concertación, promoviendo la firma de contratos de compra-venta entre industriales y productores, así como el establecimiento de aranceles estacionales para la soya, sorgo y oleaginosas.

Por el lado del consumo y como condición previa al cese de todo subsidio general a la tortilla de maíz, se trató de identificar con persistencia a las familias urbanas más necesitadas a fin de encauzar únicamente hacia ellas un monto menos reducido de subsidios. En 1991 se creó el FIDELIST (Fideicomiso de Liquidación del Subsidio a la Tortilla), como alternativa a la canalización de subsidios dirigidos.

## **6.2 Creación de ASERCA**

El 16 de abril de 1991 por Decreto presidencial fue creada la empresa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), como un órgano desconcentrado dependiente de la SAGAR, asignándosele las siguientes atribuciones:

- Fomento a las organizaciones de productores para la comercialización y capacitación
- Fomento de infraestructura básica para el desarrollo eficiente de los procesos de comercialización
- Elaboración, promoción y desarrollo de sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios.
- Fomento al desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado.
- Promover líneas de crédito para apoyar la comercialización.
- Fomentar la creación de una Bolsa Agropecuaria, hacia la que se oriente la comercialización privada.
- Fomento a la creación de una sociedad de inversión de capitales, que apoye la construcción de empresas comercializadoras especializadas por región o por producto.
- Fomento a la exportación de productos agropecuarios.

ASERCA es diferente a CONASUPO en que no puede realizar compras de productos agropecuarios por cuenta propia o de terceros, según el artículo 2o. del decreto constitutivo.

A partir del retiro de CONASUPO de la comercialización de la mayoría de los granos entre 1988 y 1990, se presentaron dificultades en comercializar las cosechas de trigo, sorgo soya, arroz y otros granos, ya sea por caídas no anticipadas en los precios internacionales, practicas semi-monopólicas entre los compradores, o deficiencias en la infraestructura regional.

Al reconocer estos problemas el Gobierno consideró necesario un proceso de transición, durante el que se instrumentaron una serie de programas de apoyo a la

comercialización. Desde su aplicación en junio de 1991, los esquemas empleados se basaron en la entrega de recursos fiscales para apoyar la comercialización de aquellos productos que por sus características, problemática y diferencias estructurales los necesitaran.

El monto de los apoyos a la comercialización se definió con la metodología de precios de indiferencia (Véase capítulo 1°), esto es, el precio al cual resulta indistinta la compra de un producto nacional frente al mismo producto de origen importado puesto en plaza de consumo. Mediante este esquema, la comercialización se desarrolló, propiciando que las cosechas nacionales compitieran en igualdad de condiciones con las importaciones.

Los apoyos a la comercialización para maíz y frijol fueron canalizados a través de CONASUPO integrados en el precio de compra, en tanto que para el resto de los productos se otorgaron a través de ASERCA. Estos apoyos fueron otorgados bajo diferentes modalidades: pago fijo único por tonelada regional, o pago por tonelada para cubrir diferencias entre un precio objetivo predeterminado y el precio de mercado estimado a través del modelo de precios de indiferencia.

Los apoyos canalizados al sector agropecuario a través de ASERCA estuvieron orientados a apoyar la comercialización, y no tanto para apoyar el ingreso de los productores, es decir, son transferidos a través del comprador final de las cosechas, así en el caso del trigo los apoyos se otorgaron a la industria molinera, en el caso de la soya a la industria aceitera, etc.

Esta estrategia resultó ser menos costosa que la intervención previa a través de CONASUPO, constituyéndose como elemento clave en la transición hacia mercados libres. La liberalización de los mercados nacionales de granos quedó institucionalizada con el ingreso de nuestro país al TLC, en 1994.

A principios de 1995 por la devaluación del peso los precios domésticos se alinearon a los internacionales, de tal forma que se hizo prácticamente innecesario otorgar apoyos monetarios a través de ASERCA, para que los productores de granos diferentes al maíz y frijol recibieran los precios de concertación originalmente definidos para 1995.

### **6.3 Instauración de PROCAMPO<sup>1</sup>**

Hasta 1989 la política de precios de los granos básicos y oleaginosas provocó distorsiones en sus precios relativos, induciendo a procesos ineficientes de producción, uso de suelo y otros factores productivos e insumos.

Durante 1990-1993 se recuperaron los precios del maíz y frijol y se buscó el equilibrio con los demás productos a través de un mecanismo de apoyos directos (PROCAMPO) que guardara neutralidad ante los precios relativos.

---

<sup>1</sup> Sección documentada a partir de Claridades Agropecuarias, PROCAMPO 1994-1998. ASERCA-SAGAR México, Diciembre 1998. Revista.

PROCAMPO sustituiría gradualmente el apoyo otorgado a través de los precios de garantía por otro sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con los principales granos y oleaginosas.

Al estar determinado el apoyo de PROCAMPO por la variable superficie e independientemente de que se comercialice o no la producción, se deduce que este esquema de apoyo busca estimular la reconversión productiva hacia actividades más rentables y con mayores ventajas comparativas por parte de las unidades agrícolas.

Su propósito de mediano plazo es que los productores tomen decisiones de inversión de largo plazo, ya que define la trayectoria de los apoyos que se otorgarán en los 15 años, a partir del ciclo agrícola otoño-invierno 94/95, con pagos constantes en términos reales durante los primeros 10 años y decrecientes en forma lineal a partir del onceavo año.

### **Objetivos:**

- Brindar apoyo directo a más de 3 millones de productores, de los cuales 2.2 millones de productores están al margen de los sistemas actuales por destinar una parte significativa de su producción al autoconsumo.
- Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad.
- Apoyar al ingreso de los productores y dar certidumbre sobre los apoyos directos que recibirán en los siguientes años.
- Compensar los subsidios que otorgan a algunos productores agrícolas otros países, especialmente los desarrollados.

#### **6.3.1 Mecánica operativa del PROCAMPO**

El Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO tiene por objeto entregar un apoyo directo al ingreso de los productores agrícolas. Este consiste en una cuota por hectárea cultivada.

Los requisitos para que los agricultores reciban este apoyo del gobierno federal son:

1. Al momento de su creación en 1994, haber acudido a inscribirse en el Padrón de PROCAMPO, y haber entregado documentación comprobatoria.
2. Haber sembrado "cultivos elegibles"<sup>2</sup>, en alguno de los ciclos del periodo 1991 a 1993.
3. Al inicio de cada ciclo agrícola, acudir al CADER que le corresponde a presentar su solicitud de apoyo, y manifestar la "superficie elegible" sembrada.

#### **6.3.2 Resultados de operación del PROCAMPO**

En cada uno de sus seis años de operación (1994 a 1999) el PROCAMPO ha beneficiado a cerca de tres millones de productores y casi catorce millones de hectáreas distribuidas en las regiones agrícolas del país.

---

2 Los "cultivos elegibles" son aquellos que eran apoyados por el sistema de "precios de garantía": maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, algodón y cártamo.

Los recursos derramados han pasado de 4.7 miles de millones de pesos en 1994 a 7.6 en 1997. En el periodo señalado el monto acumulado asciende a 24,586 millones de pesos. La superficie beneficiada, rebasa tres cuartas partes del total nacional sembrado con los principales cultivos y plantaciones.

**PROCAMPO resultados de operación; años agrícolas 1994 - 1997**

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997
Productores beneficiados	3.3	2.7	2.9	2.9
Superficie apoyada (has.)	13.6	13.3	13.9	14.0
Apoyos entregados (millones \$)	4,704.2	5,751.7	6,575.1	7,554.6

Fuente : ASERCA

No obstante, al paso de los años y a partir de la situación presentada por la economía nacional, el PROCAMPO -principal programa de subsidios en cuanto a valor- ha tenido a perder valor y continuará cayendo en virtud de que su diseño contempla apoyos decrecientes.

**6.3.3 Tamaño de las unidades de producción**

Para los productores que cultivan sus predios bajo condiciones de temporal el apoyo representa, en promedio, más de la quinta parte de su ingreso, en tanto que en las áreas de riego el PROCAMPO les aporta alrededor de la doceava parte.

Destaca el hecho de que, en general, la importancia del apoyo PROCAMPO en el ingreso disminuye conforme se incrementa la superficie de las unidades de producción.

**Cobertura de PROCAMPO en la superficie sembrada; 1994 - 1997  
(Porcentaje)**

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997
PROCAMPO	76.7	74.4	76.7	76.8

Fuente : Elaborado con datos del Centro de Estadística Agropecuario, SAGAR.

Al respecto, existen numerosas propuestas por parte de organismos de productores, relativas a que se establezca un tope de número de hectáreas de apoyo para cada productor (50 hectáreas), pues muchos agricultores reciben el apoyo para una o dos hectáreas y hay otros que lo obtienen para 50, cien o más.

**6.3.4 Tipo de cultivo**

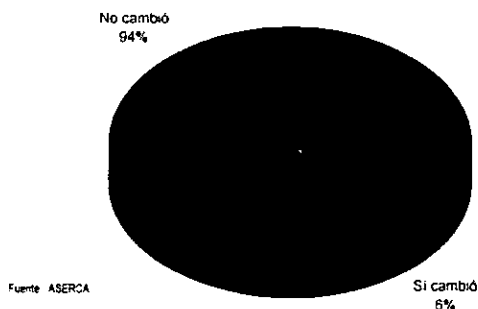
En las unidades de producción apoyadas por el PROCAMPO, los cultivos más frecuentes son los que se señalan en la siguiente tabla:

**Cultivo en las unidades de producción; en orden de importancia**

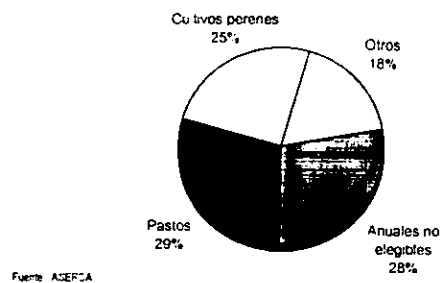
ESTRATOS DE SUPERFICIE (HAS.)				
I de 0.1 a 10.0	II de 10.1 a 45.0	III de 45.1 a 123.5	IV de 123.6 a 200.5	V de 200.6 y más
maíz	maíz	maíz	maíz	maíz
sorgo	sorgo	sorgo	sorgo	trigo
trigo	trigo	trigo	trigo	sorgo
frijol	frijol	frijol	frijol	frijol
arroz	garbanzo	algodonero	algodonero	algodonero
cebada	alfalfa	garbanzo	arroz	garbanzo
soya	cártamo	alfalfa	café	soya
algodonero	cebada	soya		cártamo
y 29 más	y 36 más	y 37 más	y 25 más	y 27 más

Sin distinción del tamaño de la unidad de producción, el maíz es el cultivo más frecuente entre los beneficiarios del PROCAMPO; le siguen en orden de importancia el sorgo y el trigo; el frijol ocupa el cuarto lugar.

**Conversión productiva entre los beneficiarios de PROCAMPO**



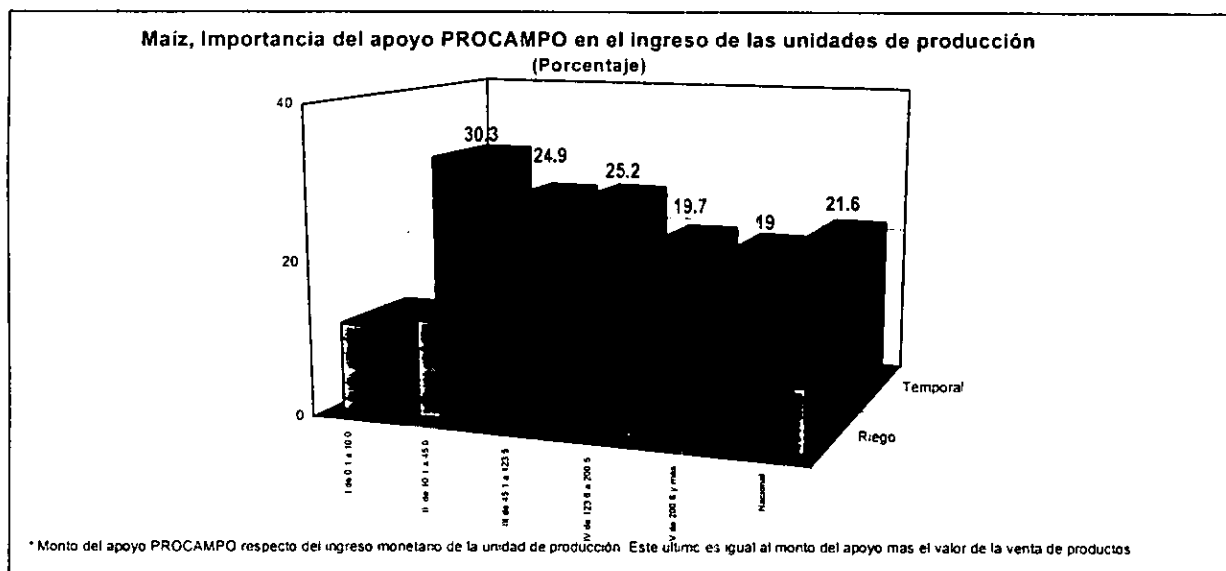
**Cambio de cultivo o de uso del suelo entre los beneficiarios del PROCAMPO**



### 6.3.5 Maíz

Para las unidades de producción que cultivan maíz de temporal el apoyo PROCAMPO aporta alrededor de la quinta parte de su ingreso monetario, en tanto que para aquellas que cuentan con riego es significativamente menor.

De la misma manera, se observa que la importancia del apoyo del PROCAMPO en el ingreso de los productores es menor conforme aumenta la superficie de la unidad de producción.



Resulta conveniente destacar que para las unidades de producción que cultivan maíz de temporal en superficies menores a 123 hectáreas, el apoyo PROCAMPO aporta más de la cuarta parte de su ingreso monetario; en contraste, en las áreas de riego de los mismos grupos el apoyo representa la décima parte de su ingreso. Lo anterior

se deriva de que los rendimientos de cultivo son menores en temporal comparados con los de riego y también es menor el valor de la producción vendida.

#### 6.4 CONASUPO, comprador de última instancia de maíz y frijol

Dada la importancia del maíz y el frijol, en número de productores y en la dieta nacional, el proceso de liberalización comercial y de precios en esos productos se rezagó en relación con el resto de los granos.

En 1990 el precio de garantía de ambos productos se ajustó al alza, muy por encima del nivel que prevalecía en los mercados internacionales. Esta situación, junto con la liberación de los demás granos y oleaginosas, propició que muchos agricultores, principalmente en el Noroeste y en el Bajío, sustituyeran sus cultivos tradicionales por el maíz.

#### PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE MAIZ, 1990-1999

(Miles de hectáreas y miles de toneladas)

AÑO OFERTA/ CICLO AGRICOLA	SUPERFICIE	RENDIMIENTO (Ton/ha)	PRODUCCION	PART.	CONASUPO		
					PROG.	COMPRAS	PART.
<b>1990</b>	<b>6,445.7</b>	<b>1.73</b>	<b>11,141.7</b>				
P-V / 89-89	5,924.4	1.64	9,739.2	87%	63	1,948.9	17%
O-I / 89-90	521.3	2.69	1,402.5	13%	64	1,255.4	
						693.5	
<b>1991</b>	<b>7,406.3</b>	<b>2.02</b>	<b>14,840.3</b>				
P-V / 90-90	6,817.6	1.94	13,232.9	89%	65	3,380.7	23%
O-I / 90-91	588.7	2.90	1,707.4	11%	66	2,594.3	
						786.4	
<b>1992</b>	<b>6,998.7</b>	<b>2.09</b>	<b>14,648.3</b>				
P-V / 91-91	6,358.1	1.97	12,544.1	86%	67	3,865.9	26%
O-I / 91-92	640.6	3.28	2,104.2	14%	68	2,356.6	
						1,509.3	
<b>1993</b>	<b>7,536.0</b>	<b>2.47</b>	<b>18,648.4</b>				
P-V / 92-92	6,578.7	2.25	14,825.0	79%	69	7,513.0	40%
O-I / 92-93	957.3	3.99	3,823.4	21%	70	4,107.1	
						3,405.9	
<b>1994</b>	<b>7,750.7</b>	<b>2.49</b>	<b>19,276.0</b>				
P-V / 93-93	6,471.0	2.21	14,301.8	74%	71	8,026.8	42%
O-I / 93-94	1,279.7	3.89	4,974.2	26%	72	4,206.3	
						3,820.5	
<b>1995</b>	<b>8,529.2</b>	<b>2.24</b>	<b>19,094.8</b>				
P-V / 94-94	7,321.7	2.10	15,351.3	80%	73	5,244.5	27%
O-I / 94-95	1,207.5	3.10	3,743.5	20%	74	3,855.5	
						1,389.0	
<b>1996</b>	<b>8,785.3</b>	<b>2.02</b>	<b>17,747.5</b>				
P-V / 95-95	7,874.1	1.85	14,562.3	82%	75	1,313.1	7%
O-I / 95-96	911.2	3.50	3,185.2	18%	76	856.2	
						456.9	
<b>1997</b>	<b>8,815.8</b>	<b>2.18</b>	<b>19,253.3</b>				
P-V / 96-96	7,725.0	1.97	15,214.8	79%	77	3,519.7	18%
O-I / 96-97	1,090.8	3.70	4,038.5	21%	78	1,718.0	
						1,801.7	
<b>1998</b>	<b>8,510.5</b>	<b>2.04</b>	<b>17,367.9</b>				
P-V / 97-97	7,500.0	2.04	14,028.9	81%	79	2,609.2	15%
O-I / 97-98	1,010.5	3.30	3,339.0	19%	80	1,406.5	
						1,202.7	
<b>1999</b>	<b>8,357.3</b>	<b>2.13</b>	<b>17,788.2</b>				
P-V / 98-98	7,511.0	2.02	15,137.4	85%	81	728.4	4%
O-I / 98-99	846.3	3.13	2,650.8	15%			

Fuente: Programa Agrícola Nacional, Avance de Siembras y Cosechas, SAGAR

A partir de 1993 era ya clara la necesidad de equilibrar la estructura de protección entre los distintos productos agropecuarios y corregir el vector de precios internos, el que distorsionaba los patrones de producción en todo el país.

La devaluación del peso a fines de 1994, que llevó la paridad de 3.5 pesos en 1994 a más de 6 pesos, alineó automáticamente los precios de la mayoría de los productos agropecuarios incluyendo el maíz, a su referencia de mercado internacional.

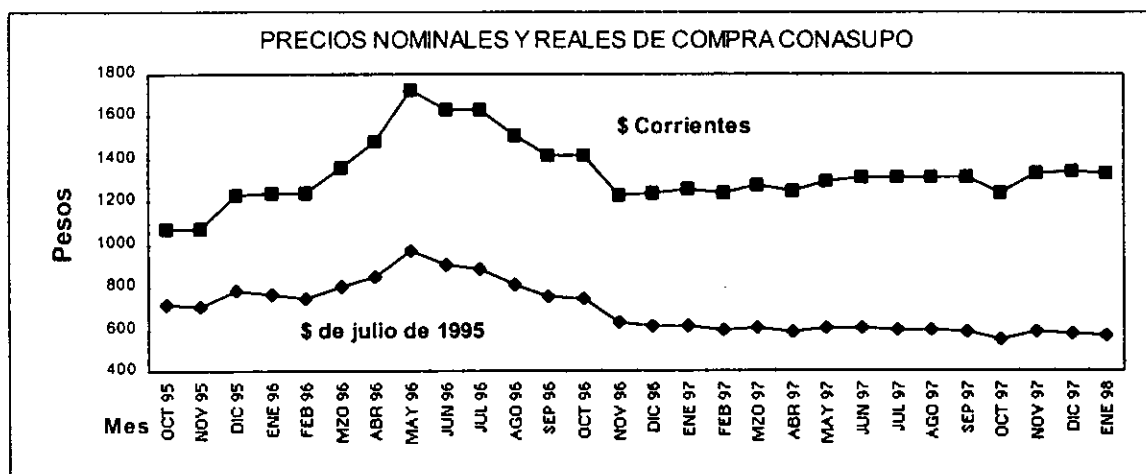
De esta forma se abrió la posibilidad de acelerar el proceso de liberalización de precios para este producto. A partir de marzo de 1995 se sustituyó el precio de garantía por un nuevo esquema de precios de intervención donde se establece una



banda de precios al productor que considera un precio en el cual CONASUPO opera como comprador de última instancia.

Este esquema de comercialización, tuvo como propósito el promover y propiciar las condiciones necesarias para que los productores comercialicen libremente sus cosechas con otros agentes económicos del mercado nacional del maíz.

A diferencia del precio de garantía que estaba por arriba de su referencia internacional puesto en México, el nuevo esquema de precios de intervención se calcula con base en referencias de mercado y permite así que los productores vendan su cosecha en canales privados y que participen agentes comercializadores ofreciendo mejores precios a los productores.



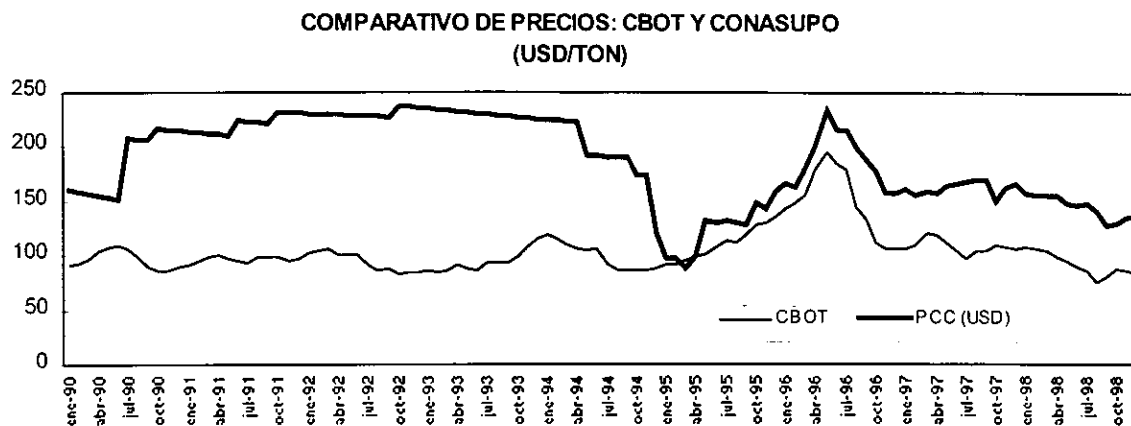
Esta modificación a la política de compras de CONASUPO representó un cambio fundamental, pues implicó que el organismo interviniera como comprador de última instancia para fomentar la competencia en la comercialización del maíz.

**MAIZ, PRECIOS DE COMPRA CONASUPO POR CICLO AGRICOLA**  
(Pesos por tonelada)

1990		1995			
P-V / 89-89	Blanco	435	P-V / 94-94	Blanco	600
	No Blanco	435		No Blanco	500
O-I / 89-90	Blanco	600	O-I / 94-95	Blanco	815
	No Blanco	500		No Blanco	680
1991		1996			
P-V / 90-90	Blanco	636	P-V / 95-95	Blanco	1,210
	No Blanco	530		No Blanco	1,210
O-I / 90-91	Blanco	680	O-I / 95-96	Blanco	1,593
	No Blanco	565		No Blanco	1,593
1992		1997			
P-V / 91-91	Blanco	715	P-V / 96-96	Blanco	1,250
	No Blanco	565		No Blanco	1,200
O-I / 91-92	Blanco	715	O-I / 96-97	Blanco	1,315
	No Blanco	595		No Blanco	-
1993		1998			
P-V / 92-92	Blanco	750	P-V / 97-97	Blanco	1,330
	No Blanco	625		No Blanco	1,250
O-I / 92-93	Blanco	750	O-I / 97-98	Blanco	1,315
	No Blanco	625		No Blanco	-
1994		1999			
P-V / 93-93	Blanco	750	P-V / 98-98	Blanco	1,355
	No Blanco	625		No Blanco	1,270
O-I / 93-94	Blanco	650	O-I / 98-99	Blanco	Suspensión de Compras
	No Blanco	540		Mayo de 1999	

En los ciclos agrícolas P-V 1995/95 y O-I 1995/96 derivado de los altos precios

imperantes en el mercado internacional del maíz, los precios piso de CONASUPO se fijaron por debajo de sus referencias del mercado internacional, lo cual propició una comercialización directa de estos productos por parte de agentes del sector privado.



La situación para las cosechas provenientes del ciclo P-V 1996-96 fue inversa ya que los precios internacionales acusaron una severa caída en su nivel respecto al año anterior, motivo por el cual el Gobierno Federal a través de ASERCA y CONASUPO canalizó un subsidio al productor de alrededor de 270 pesos por tonelada, por sobre el precio del Precio de Indiferencia en Zona de Consumo.

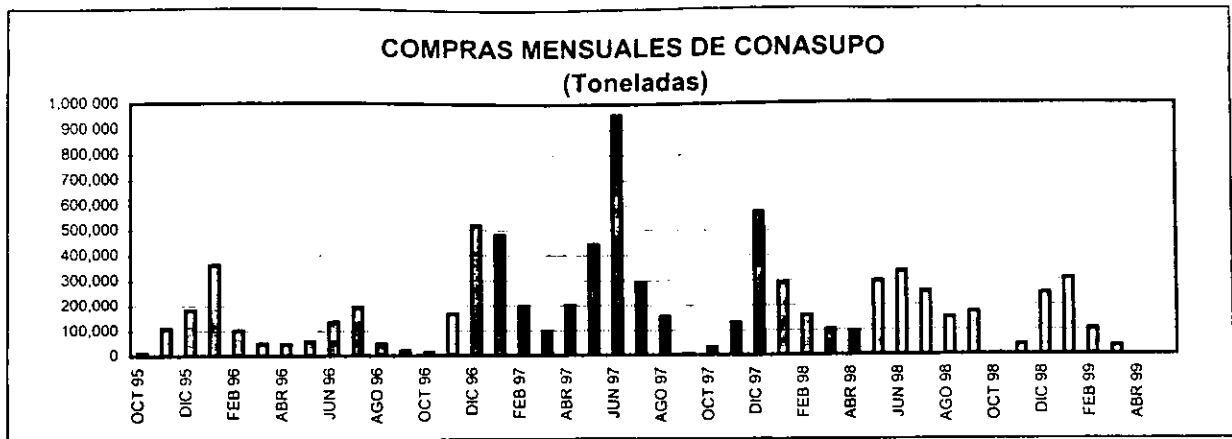
#### 6.4.1 Nuevos esquemas de compra CONASUPO

A partir de la 2a. mitad de 1996 y dado el descenso del precio internacional del maíz, el Gobierno Federal a través de ASERCA y CONASUPO tuvo que subsidiar el precio de compra al productor, a efecto de garantizarle un mínimo ingreso por tonelada, ya que si les hubiera pagado al precio de indiferencia, este ni siquiera alcanzaría a cubrir los costos de producción.

El esquema consistió en cubrir a los mayores compradores de maíz (Industria Harinera) el diferencial de precio entre lo que cuesta traer el producto del exterior incluyendo todos los costos y comprar en campo al precio pagado por CONASUPO, haciendo de esta manera indiferente para el industrial el comprar en el mercado interno o externo<sup>3</sup>. En este sentido, en el precio pagado por CONASUPO ya estaba contenido el subsidio.

No se omite comentar, que la instrumentación de este esquema nuevamente trajo como consecuencia que CONASUPO operará en 1997 como el principal comprador de maíz, generando incluso excedentes que hubo de comercializar con un programa denominado "Venta de Excedentes" operado conjuntamente con ASERCA de agosto de 1997 a febrero de 1998, mediante el cual se comercializaron 632 mil toneladas de maíz blanco de Sinaloa principalmente hacia el sector pecuario.

<sup>3</sup> Ver más adelante capítulo relativo a subsidios a la producción.



Los esquemas de compra CONASUPO aplicados a partir de 1994, fueron transformándose gradualmente, con el propósito de involucrar a los propios productores y a los agentes intermediarios y usuarios de maíz, en el proceso de comercialización.

De esta manera el **sistema tradicional** de compras, consistente en la apertura de centros de acopio y pago al productor en 24 horas, poco a poco se fue transformando:

**ENTIDADES DONDE CONASUPO DISMINUYE SU PARTICIPACION EN COMPRAS**  
(Miles de toneladas)

Entidad	1995	1996	1997	1998
Durango	33	5	20	1
Nayarit	67	41	37	1
Puebla	63	37	64	6
Querétaro	59	11	9	1
Zacatecas	15	2	12	1

**ENTIDADES DONDE RETIRA SU PARTICIPACION EN 1998**

Aguascalientes	Colima	Hidalgo	Nuevo León	San Luis Potosí
Baja California	Guanajuato	Michoacán	Oaxaca	Tabasco
Coahuila	Guerrero	Morelos	Quintana Roo	Tamaulipas

En 1996 se aplicó el esquema de **compras por volumen**, donde son los propios productores los que acopian y almacenan el grano ejerciendo la función de compactación de oferta y venden a CONASUPO ya no en forma individual sino colectiva, reconociéndoles ese Organismo el valor agregado por concepto de almacenamiento y conservación, más un bono por compactación de oferta. El esquema continuó aplicándose con pequeñas variaciones (**compras por contrato y/o a la salida**) hasta 1999.

Mediante el esquema de **compras en destino**, CONASUPO reconoce a los productores participantes el costo de transportar el producto desde el lugar de producción hasta grandes almacenes concentradores cercanos a zonas de consumo; de esta manera el productor tiene la posibilidad de agregar valor a su producto y aprender a enfrentarse al reto de comercializar más allá de su ámbito natural de influencia.

Finalmente en 1998 se instrumenta el esquema de **compras por mandato**, mediante

el cual CONASUPO delega en las empresas (ACOSA, SERANOR, ALSUR) la responsabilidad de efectuar compras por un volumen, calidad, precio y lugar predeterminados de maíz, buscando con ello a la capitalización y fortalecimiento de las empresas almacenadoras privadas para que puedan ejercer la función de acopio del maíz. No se omite comentar que varias empresas industriales o comerciales imitaron este sistema de compras (MASECA, MINSA, CARGILL)

Así mismo, en el caso de las importaciones, en 1996 se instrumentó el esquema **DOOR TO DOOR (PUERTA A PUERTA)** que igualmente perseguía disminuir la participación estatal en las operaciones de importación e involucrar cada vez más al sector privado, mediante este sistema CONASUPO se evitaba todos los trámites y operaciones para importar y delegaba en la empresa ganadora de la licitación toda la responsabilidad de efectuar la importación.

## **6.5 Evolución de la superficie, producción y rendimientos nacionales de maíz.**

La superficie del territorio mexicano es de 196 millones de hectáreas. El 16% (32 millones) es apto para la agricultura. Hoy se cultiva un promedio de 24 millones; los 8 millones restantes requieren de obras de infraestructura para incorporarlos al cultivo. Los bosques y las selvas constituyen 29% del territorio; los pastizales para la ganadería representan 14% y el 40%, con bajo potencial agrícola, lo forman matorrales, semidesiertos y desiertos<sup>4</sup>.

Las tierras incorporadas a la producción agrícola no presentan mejores condiciones respecto de su calidad, 16% es de riego, 12% de buen temporal y 72% de mal temporal, por lo que la base de la producción agrícola depende en un alto porcentaje de la aleatoriedad climática. Asimismo, los cuerpos de aguas internas representan 1.2% de la superficie, lo que limita la ampliación de las zonas de riego.

### **6.5.1 Superficie**

Como promedio la superficie cosechada, el maíz representan más del 50% de tierras con cultivo cíclico en el país, la diferencia corresponde a los otros 196 productos cíclicos.

De acuerdo con información de la SAGAR, en el período 1980-1990, la superficie sembrada de maíz en nuestro país presentó un comportamiento irregular. Es a partir de la década de los años noventa cuando se registra una tendencia ascendente.

---

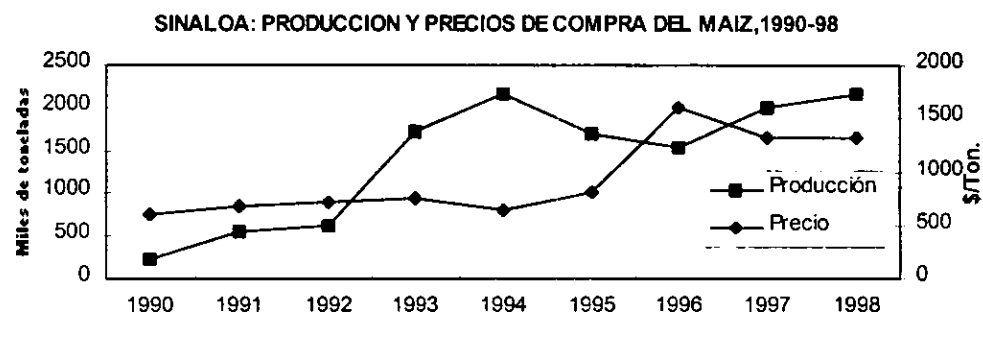
<sup>4</sup> Salinas de Gortari, Raúl. "El campo Mexicano ante el Reto de la Modernización". Revista Comercio Exterior, vol. 40 núm. 9, México, septiembre de 1990, p. 816.

### MAIZ, SUPERFICIE SEMBRADA Y PRODUCCION POR MODALIDAD

AÑO AGRICOLA	SUPERFICIE (HA)				PRODUCCION (TON)			
	RIEGO (1)	TEMPORAL (2)	TOTAL (3)	(%) 4 = (1 / 3)	RIEGO (5)	TEMPORAL (6)	TOTAL (7)	(%) 8 = (5 / 7)
1990	958,802	6,958,716	7,917,518	12.11	3,308,531	11,326,908	14,635,439	22.61
1991	1,207,460	6,522,578	7,730,038	15.62	4,272,790	9,978,710	14,251,500	29.98
1992	1,388,020	6,614,655	8,002,675	17.34	5,400,869	11,528,473	16,929,342	31.90
1993	1,718,987	6,528,620	8,247,607	20.84	7,703,658	10,421,605	18,125,263	42.50
1994	1,897,048	7,299,430	9,196,478	20.63	8,575,389	9,660,437	18,235,826	47.02
1995	1,456,917	7,622,719	9,079,636	16.05	6,282,634	12,070,222	18,352,856	34.23
1996	1,229,322	7,409,723	8,639,045	14.23	5,711,182	12,314,770	18,025,952	31.68
<b>PROMEDIO</b>	<b>1,408,079</b>	<b>6,993,777</b>	<b>8,401,857</b>	<b>16.76</b>	<b>5,893,579</b>	<b>11,043,018</b>	<b>16,936,597</b>	<b>34.80</b>

El incremento experimentado en la superficie sembrada con maíz se presentó tanto en tierras de riego como en áreas de temporal. Durante el periodo 1990-94, la superficie sembrada con riego se incrementó 98% con lo cual prácticamente se duplicó al pasar de 959 mil hectáreas a un millón 897 mil hectáreas, mientras que en el mismo periodo las siembras bajo temporal aumentaron sólo en 5%.

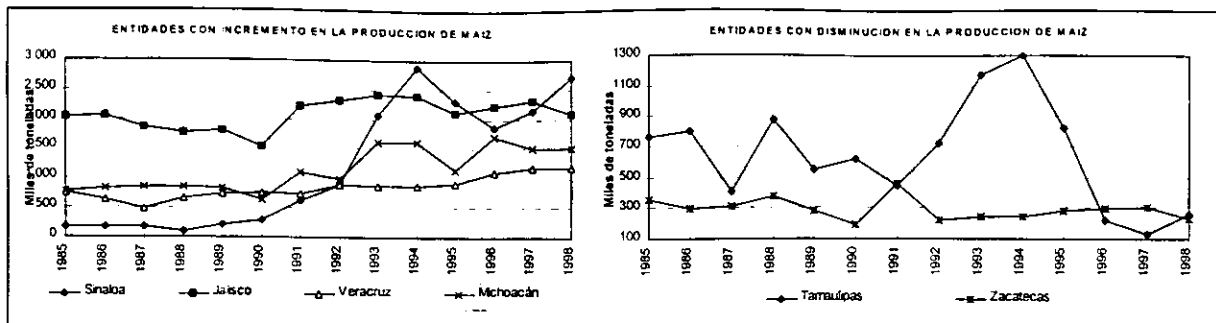
La incorporación a la producción de Maíz de Sonora y Sinaloa, marca la pauta en cuanto a la tendencia expansionista, iniciando a partir de 1990 por los atractivos precios de garantía ofrecidos por el Gobierno Federal para este cultivo y derivado de los cambios en el paquete tecnológico, sustituyendo al cultivo del trigo (anexo 6).



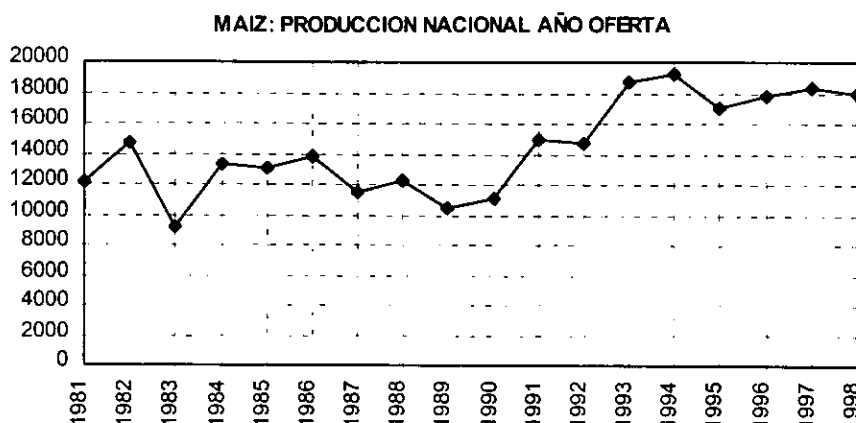
La superficie sembrada de maíz para 1996 llegó a su máximo histórico con 8.8 millones de hectáreas; en 1998 alcanzó 8.5 millones de hectáreas, manteniéndose por arriba del promedio de los últimos 9 años, el cual es de 7.8 millones de hectáreas por año oferta.

#### 6.5.2 Producción

Desde 1993 la producción de maíz se ha mantenido por arriba de los 17 millones de toneladas por año oferta, para 1998 se ubicó en las 17.3 millones de toneladas.



Por ciclos agrícolas, destaca la participación del O-I en la producción, ya que en 1990 aportó el 10% de las cosechas anuales de maíz y para 1994 se elevó a 27%, como consecuencia del importante incremento en rendimientos de las áreas bajo riego que se incorporaron.



En el año oferta 1994 se alcanzó un nivel récord de producción nacional, con más de 19 millones de toneladas, generadas en una superficie ligeramente mayor que la sembrada en 1993.

**ALMACENAMIENTO DE AGUA PARA RIEGO EN LAS PRESAS**  
(al 13 de mayo de 1999)

Región	1995	1996	1997	1998	1999
Noroeste	9,105	4,047	7,418	5,417	2,088
Noreste	2,448	2,495	6,413	3,906	2,652
Centro	1,938	1,237	1,641	1,036	1,800
Sur	1,127	1,577	2,056	1,850	2,045
<b>Sumas</b>	<b>14,618</b>	<b>9,356</b>	<b>17,528</b>	<b>12,209</b>	<b>8,585</b>
% sobre capacidad útil	31%	20%	37%	26%	18%

Fuente: SAGAR

Para 1999 y como consecuencia de la disminución en la superficie sembrada por la falta de lluvias y por los bajos almacenamientos de agua en las presas para riego, se estima una producción total (año oferta) de 17.7 millones de toneladas, mayor en 2.4% a la de 1998, ello a pesar del decremento en la producción del ciclo O-I 1998/99

el cual generó una de las producciones más bajas de la década alcanzando solo 2.6 millones de toneladas.

### 6.5.3 Rendimientos

Los rendimientos del maíz en los últimos nueve años (1990-1999), se han desarrollado a una tasa media de crecimiento anual del orden de 1.95%; para 1997 los rendimientos llegaron al orden de 2.18 ton/ha. En la década de los sesenta giraban alrededor de la tonelada; en los setenta pasaron a 1.5 ton/ha., en la siguiente se llegó a 1.8 ton/ha., y en la década actual ha rebasado las 2.0 toneladas.

Los estados de Sinaloa y Sonora de la Región Noroeste tienen el mayor rendimiento, debido a que poseen cerca del 50% de la capacidad útil de almacenamiento nacional de agua para riego y sus rendimientos promedio alcanzan 7 ton/ha., correspondiendo a Sinaloa 7.9 y 5.5 a Sonora.

En el ciclo O-I se tiene un rendimiento promedio de 3.36 ton/ha, mientras que en el P-V se generan 2.07 ton/ha. Esta situación está definida por el hecho de que en el O-I más del 80% de la producción se realiza en zonas bajo riego, mientras que en el P-V el 75% es de temporal.

### 6.6 Importaciones

A partir de 1991, el aumento de la producción y de los inventarios que maneja CONASUPO, permitieron una reducción significativa en las compras al exterior de este grano, que para 1993 se situaron en sólo 174 mil 216 toneladas.

#### IMPORTACIONES DE MAIZ

ANO	VOLUMEN	ANO	VOLUMEN
1977	1'751,148	1988	3'302,574
1978	1'417,935	1989	3'648,712
1979	747,403	1990	4'102,443
1980	3'777,277	1991	1'421,705
1981	3'065,359	1992	1'283,400
1982	233,038	1993	174,216
1983	4'690,865	1994	2'710,300
1984	2'497,737	1995	2'636,044
1985	1'725,737	1996	4'447,386
1986	1'703,470	1997	2'469,190
1987	3'602,890	1998	5'192,200

Fuente: Banco de México/SECOFI

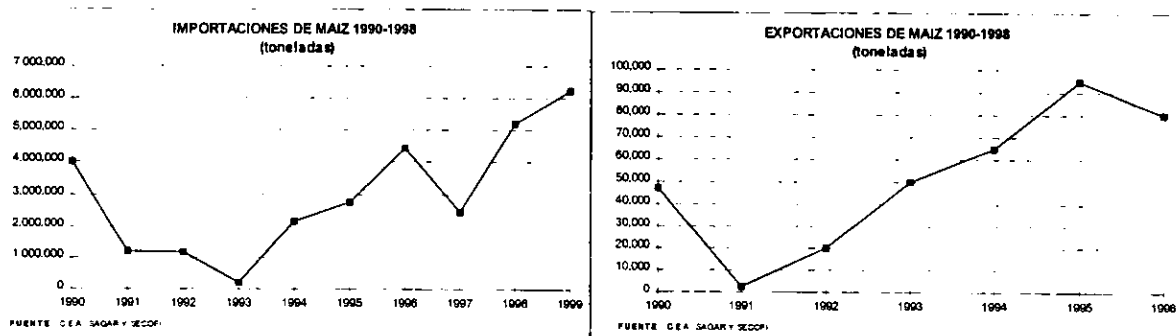
Para 1994 se aprecia un repunte en las compras externas de maíz, ello a pesar del continuo incremento en la producción nacional. Esta situación es resultado del aumento de la demanda por el crecimiento de la población, de los bajos precios internacionales del grano durante 1994, de la sobrevaluación del peso frente al dólar observada hasta diciembre de dicho año (que hacía atractivas las importaciones) y de los compromisos firmados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en relación a las cuotas de importación para este producto.

En 1996, la perspectiva de una menor producción nacional de maíz, ocasionada por la reducción en la superficie sembrada en el ciclo O-I 1995/1996 y las condiciones climatológicas adversas para la agricultura presentadas en la primera parte del año, ocasionaron un significativo aumento en las importaciones de este grano, con volúmenes no observados en los últimos años.

Para 1998 las importaciones de maíz sumaron 5'192,200 toneladas, volumen muy por encima de la cuota establecida en el TLC de 2.8 millones de toneladas para el mismo año.

Solamente en el año 1997 se importó un volumen similar al estipulado en las cuotas pactadas en el TLC, en todos los demás se ha rebasado dicha cuota.

En 1999, las importaciones de maíz libre de arancel procedentes de EUA sumarán casi cuatro millones de toneladas al cierre del primer semestre del año, volumen récord para un primer semestre desde que se inició el TLC y que rebasará ampliamente la cuota expresada en el TLC.



Las exportaciones de maíz han sido poco significativas aunque crecientes a partir de 1991, a excepción de 1996 México ha exportado un promedio de 52 mil toneladas anuales, esto sin considerar los productos terminados que hoy en día algunas empresas exportan a otras naciones, sobre todo la industria botanera.

#### EXPORTACIONES DE MAÍZ (Miles de Toneladas)

Producto	1995	1996	1997
Maíz dulce	0.342	0.544	0.896
Harina de Maíz	0.010	5.330	1.298
Maíz p/siembra	0	3.733	6.119
Los demás maíces	24.471	82.468	125.872
<b>Total</b>	<b>24.823</b>	<b>92.075</b>	<b>134.185</b>

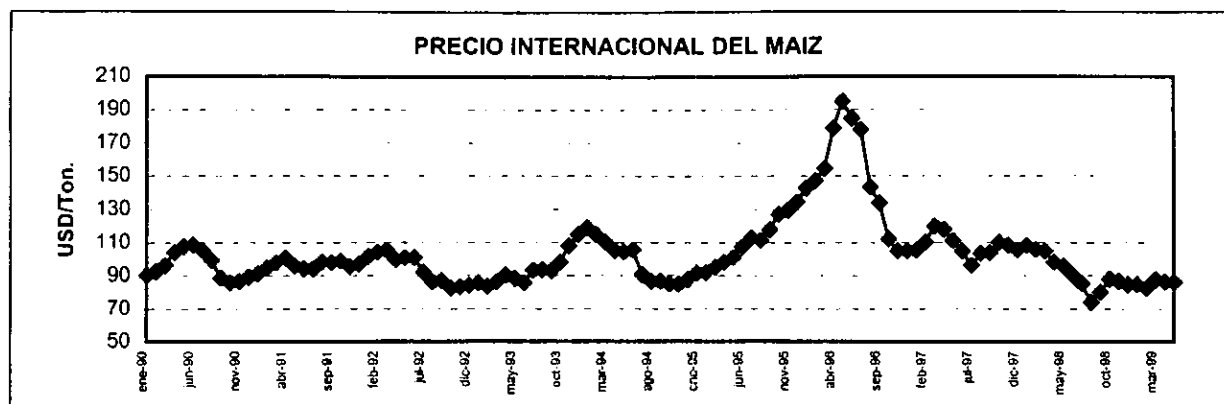
Fuente : SECOFI

### 6.7 Precios internacionales

Como resultado de la entrada y salida de cosechas, la evolución de los precios de maíz en EUA tiene un carácter cíclico ya que durante los meses de abril-julio se registran los precios más altos y durante agosto-noviembre los más bajos. Estas tendencias históricas ayudan al productor a orientarse en el momento de vender.



Durante el período 1990-1994, los precios del maíz en el mercado internacional promediaron 93.19 Dls./ton, mientras que prácticamente en todo 1993 los precios no superaron los 100 dólares. En este contexto, la importación del producto a nuestro país resultaba buena opción, aún más si se considera la subvaluación del tipo de cambio.



A partir de octubre de 1994 se presentó una tendencia creciente en los precios internacionales del maíz, con un incremento de 153% en año y medio, al pasar de 75.8 a 191.4 Dls./ton como consecuencia de un decremento en los inventarios mundiales.

La devaluación de finales de 1994 y el incremento observado en los precios en el mercado internacional, encarecieron significativamente la importación para 1995, el precio promedio por tonelada importada pasó de 121.5 dólares en 1994, a 133.5 dólares en 1995 y el tipo de cambio de \$3.50 por dólar a \$6.49 por dólar, lo que significó un incremento de 10% en precio y de 86% en paridad.

MAIZ: PRECIOS PROMEDIO ANUALES DE COMPRA CONASUPO Y DE COTIZACIONES EN LA BOLSA DE CHICAGO (PESOS / TONELADA)

PROMEDIO	1994	1995	1996	1997	1998
CONASUPO	663	753	1,364	1,300	1,321
CBOT	339	716	1,132	859	850
DIFERENCIAL	324	37	232	441	471

(DOLARES / TONELADA)

PROMEDIO	1994	1995	1996	1997	1998
CONASUPO	191.8	115.8	179.6	164.2	152.2
CBOT	98.1	110.1	149.0	108.4	98.0
DIFERENCIAL	93.7	5.7	30.6	55.8	54.2
TIPO DE CAMBIO	3.5	6.5	7.6	7.9	8.7

En noviembre y diciembre de 1995 los precios internacionales del maíz se ubicaron en 126.8 y 120.9 Dls./ton., para febrero de 1996 fue de 146.0 dólares, mientras que para mayo se situó en 191.4 Dls./ton, no obstante, a partir de la segunda mitad de 1996 los precios empezaron a descender, y para septiembre habían disminuido a 145.4 dólares la tonelada.

Observando el comportamiento de los precios internos del maíz blanco pagados al productor, convertidos a dólares para compararlos con los precios pagados a EUA por el maíz amarillo, se encuentra que en términos del mercado hasta 1994 el maíz blanco tenía un margen de precio "no competitivo", en tanto que, en los dos siguientes años tiende a jugar en la misma banda del precio exterior.

#### COMPARATIVO DE PRECIOS NACIONALES DE MAIZ BLANCO CONTRA EL PRECIO DEL MAIZ AMARILLO DE ESTADOS UNIDOS

(Dls./Ton.)

AÑO	Precio Medio Rural	Internacional Pagado por México a E.U.	Margen No Competitivo (%)
1990	214.73	102.80	108.88
1991	234.51	118.53	97.85
1992	246.03	115.14	113.68
1993	243.17	140.14	73.52
1994	199.70	114.88	73.83
1995	169.73	133.43	27.20
1996	188.77	176.63	6.87

FUENTE: Anuarios Estadísticos Agrícolas de los E.U.M. Boletín Mensual de Información Básica del Sector Agropecuario y Forestal, Junio 1997, SAGAR, Banco de México.

Para 1997 y 1998 el precio internacional del maíz continuó descendiendo, como producto de la recuperación de los inventarios mundiales, alcanzando un promedio de 110 Dls./ton en el primer año y rebasando la "barrera piso" de 100 Dls. en 1998, hasta alcanzar los 80 Dls./ton. en ese mismo año.

En 1999, las perspectivas del mercado internacional son restrictivas, debido sobre todo a la crisis asiática que ha reducido la demanda de granos e impulsará a la baja los precios internacionales, obligando a los países altamente productores a subsidiar a su agricultura para resarcir de pérdidas a sus agricultores.

## 6.8 Política estatal de precios para el maíz

### 6.8.1 Precios de compra

El **precio de garantía**, al ser único en todo el país, no permitía que se reconocieran premios por localización a la producción ubicada cerca de los centros de consumo, lo que inhibió la formación de mercados regionales; tampoco facilitaba la diferenciación de precios, lo que impidió premios a la mejor calidad y al ser precios vigentes durante todo un ciclo, no se reconocía costos financieros y valor agregado por almacenaje; ello desestimaba la inversión privada en la comercialización.

En 1989-90 se establecieron los **precios de concertación** para los demás productos básicos, entendidos como los precios acordados por los agentes que intervienen en la producción y comercialización con el arbitraje del Gobierno Federal, con la finalidad de garantizar ingresos mínimos al productor. Los precios de garantía de maíz y frijol se sostuvieron hasta el ciclo otoño-invierno 94/95.

Las dificultades para asegurar que los productores se beneficiaran de estos precios,

en la medida en que el mercado continuaba liberándose, dieron lugar a la aplicación de los **precios de indiferencia**, conocidos como aquellos que pagan los consumidores del producto, regionalizados y alineados con el mercado internacional.

Se debe destacar, que un elemento de ajuste de los precios nacionales con los de importación lo constituyó el PROCAMPO, cuyo primer efecto fue la reducción del **precio de compra oficial** del maíz, que pasó de \$750/ton en el P-V 93 a \$650/ton en el O-I 93/94, y hasta \$600/ton en el P-V 94.

La devaluación del peso frente al dólar en diciembre de 1994, con un tipo de cambio que desmotivó y encareció las importaciones. El drástico incremento en los niveles de inflación presentados en el país a partir de 1995, que hacía imposible mantener los precios nominales en la misma magnitud y mucho menos continuar reduciendo sus cotizaciones, impidieron que continuara la tendencia descendente en los precios de compra del maíz.

Al igual que los precios oficiales, los **precios medios rurales** a valores corrientes, muestran una tendencia estable en el periodo 1990-94, a partir de 1995 la tendencia cambio debido a la devaluación del Peso.

En este sentido, desde 1995 se aprecia un aumento importante en los precios medios rurales del maíz, al situarse en \$1,267/ton durante la comercialización de las cosechas del ciclo P-V de ese año, como resultado del incremento paulatino de los precios internacionales de los principales granos, que a partir de 1995 y hasta mayo de 1996, alcanzaron niveles históricos en las cotizaciones de maíz y trigo.

El precio medio rural por tonelada de maíz para el año agrícola 1996 fue de \$1,434.72 pesos, superior al precio promedio de compra pagado por CONASUPO en el mismo periodo. Lo cual significa que en el mercado libre el maíz alcanzó mejores precios debido al incremento del precio internacional.

En 1996, los precios internacionales incidieron fuertemente sobre las cotizaciones del maíz nacional, con incrementos importantes durante la primera parte del año. Para el mes de julio, el precio de indiferencia en zonas de producción fue de \$1,662/ton; sin embargo, durante septiembre el mismo precio se estimó en \$1,303/ton, como resultado del descenso en los precios de contado del maíz en el mercado de Chicago.

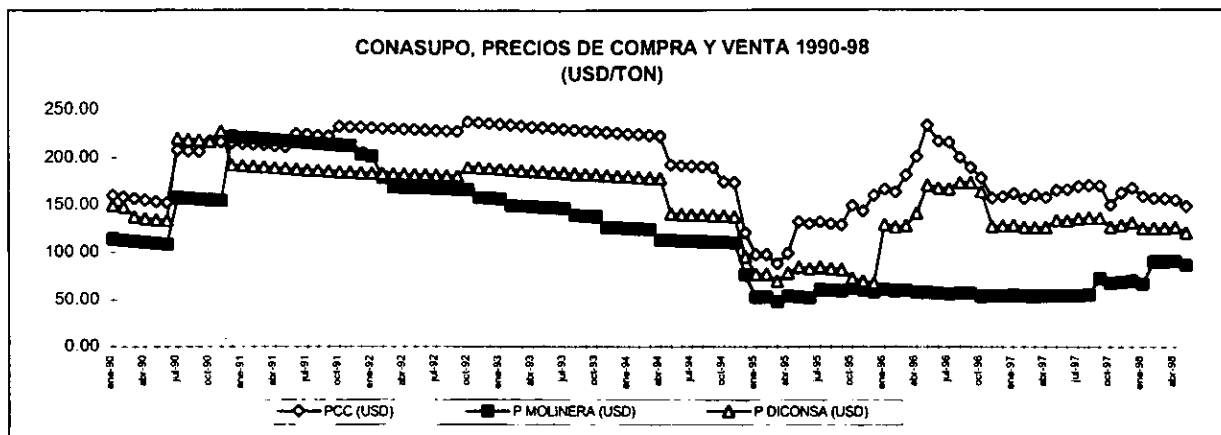
En la comercialización a precios de mercado, el productor tiene la libertad de producir y vender lo que más le convenga. Se hacen conscientes de que la clave de la rentabilidad no radica sólo en aumentar la producción, sino que es fundamental protegerse del riesgo que significa la variación en el precio del producto, además de conocer las alternativas para su venta.

La venta en sí no es más que la negociación de cierta cantidad y calidad de un producto que se encuentra disponible para entrega; en cambio, comercializar es vender la cantidad y calidad de un producto obteniendo la mayor ganancia posible; implica fijar el precio en el momento y entregar el bien en el lugar más rentable, y con

los plazos más convenientes para los productores. Actualmente, los productores mexicanos de granos se enfrentan a precios de mercado y requieren perfeccionar sus estrategias de comercialización en lo inmediato

### 6.8.2 Precios de venta del maíz

El precio de compra del maíz creció considerablemente en términos nominales durante 1995-1999, lo cual se tradujo en una fuerte presión presupuestal para el Gobierno Federal.



Sin embargo, lo anterior no ha sido el principal factor de incremento del subsidio ni ha significado un elemento de distorsión, más bien al contrario, el precio de compra de CONASUPO dejó de operar como precio de garantía y a partir de la devaluación, se contrajo drásticamente, tanto en términos reales como valuado en dólares, para posteriormente fluctuar con base en el precio internacional y reconociendo el tipo de cambio real. El precio de compra operado en 1997/98 se aproximó al que regiría en un mercado libre.

PRECIO DE COMPRA DE MAIZ

PERIODO	(\$ corrientes)	(\$ de Nov-94)	(Dólares)
Nov-93	750	718.0	237.70
Nov-94	600.0	600.0	174.42
Sep-95	815.0	780.2	129.13
Sep-96	1,350.0	734.4	180.00
Var. Sep-96/Nov-94 (%)	125.0	22.4	3.2

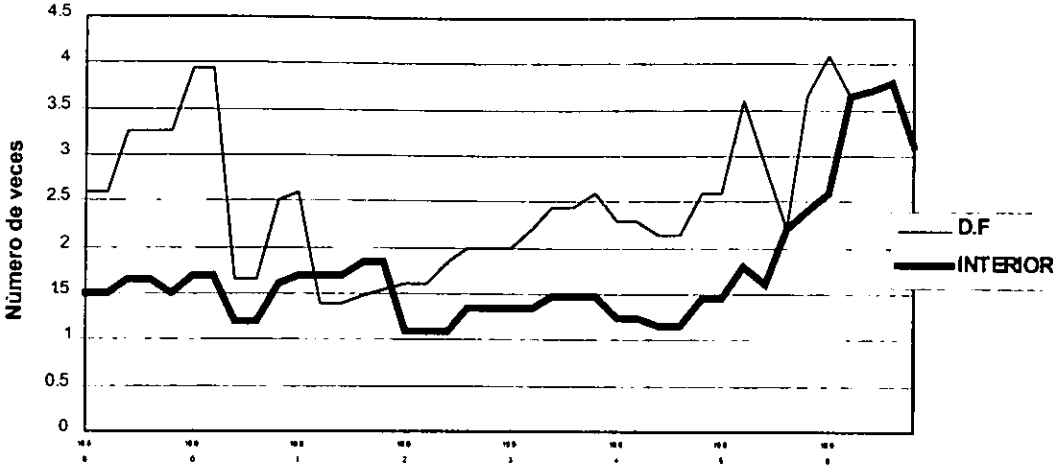
El incremento desproporcionado de los subsidios fue resultado, no sólo de las reglas y modalidades de operación previas al Decreto que establece un Subsidio al Maíz de Consumo Humano de Precio Controlado<sup>5</sup>, sino también del ensanchamiento de la brecha entre el precio de compra y el precio de venta.

A finales de 1990 el precio de compra era solo 30% superior al de venta en el Distrito Federal; posteriormente, esta diferencia aumentó en forma gradual y casi continua hasta llegar a un nivel cercano al 300% a principios de 1998.

5 "Decreto que establece un subsidio al maíz para consumo humano de precio controlado", Diario Oficial de la Federación. México, 31 de Mayo de 1996.

En el resto de la República la tendencia fue diferente, ya que durante 1991 y 1992 el citado diferencial bajó de 70% a 10%, para después aumentar gradualmente hasta casi 300%.

**RELACION DE PRECIOS DE COMPRA DE CONASUPO Y VENTA A LOS MOLINEROS**



A principios de 1998 el precio de compra por tonelada de maíz se situó en \$1,350 mientras que el de venta fue de \$425, por lo que respecta a la harina, en el mercado libre se cotizó arriba de \$3,000 por tonelada, mientras que el precio oficial de la harina subsidiada fue \$940.00.

**6.8.3 Precio oficial de la tortilla**

Durante el periodo transcurrido entre abril de 1990 y abril de 1995 se mantuvo congelado el precio de la tortilla. Entre ese mes y abril del siguiente año se aumentó cuatro ocasiones en el D. F. y tres en el resto de la República. Dichos aumentos no revirtieron el deterioro del precio relativo de la tortilla acumulado por varios años.

La reducción real del precio de la tortilla se alcanzó mediante disminuciones frecuentes en el precio de venta del maíz de CONASUPO vendido a los molineros. En consecuencia, también descendió el precio de la harina subsidiada, que en términos reales se encontraba 60% por debajo de diciembre de 1990 en el D. F. y 71% en los estados.

Esta situación implicó que disminuyera en forma casi permanente la proporción del maíz (o de la masa y la harina) dentro del costo de la tortilla subsidiada. En cambio, el resto de los insumos (transporte, gas, energía eléctrica, mano de obra, etc.) continuaron su tendencia normal, de acuerdo con el nivel general de precios.

**6.9 Subsidios a la producción**

En México el esquema de subsidios al maíz opera en dos vertientes, que a menudo

se confunden incluyendo todo en una sola bolsa (ver cap. 1°), por una parte se apoya al productor y por otra al consumidor, en el presente apartado se abordan los subsidios a la producción otorgados vía precio, en tanto que en el siguiente apartado se tratan los subsidios al consumo.

Ha habido cambios importantes en la forma de otorgar los subsidios al productor, los principales instrumentos de subsidios empleados hasta ahora pueden agruparse en tres rubros:

- Vía precios de los productos a través del establecimiento de barreras comerciales y a través de precios de garantía.
- Vía insumos baratos (incluido el financiamiento).
- Subsidios directos (PROCAMPO)

En 1987-89 los subsidios vía insumos eran preponderantes. Mientras que en 1990-91 lo fueron más bien los subsidios vía precios. En 1992, adquirieron importancia los subsidios directos y los subsidios por la vía financiera, aunque con un alto contenido de resolución de la crisis financiera, primeramente a través del PRONASOL como método para resolver la crisis financiera (programa crédito a la palabra) y posteriormente a través de PROCAMPO.

México realizó esta conversión, con la eliminación gradual de los precios de garantía y en compensación otorgó pagos a los productores. Sin embargo, el problema de dicha conversión reside en que, tal como fue procesada, se beneficia al productor de autoconsumo a la vez que se desprotege al productor comercial, desarmándolo frente a competidores externos que si perciben subsidios distorcionantes. Por lo general, esta conversión se ha hecho en países que buscan reducir su producción dado que poseen una sobreoferta de alimento (la CEE en primera instancia y más recientemente EUA).

Los subsidios directos vía PROCAMPO fueron analizados en el apartado 2 del presente capítulo, en el presente apartado se analizan las diversas formas adoptadas por los subsidios vía precio y a la comercialización del maíz, en el mismo sentido se instrumenta el método para su cuantificación expuesto en el capítulo 1°.

### Subsidios a la producción otorgados vía precio

De conformidad con la metodología expuesta en el capítulo 1°, los subsidios a la producción están determinados por la siguiente fórmula genérica:

$$\text{SUBSIDIO} = \text{PIZP} - \text{PC}$$

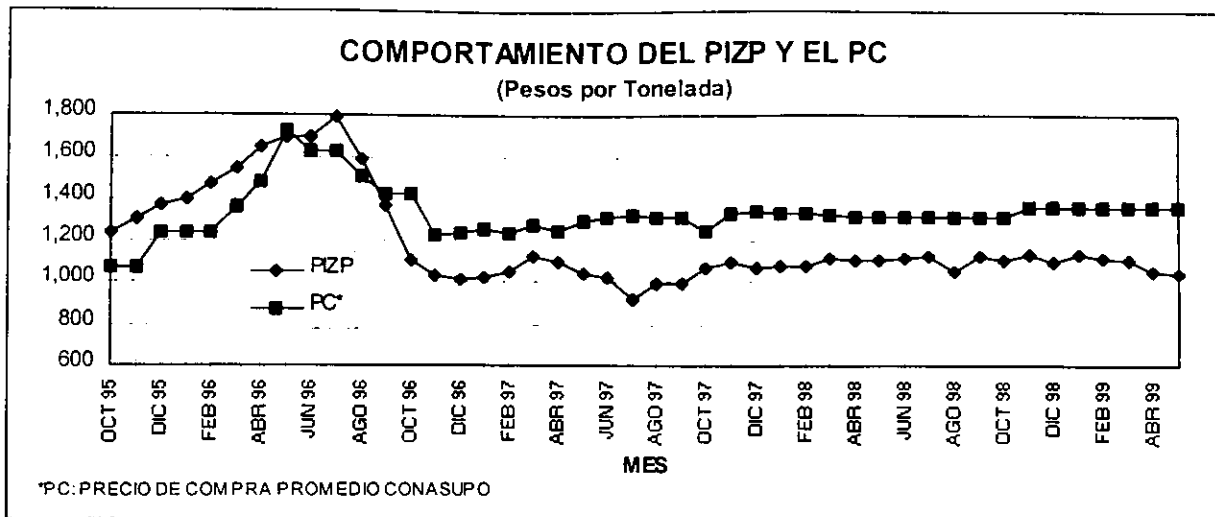
Donde:

PIZP = Precio de Indiferencia en Zona de Producción

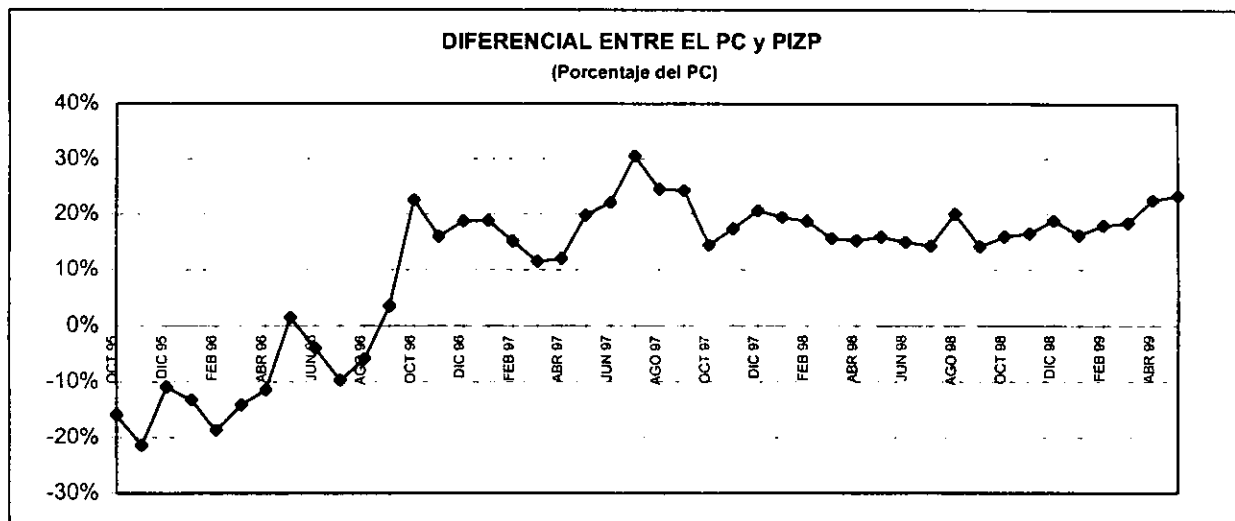
PC = Precio de Compra Pagado al Productor

En este sentido, a continuación se estiman los subsidios canalizados al productor, vía organismos oficiales, es decir a través de ASERCA y CONASUPO. No se omite comentar, que en la medida en que estos apoyos ajustan al alza los precios de compra del maíz, al inducir a los agentes privados a comprar a los precios oficiales,

propician que exista una transferencia de valor a favor de los productores, que terminan finalmente pagando los consumidores.



Como se puede observar, a finales de 1995 y principios de 1996 el subsidio fue negativo, lo que significa que los precios pagados al agricultor se ubicaron por debajo de sus referencias internacionales y más bien hubo una transferencia de los agricultores a los industriales y los comercializadores, a quienes les significó ganancias extraordinarias, en virtud de que la mayor parte de las veces no se trasladan al consumidor estos beneficios.



A raíz de la caída de los precios internacionales, a mediados de 1996 nuevamente aparece la necesidad de "soportar" los precios nacionales del maíz, para no afectar demasiado a los agricultores, subsidiándolos con un promedio de 200 \$/ton.

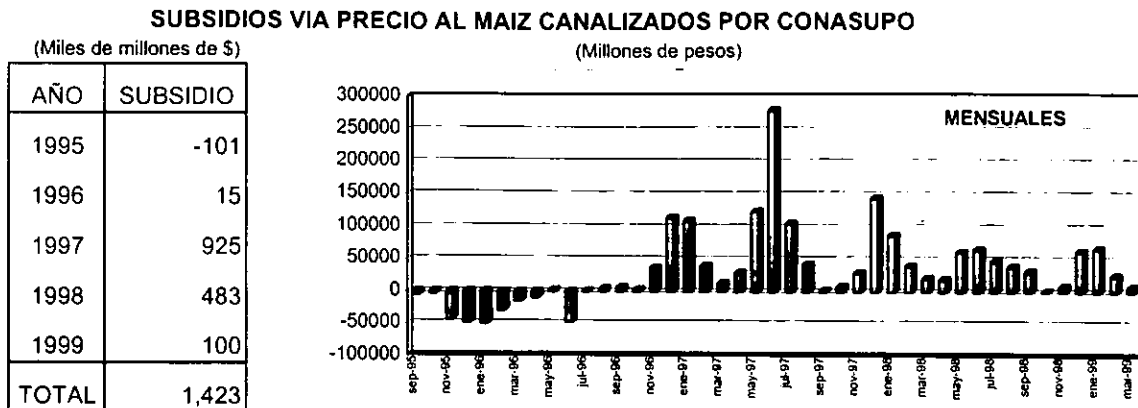
No se omite comentar, que mediante el Decreto que establece los mecanismos para entregar un apoyo a la comercialización de maíz blanco nacional<sup>6</sup>, se reconocen

6 "Acuerdo que establece los mecanismos para entregar un apoyo a la comercialización de maíz blanco nacional, cosecha ciclo primavera-verano 1996", Diario Oficial de la Federación. México, 14 de Marzo de 1997.

oficialmente estos subsidios a la producción del maíz. En 1997 y hasta abril de 1999 (fecha en que CONASUPO suspende sus compras nacionales), la tendencia a subsidiar la producción continuó.

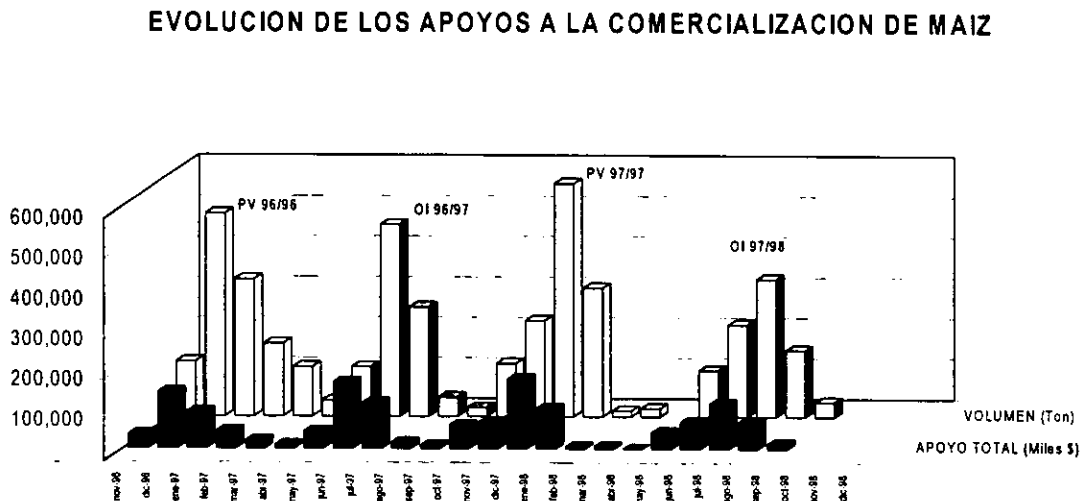
### 6.9.1 Cuantificación de subsidios canalizados por CONASUPO

El subsidio vía precio al productor de maíz, canalizado por CONASUPO se estima en 1 mil 423 millones de pesos, de septiembre de 1995 a abril de 1999, distribuido de la siguiente manera:



### 6.9.2 Cuantificación de subsidios canalizados vía ASERCA

El subsidio vía precio, en el periodo noviembre de 1996 a septiembre de 1998, canalizado por ASERCA a través de la industria harinera, fue de 1 mil 415 millones de pesos<sup>7</sup>, distribuidos de la manera siguiente:



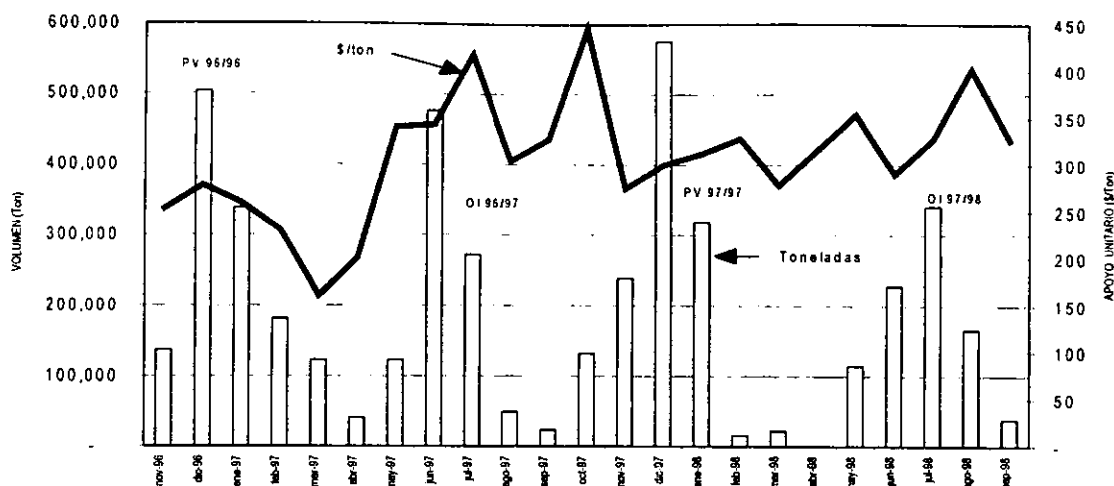
Cabe señalar, que en el primer año de liberalización del maíz, los precios de compra

<sup>7</sup> Véase el CUADRO 7 en el anexo estadístico.



pagados en el mercado libre fueron superiores al precio de compra CONASUPO, sin existir un "soporte" oficial, ello se explica a partir de la fuerte preferencia para adquirir maíz blanco por parte de los agentes privados (*este aspecto se aborda a detalle en el cap. 7*).

EVOLUCION DE LOS APOYOS A LA COMERCIALIZACION DE MAIZ



Uno de los principales problemas que existen en México relativo al cálculo del precio de indiferencia, es que se parte del precio en EUA del maíz amarillo no. 2 que es totalmente diferente al maíz blanco producido en México. De hecho el maíz blanco producido en EUA presenta un sobreprecio del 20% aproximadamente, el cual es un premio por calidad y es pagado por los industriales consumidores.

Es necesario calcular los precios del maíz nacional a partir del precio de indiferencia de acuerdo al uso del producto, los maíces blancos mexicanos destinados al consumo alimenticio, asimismo los maíces amarillos forrajeros e industriales deben establecer la indiferencia sobre productos similares en ambos países.

## 6.10 Subsidios al consumo

En el país existen dos sistemas para la fabricación de tortillas: el de nixtamal-masa-tortilla que es el proceso más difundido, porque la tortilla elaborada a partir de la masa es la que se consume en mayor medida y el sistema maíz-harina-tortilla, proceso que aparece a partir de 1960 por lo que se considera relativamente nuevo.

El subsidio al consumo de maíz, vía el precio de la tortilla y los programas sociales de abasto rural del grano, tienen décadas de existencia en México. Este subsidio es canalizado a los centros urbanos vía la industria molinera de nixtamal y la industria harinera de maíz y al ámbito rural a través de DICONSA. A estas formas de canalización se les conoce como "subsidio generalizado" al maíz.

Adicionalmente existe otra forma de subsidiar el consumo, se trata del llamado "subsidio dirigido": El cual inicia en 1985, mediante la distribución de tortillas baratas en determinados establecimientos; después, se podían canjear por vales conocido como "tortibonos" destinados sobre todo a los barrios urbanos más pobres, programa que hoy se conoce como FIDELIST (Fideicomiso de Liquidación del Subsidio a la Tortilla) y que opera a través de tarjetas plásticas de control electrónico, similares a las del sistema bancario.

### 6.10.1 Cuantificación de subsidios al consumo

De conformidad con la metodología expuesta en el capítulo 1°, los subsidios al consumo están determinados por la siguiente fórmula genérica:

$$\text{SUBSIDIO} = \text{PIZC} - \text{PV}$$

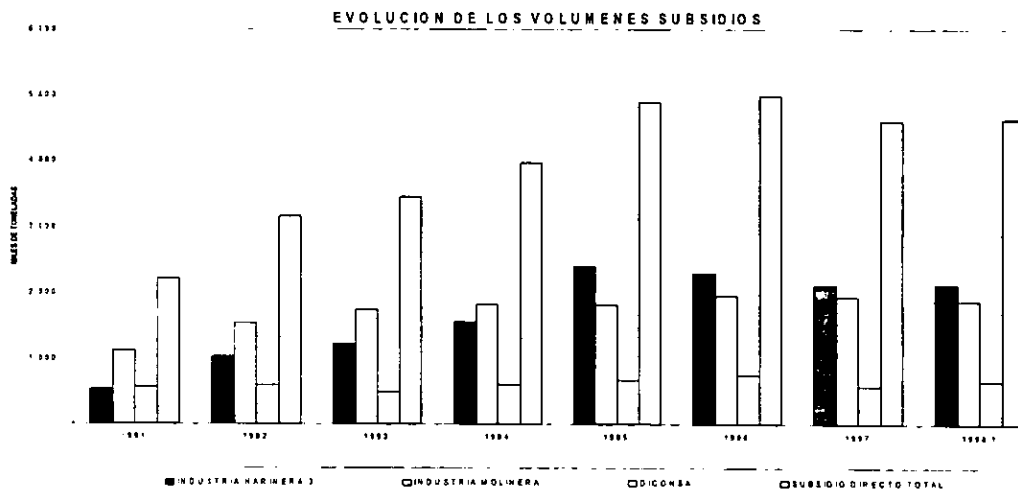
Donde:

PIZC = Precio de Indiferencia en Zona de Consumo

PV = Precio de Venta (al industrial en Plaza de Consumo)

### 6.10.2 Evolución de los subsidios al consumo de maíz

El volumen de maíz subsidiado, creció de 1991 a 1996 el 225% al pasar de 2.2 millones de toneladas a 4.6 millones de toneladas, fundamentalmente como resultado del crecimiento de operación de la industria harinera y en menor medida de la industria molinera. El incremento en el valor total subsidiado en el mismo período en términos reales fue del 309% mientras que la población creció solamente el 8.8% en el mismo período.

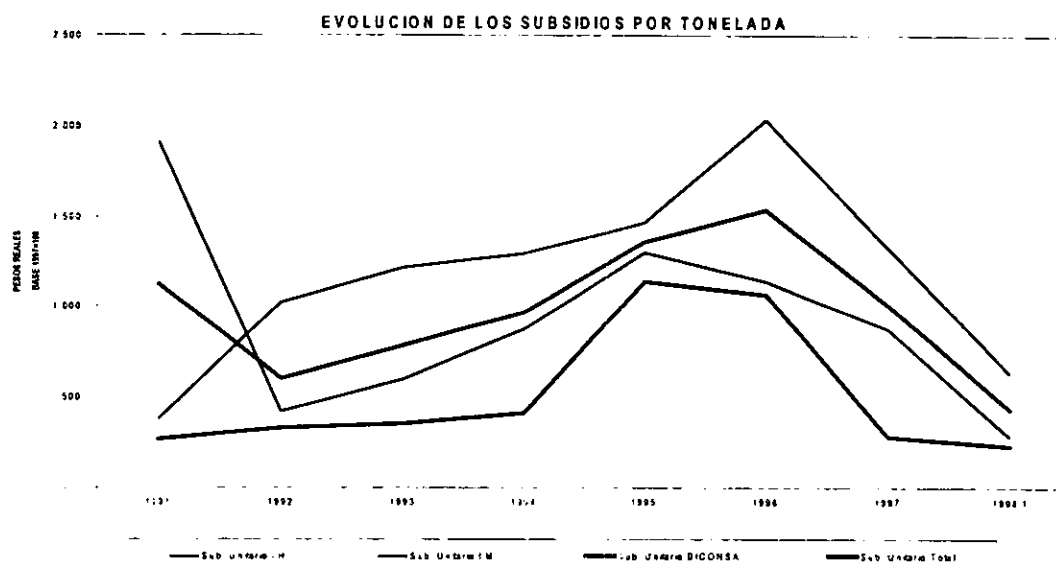


Como resultado del mayor control y nuevas reglas impuestas por el "Decreto que Establece un Subsidio al Consumo" de mayo de 1996, a partir de 1997 inició el descenso del volumen de subsidio canalizado y para 1998 disminuyó en 7% y el valor del subsidio total fue inferior en un 65% respecto a los obtenidos en 1996.

**EVOLUCION DE LOS SUBSIDIOS AL MAIZ**  
Pesos Corrientes

SECTOR	1996		1997		1998		VAR. 96-98	
	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Volumen (%)	Valor (%)
IND. HAR.	2,296	3,869	2,101	2,783	2,115	1,483	7.9	61.7
IND. MOL.	1,948	1,834	1,925	1,674	1,867	581	4.2	68.3
DICONSA	750	660	569	156	648	164	13.6	75.1
TOTAL	4,994	6,363	4,595	4,613	4,630	2,227	7.3	65.0

Para el Gobierno Federal esta racionalización del subsidio representó un ahorro de 4.1 millones de pesos, acumulados en 1996 y 1997.

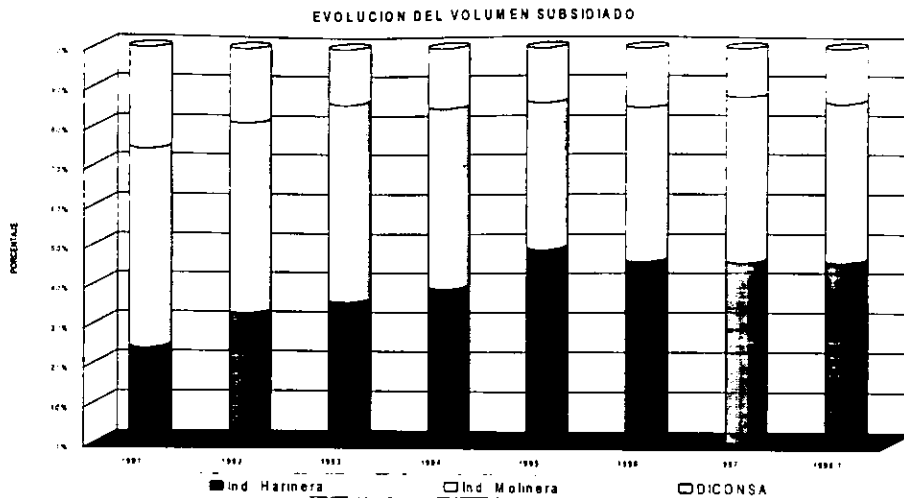


### 6.10.3 Industria Molinera

En 1998 se observó una reducción en el volumen subsidiado a la industria molinera del 4% equivalente a 81.4 miles de toneladas, mientras que el valor del subsidio disminuyó el 77%, en términos reales respecto a las cifras registradas en 1996.

### 6.10.4 Industria Harinera

De 1996 a 1998 el volumen subsidiado a través de la industria harinera, se estima disminuyó el 8%; mientras que en valor se observa un decremento real del 72%.



### 6.10.5 DICONSA

El volumen subsidiado a DICONSA, mantiene crecimiento desde 1991 a la fecha, sin embargo, en términos de valor este subsidio disminuyó como resultado de los aumentos al precio de venta a ése Organismo.

**EVOLUCION DE LOS SUBSIDIOS AL MAIZ VIA DICONSA**  
(Miles de toneladas y millones de pesos corrientes)

SECTOR	1991	1994	Var. 94/91	1998	Var. 98/94
Volumen	566	605	6.4	648	6.7
Valor	50	113	55.5	164	3.13

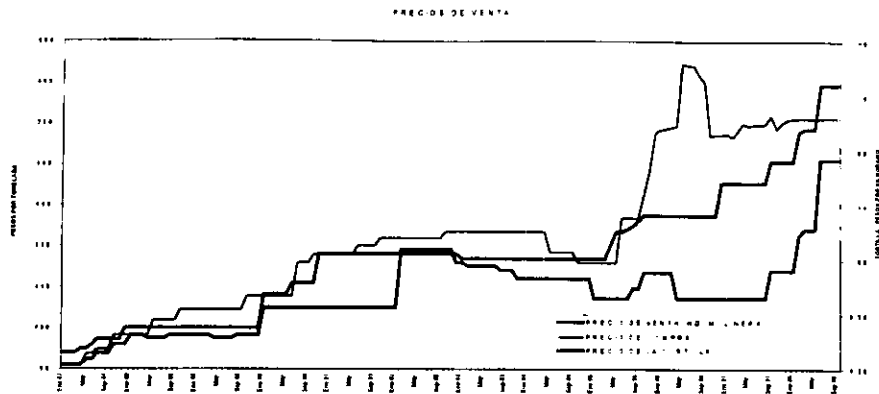
**EVOLUCION DE LOS SUBSIDIOS AL MAIZ**  
Pesos Corrientes

Año	INDUSTRIA HARINERA <sup>3</sup>			INDUSTRIA MOLINERA			DICONSA			SUBSIDIO DIRECTO TOTAL			GASTOS TOTALES	
	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Subsidio unitario directo (\$/ton. maíz)	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Subsidio unitario directo (\$/ton. maíz)	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Subsidio unitario directo (\$/ton. maíz)	Volumen (miles de ton. maíz)	Valor (\$ millones)	Subsidio unitario directo (\$/ton. maíz)	OPERACIÓN <sup>2</sup> (\$/ton. maíz)	ADMON. <sup>3</sup> (\$/ton. maíz)
1991	530	67	126	1,117	719	643	566		89	2,213	836	378	264	197
1992	1,026	408	398	1,532	248	162	593		127	3,151	731	232	95	256
1993	1,219	632	518	1,740	441	254	486		149	3,445	1,148	333	47	97
1994	1,548	916	592	1,814	719	398	605		186	3,967	1,747	440	50	113
1995	2,402	2,175	905	1,813	1,453	801	676	475	702	4,891	4,102	839	163	172
1996	2,296	3,869	1,685	1,948	1,834	941	750	660	880	4,894	6,363	1,274	540	192
1997	2,101	2,783	1,324	1,925	1,674	870	569	156	275	4,595	4,613	1,004	447	161
1998 <sup>1</sup>	2,115	1,483	701	1,867	581	311	648	164	253	4,630	2,227	481	208	100

### 6.10.6 Comportamiento de precios

El precio de la tortilla se incrementó irregularmente, mientras que los precios de venta a los harineros y a los molineros no lo hacían en la misma proporción, por lo que el diferencial entre los precios de compra del maíz y los precios de venta se ampliaba, ocasionando un incremento en el subsidio.










Sin embargo esta tendencia se revirtió a partir del Decreto de 1996, provocando una disminución en el subsidio, además esta situación fue influenciada por la baja en la cotización del precio internacional del maíz.



### 6.10.7 Impacto de la eliminación del subsidio al consumo

El incremento en los precios de venta del maíz y la liberación del precio de la tortilla, eliminaron la carga fiscal generada por el subsidio, sin embargo esto tendrá un impacto en el consumidor final, ya que los gastos de administración y de operación en los que incurre CONASUPO deberán ser absorbidos por la industria afectando directamente el precio final de la tortilla.

En un escenario de liberación de precios y manejando un rango de precios de la materia prima (maíz) de \$1,000 a \$2,000 por tonelada, el precio de la tortilla podría oscilar entre \$3.10 y \$5.00 por kilogramo; además se tendría que considerar un posible impacto de gastos adicionales por concepto de gas, agua, electricidad, el cual oscilará entre los de 45 a 60 centavos por kilogramo.

ESTIMACIONES DE COSTOS UNITARIOS DE MAIZ UTILIZADO POR LA INDUSTRIA DE LA TORTILLA EN EL D.F.							
PRECIO MAIZ							
MOLINOS							
Pesos por Ton.							
INFORMACION DE LA ASOCIACION DE MOLINEROS DF - 2M							
	0.72 KG DE MAIZ			1.28 KG DE MASA		1.00 KG DE TORTILLA	
			COSTO MAIZ - MASA			COSTO MAIZ TORTILLA	
			COSTO MATERIA PRIMA MAIZ			COSTO MATERIA PRIMA MAIZ	
			OTROS COSTOS Y UTILIDAD			OTROS COSTOS Y UTILIDAD	
1,000	\$0.72		45.4%	\$1.59		22.9%	\$3.1
1,100	\$0.79			\$1.73			\$3.5
1,200	\$0.86			\$1.87			\$3.8
1,300	\$0.94			\$2.01			\$4.1
1,400	\$1.01			\$2.15			\$4.4
1,500	\$1.08			\$2.29			\$4.7
1,600	\$1.15			\$2.43			\$5.0
1,700	\$1.22			\$2.57			\$5.3
1,800	\$1.30			\$2.71			\$5.7
1,900	\$1.37			\$2.85			\$6.0
2,000	\$1.44			\$2.99			\$6.3
INFORMACION DE MABECA							
	0.73 KG DE MAIZ			1.24 KG DE MASA		1.00 KG DE TORTILLA	
			COSTO MAIZ - MASA			COSTO MAIZ TORTILLA	
			COSTO MATERIA PRIMA MAIZ			COSTO MATERIA PRIMA MAIZ	
			OTROS COSTOS Y UTILIDAD			OTROS COSTOS Y UTILIDAD	
1,000	\$0.73		48.5%	\$1.51		23.5%	\$3.1
1,100	\$0.80			\$1.77			\$3.5
1,200	\$0.88			\$1.93			\$3.8
1,300	\$0.95			\$2.09			\$4.1
1,400	\$1.02			\$2.25			\$4.4
1,500	\$1.10			\$2.41			\$4.7
1,600	\$1.17			\$2.57			\$5.0
1,700	\$1.24			\$2.74			\$5.3
1,800	\$1.31			\$2.90			\$5.6
1,900	\$1.38			\$3.06			\$6.0
2,000	\$1.46			\$3.22			\$6.3
PRECIO MAIZ							
INDUSTRIA HARINERA							
Pesos por Ton.							
INFORMACION DE MABECA							
	0.81 KG DE MAIZ			0.57 KG DE HARINA		1.00 KG DE TORTILLA	
			COSTO MAIZ - HARINA			COSTO MAIZ TORTILLA	
			COSTO MATERIA PRIMA MAIZ			COSTO MATERIA PRIMA MAIZ	
			OTROS COSTOS Y UTILIDAD			OTROS COSTOS Y UTILIDAD	
1,000	\$0.81		48.9%	\$1.30		19.4%	\$3.2
1,100	\$0.87			\$1.43			\$3.5
1,200	\$0.93			\$1.56			\$3.8
1,300	\$0.99			\$1.69			\$4.1
1,400	\$1.05			\$1.82			\$4.4
1,500	\$1.12			\$1.95			\$4.7
1,600	\$1.18			\$2.08			\$5.0
1,700	\$1.24			\$2.21			\$5.4
1,800	\$1.30			\$2.34			\$5.7
1,900	\$1.36			\$2.47			\$6.0
2,000	\$1.42			\$2.60			\$6.3

A partir de 1996, y con la ayuda del decreto del 31 de mayo, y los aumentos al precio de la tortilla CONASUPO logró revertir la tendencia creciente del otorgamiento de los subsidios a través de la Industria (Molinera y Harinera) y DICONSA. Esto representó un ahorro fiscal para el período de 1996 a 1998 de 5.6 millones de pesos en términos reales.

El abastecimiento de la Industria por sus propios medio ocasionó un incremento adicional al precio de la tortilla, derivado de la absorción de los costos adicionales en que incurría CONASUPO.

Por otra parte la competencia continuará obligando a los industriales a abatir el costo del maíz e incrementar su eficiencia productiva, incrementando al máximo sus importaciones.

#### 6.10.8 Evaluación general

El esquema de subsidio generalizado al consumo cumplió solo parcialmente el objetivo de bienestar de la población de escasos recursos, ya que una alta proporción de los beneficiarios fueron consumidores urbanos y de medianos ingresos. Además, la inobservancia del control de precios fue cada vez mayor, pues solo el 40% del mercado urbano adquirió la tortilla a precio oficial. Este esquema tampoco garantizó el abasto oportuno y permanente de la materia prima.

Algunos efectos colaterales fueron:

- La iniquidad en las condiciones de competencia entre las industrias harinera y molinera de nixtamal.
- El grave deterioro de la rentabilidad generó un problema serio de descapitalización de molinos y tortillerías (tanto tradicionales como harinizadas).
- El costo considerable y creciente para las finanzas públicas
- El enorme diferencial entre el precio de la harina y maíz en el mercado libre con respecto al precio subsidiado estimuló el desvío del producto destinado al consumo humano -tortilla de precio controlado- hacia otros fines, principalmente el consumo pecuario.

La instrumentación del Decreto del 31 de mayo que establece un subsidio al consumo de tortilla tuvo como resultado una racionalización del subsidio y la eliminación de algunas distorsiones:

- La modificación de la fórmula del subsidio unitario y el establecimiento de techos físicos redujo el costo fiscal.
- La implantación del sistema de controles redujo las desviaciones ilegales de maíz y harina.

Con el fin de complementar las acciones del Decreto y hacer rentable la producción de tortillas, fue necesario:

- Bajar el subsidio unitario, a través de una reducción de la brecha entre el precio de compra de CONASUPO y el precio de venta del maíz.
- Reconocer la estructura de costos de la fabricación de tortilla, a fin de revertir el proceso de descapitalización, observado desde hace varios años, en la pequeña y mediana industria que opera en este sector.

## **6.11 Desaparición del subsidio generalizado y permanencia del FIDELIST**

En 1998 la SHCP junto con el presupuesto de egresos de 1999 envió la propuesta al Congreso para eliminar el esquema de subsidio generalizado al precio de la tortilla a partir del año 1999. En 1999 desapareció el subsidio generalizado a la cadena maíz tortilla, permaneciendo sólo el FIDELIST.

El FIDELIST dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es responsable de operar el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla. Este programa generado en 1991, consiste en la aplicación de subsidios selectivos y dirigidos a familias de escasos recursos, bajo este mecanismo, se otorga un kilogramo diario de tortilla sin costo a las familias de escasos recursos inscritas en el Padrón de Beneficiarios.

El programa se opera mediante tarjetas plásticas de código de barras y/o de chip, con las cuales los beneficiarios tienen acceso a recibir el apoyo alimentario. El pago a los industriales se realiza semanalmente, mediante la descarga de la información contenida en los equipos lectores en las oficinas y módulos de Fideicomiso, generándose el pago de manera inmediata.

El programa tiene presencia en 1,024 localidades urbanas en 408 municipios en los 31 estados de la República y del Distrito Federal. El padrón de industriales afiliados cuenta con 13 mil registros. Durante 1997 se distribuyeron 47 millones de kilos mensuales de tortilla, equivalentes a 89 millones de pesos. En promedio se apoyan a 1.9 millones de familias.

## **6.12 Liquidación por extinción de CONASUPO**

La desaparición de CONASUPO marca el fin de una era con seis décadas de duración, caracterizadas por una amplia intervención estatal en la comercialización de productos agropecuarios, así como la actitud paternalista del Estado que concebía a campesinos y consumidores como incapaces para defender sus intereses en el ámbito de la comercialización de los productos.

El desmantelamiento de esta Empresa Paraestatal se llevó a cabo de una manera cautelosa y gradual, dado el fuerte arraigo económico y social en el campo y la ciudad logrado durante seis décadas de funcionamiento.

El retiro del Estado de la comercialización agropecuaria inició en 1989 mediante la desaparición de los precios de garantía y el retiro de la comercialización para más de diez productos básicos: trigo, sorgo, arroz, soya, cebada, cártamo, girasol, copra, entre otros. De 1990 a 1995 se desincorporaron las empresas filiales: ICONSA (Aceites, jabones etc.); TRICONSA (Pan y pasta para sopa), FICOPROCONSA (Enlatados y conservas) y MICONSA (Harina de maíz); en tanto que DICONSA (Distribuidora de abarrotes y productos básicos) y LICONSA (Distribuidora de Leche a precios subsidiados) se resectorizaron hacia SEDESOL.

**MATRIZ DE PARTICIPACION ESTATAL EN LA PRODUCCION NACIONAL DE MAIZ  
Y COMERCIALIZACION DE CONASUPO 1995-1998**

	PRODUCCION	COMPRAS	VENTAS	IND. MOL.	DICONSA
1°	SIN	SIN	DF	DF	OAX
2°	JAL		VER	JAL	VER
3°		JAL			
4°		CHIH	JAL		
5°			OAX	GRO	
6°	VER		GRO	VER	SLP
7°				YUC	YUC
8°	GRO	CAMP	YUC		GRO
9°	GTO			OAH	HGO
10°	OAX			MOR	QRO
11°					ZAC
12°	CHIH				JAL
13°					
14°	CAMP		ZAC		
15°			SLP		
16°			QRO		
17°			HGO		

NOTA: LOS ESTADOS QUE NO APARECEN EN ALGUNO DE LOS CONCEPTOS, NO REGISTRAN UNA PARTICIPACION SIGNIFICATIVA DE VOLUMEN CON RESPECTO AL TOTAL CORRESPONDIENTE.

De 1990 a 1999, las actividades de CONASUPO giraron en torno a la comercialización de maíz y frijol, así como la importación de leche en polvo. Durante este periodo sus actividades evolucionaron lenta pero firmemente hacia la liberación de su principal producto: El Maíz, transitando de la aplicación de PRECIOS DE GARANTIA a PRECIOS PISO, pasando de ser COMPRADOR IRRESTRICTO a ser COMPRADOR DE ULTIMA INSTANCIA y de ser GARANTE DEL ABASTO a ser VENDEDOR EMERGENTE.

Con el propósito de dar una visión pormenorizada de la desaparición de CONASUPO a continuación se exponen las principales acciones instrumentadas:

**Desaparición del subsidio**

El 31 de diciembre de 1998 por Acuerdo del Ejecutivo Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el DECRETO POR EL QUE SE DA POR TERMINADO EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO A LA TORTILLA DE MAIZ PARA CONSUMO HUMANO DE PRECIO CONTROLADO.

Mediante ese Decreto CONASUPO suspendía de manera inmediata la entrega del subsidio en efectivo a la industria harinera y eliminaba el subsidio vía venta de maíz a la industria molinera, continuando con el abasto a DICONSA y la Industria Molinera, pero a precios de mercado.

En lo que refiere a la Industria Molinera de Nixtamal, CONASUPO derogó la obligatoriedad de los molineros de adquirir maíz a CONASUPO en los términos y condiciones tradicionales, por lo que los industriales podían elegir, de acuerdo a sus intereses, instancias alternativas de abasto, sin que ello implicara restricción, sanción o penalización alguna.

No se omite comentar, que hasta ese momento el Gabinete Económico, esperaba que la desaparición de la Paraestatal se diera de manera automática y que el mercado fuera expulsándola poco a poco, sin embargo después de una pequeña disminución de ventas, estas iniciaron su recuperación a finales del mes de enero de 1999, por lo que el Gabinete Económico decidió intensificar las acciones para extinguiarla:



## Retiro del abasto de CONASUPO a la industria molinera

En lo que fue calificada como la decisión política más delicada del sexenio<sup>1</sup>, el día 18 de enero, la CIGF tomó el Acuerdo de acelerar el proceso de desincorporación por extinción de CONASUPO en el abasto de maíz, proponiendo que en sustitución de este Organismo participaran en la distribución empresas comercializadoras privadas.

En atención a esta disposición, CONASUPO proporcionó el Padrón de Industriales Molineros por Municipio y Entidad a cada una de las empresas comercializadoras privadas interesadas (ver anexo 8). Derivado de esta convocatoria, el 20 de enero nueve empresas privadas plantearon su disposición de abastecer de maíz a la industria molinera de nixtamal, estableciendo su propuesta geográfica de atención:

### PROPUESTAS DE PARTICIPACION EN EL ABASTO POR ENTIDAD FEDERATIVA, EMPRESA COMERCIALIZADORA Y PLAZO

ENTIDAD	NIVEL DE PARTICIPACION PORCENTUAL PROPUESTO PARA EL ABASTO								
	FINCO A	CARGILL B	CONTRIMOL C	CCMT D	FARMLAND E	ALSUR F	PORTIMEX G	COMAGRO H	SERANOR I
BAJA CALIFORNIA									100
BAJA CALIFORNIA SUR									
SONORA	96								
DURANGO	34		100						100
GUANAJUATO	100	100	100		100		100	65	
JALISCO	70	71	100	50	100			100	
MICHOACAN	90	73		22				26	
QUERETARO	100	73					100		
COAHUILA	26	100	100		100				100
DISTRITO FEDERAL	27	100	100	3	100	86	27		
HIDALGO	100		100		100		90		
PUEBLA	47	84	100	24	100	95			
SAN LUIS POTOSI	9	21		61			76		
TAMAULIPAS	43	100		83					
TLAXCALA	32	86	100		100	100			
VERACRUZ	36	92	100	7		79	25		
YUCATAN		88	100			98			
ZACATECAS	95	97							
CAMPECHE			100			59			
GUERRERO	31		100	12	100		78		
MEXICO	100	100	100	44	100				
MORELOS	39	100	100	12	100	100	100		
CHIAPAS	42	73	100	17		100			
OAXACA	31	75	100	100		75			

A = Fomento e Ingeniería en Comercialización de Granos  
D = Club Cadena Maíz-Tortilla  
G = Comercializadora Portimex, S.A. de C.V.

B = Cargill de México, S.A.  
E = Disinbuidora de Granos S.A. de C.V.  
H = Comercializadora Agropecuana, S.A.

C = Principal Asociación de Molineros  
F = Almacenadora Sur (ICA)  
I = Servicios de Almacenamiento del Norte

El 30 de enero de 1999, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (CID), informó a las principales Asociaciones de Industriales de la Masa y la Tortilla, la decisión del Gobierno Federal de suspender el abasto de maíz de CONASUPO en un plazo predeterminado para cada Entidad Federativa, e iniciar el proceso de su sustitución por empresas privadas.

El proceso de retiro del abasto de CONASUPO inició en el mes de febrero de 1999 y se concluyó en mayo del mismo año, como se muestra a continuación:

<sup>1</sup> En una reunión con empresarios comercializadores de granos, incluyendo transnacionales, el Subsecretario de Ingresos de Hacienda, Santiago Levy, advirtió que es quizá "la decisión política más delicada de la administración del presidente Zedillo" el intentar eliminar la más mínima participación del Gobierno en el comercio del maíz y dejar toda esta actividad en agentes privados. EL FINANCIERO, 25 de enero de 1999.

### RETIRO DE CONASUPO DEL ABASTO DE MAIZ

ENTIDAD/MES	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO
BAJA CALIFORNIA BAJA CALIFORNIA SUR SONORA	28 de Febrero			
DURANGO GUANAJUATO JALISCO MICHOACAN QUERETARO		15 de Marzo		
D.F. COAHUILA HIDALGO PUEBLA SAN LUIS POTOSI TAMAULIPAS TLAXCALA VERACRUZ YUCATAN ZACATECAS		31 de Marzo		
CAMPECHE GUERRERO MORELOS MEXICO			30 de Abril	
CHIAPAS OAXACA				31 de Mayo

Finalmente, el 24 de mayo de 1999 es publicado en el diario oficial de la federación, EL DECRETO POR EL QUE SE ORDENA LA EXTINCION DE CONASUPO:

Artículo 1.- Se ordena la extinción del organismo público descentralizado denominado "Compañía Nacional de Subsistencias Populares".

Artículo 6.- Salvo que exista impedimento legal para ello, el proceso de extinción que se ordena no deberá exceder del 31 de diciembre de 1999.

Por considerar:

Que ha sido sustituida por ASERCA en las tareas de apoyo a la comercialización agropecuaria, dentro del conjunto de los planes, programas e instrumentos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; por haberse sectorizado las empresas del Sistema DICONSA y LICONSA en la Secretaria de Desarrollo Social, mismas que han asumido la responsabilidad de hacer frente a sus abastos: DICONSA, los de maíz y frijol para las 22 mil tiendas de las zonas rurales deficitarias, y LICONSA, las importaciones de leche en polvo.

Que a través de "Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria" (ASERCA), ... se ha orientado el otorgamiento de subsidios federales del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Con este acontecimiento, se transforma el escenario de la comercialización del principal cultivo en México, iniciando una nueva etapa cuya perspectiva es motivo de fuertes discrepancias entre los estudiosos de la materia.

Luego de 60 años de intervención decidida por parte del Estado, todo parece indicar que este se retira del manejo de físicos de maíz, dejando al mercado la responsabilidad de autorregularse, de comercializar la totalidad de cosechas de los productores, de fijar precios de compra-venta razonables en el campo y la ciudad, de garantizar el abasto suficiente, de protegerse de los vaivenes del precio internacional y responder con oportunidad en las épocas de escasez interna y externa del grano.

Es previsible que en los próximos años se observe una tendencia reductiva de la producción como resultado de la reciente liberalización del maíz, sobre todo en unidades productivas empresariales y en estados como Sinaloa y Sonora, revirtiéndose la tendencia observada a principios de la década.

Otra de las probables consecuencias de corto plazo de las medidas de política

aplicadas en torno a la comercialización, precios y subsidios, es la tendencia a una menor concentración geográfica y temporal de la producción de maíz, debido a la violenta racionalidad impuesta por las leyes del mercado.

Cabe aclarar que en el nuevo contexto de operación, el esquema de abasto rural de maíz vía DICONSA es el único canal oficial que permanece -aunque al parecer no por mucho tiempo-, ello derivado de la gran importancia que tiene esta función para los campesinos más pobres que tienen que comprar en determinadas épocas del año.

Durante la mayor parte del decenio de los ochenta, las demandas de los productores de maíz se centraron en la posibilidad de ajustar la estructura de precios de garantía. La lucha de los agricultores se llevó a cabo ocupando las bodegas regionales de CONASUPO y obstaculizando todo embarque de granos al mercado. En algunos casos, también bloquearon carreteras estratégicas para que el maíz no se pudiera transportar.

Con el cambio de estrategia de precios de garantía hacia precios piso, de CONASUPO como comprador irrestricto hacia comprador de última instancia y su actual proceso de extinción, el "enemigo" de los pequeños agricultores ya no es el Estado sino un ente mucho más difuso: el mercado, el cual es mucho más difícil de presionar políticamente.

En el siguiente capítulo, se analizan con detenimiento los principales acontecimientos ocurridos en el ámbito de la comercialización del maíz, durante el primer año de su liberalización: ¿Qué pasó con los precios de compra y de venta, de mayoreo y menudeo? ¿Cómo afectó a los distintos agentes que participan en la cadena producción-consumo del maíz?. Estas y otras interrogantes se abordan con las limitaciones que ofrece una visión de corto plazo en el capítulo siete.

## CAPITULO VII

### COMPORTAMIENTO DE PRECIOS Y MERCADO DEL MAIZ EN EL PRIMER AÑO DE LIBERACION

El año de 1999 debe ser considerado como el momento de liberalización del mercado interno del maíz, básicamente por la presencia de los siguientes acontecimientos:

- Fin del subsidio al consumo de tortilla
- Retiro de CONASUPO de las actividades de acopio
- Retiro de CONASUPO del abasto

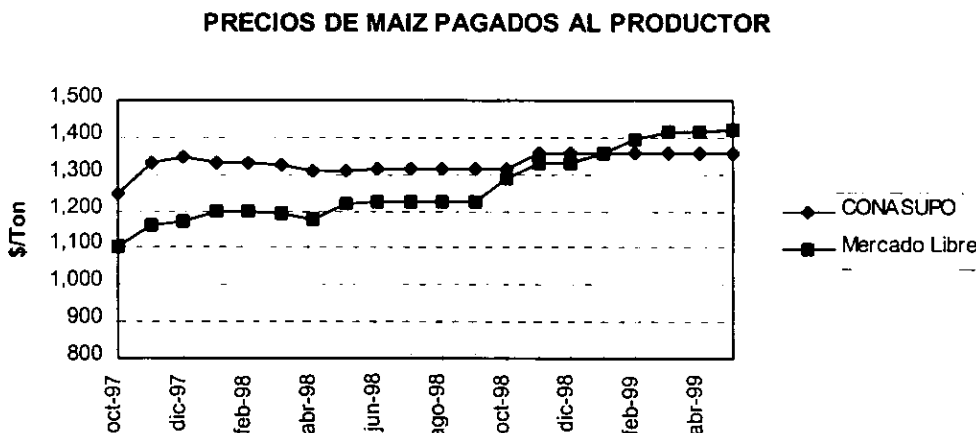
Estos tres factores propiciaron que productores e industriales, buscaran y diseñaran alternativas para colocar ó abastecerse el grano, fortaleciéndose a la par las empresas comercializadoras de maíz y dando lugar a que emergieran nuevas empresas orientadas a este ramo de la actividad económica.

El hecho de que el Gobierno "sacara las manos" de la comercialización de físicos de maíz, trae aparejadas consecuencias importantes, entre las que destaca un nuevo orden y relación de fuerzas entre los distintos agentes económicos involucrados: productores, intermediarios, comercializadores, industriales y consumidores, entre otros.

En el presente capítulo se analiza la influencia que ha tenido la salida de CONASUPO de la comercialización de maíz, sobre las principales variables del cultivo.

#### 7.1 Precios al productor

De enero a abril de 1999, el precio promedio pagado en el mercado libre al productor de maíz y en zona de producción fue superior al pagado por CONASUPO e incluso superó el precio promedio real pagado en el ciclo de cosecha homólogo anterior, como se muestra a continuación:



De esta manera, en el primer año de liberalización, el productor de maíz vio mejorados sus ingresos como consecuencia del retiro parcial de CONASUPO de la comercialización.

## 7.2 Precios al industrial molinero

Como consecuencia de la liberalización gradual del precio de venta del maíz, la tonelada del grano a industriales de la masa y la tortilla en zona de consumo pasó de \$1,103 en septiembre de 1998 a \$1,463 en diciembre del mismo año, en tanto que en enero de 1999, CONASUPO vendió a un precio promedio de \$1,700 puesto en el molino del industrial, no se omite comentar que en mayo-junio en la Ciudad de México el precio de mercado libre ascendió hasta \$1,850 puesto en molino.

Los comercializadores privados por su parte, ofrecieron una gama amplia de precios en función de las características de la zona consumidora, así su comportamiento fue diferente en cada Entidad Federativa. Con el propósito de conocer el comportamiento de los precios de maíz ofrecidos a la Industria Molinera por intermediarios o privados se efectuó un sondeo de mercado, con los siguientes resultados:

**PRECIO DE VENTA PROMEDIO DE MAIZ EN EL MERCADO LIBRE\***  
**EN RELACION A CONASUPO**  
(Pesos por tonelada)

SUPERIORES		INFERIORES		SIMILARES	
Baja California	1,840	Campeche	1,500	Distrito Federal	1,800
B.C.S.	1,800	Chiapas	1,400	Hidalgo	1,700
Coahuila	1,850	Chihuahua	1,550	México	1,700
Durango	1,875	Colima	1,475	Puebla	1,800
Guerrero	1,850	Guanajuato	1,525	Veracruz	1,650
Morelos	1,950	Jalisco	1,500	Yucatán	1,500
Oaxaca	1,880	Michoacán	1,550		
Quintana Roo	1,800	Nayarit	1600		
S.L.P.	1,850	Querétaro	1,500		
Sonora	1,800	Zacatecas	1,700		
Tamaulipas	1,850				
Tlaxcala	1,900				

FUENTE: Investigación directa, recabada vía telefónica en las Gerencias Regionales de CONASUPO.

\*Los precios cotizados corresponden a maíz blanco en las principales Ciudades de cada Entidad, puestos en molino del industrial, ofrecidos durante el mes de febrero de 1999.

Cabe señalar que en algunos municipios o ciudades, se registraron precios muy por encima o por abajo de los antes anotados, dependiendo de su ubicación geográfica, como se muestra a continuación:

PRECIOS MAXIMOS		
CIUDAD	ENTIDAD	PRECIO
Ensenada	B.C.	1,850
Mexicali	B.C.	1,860
Taxco	Gro.	1,900
Cuautla	Mor.	1,950
Lázaro Cárdenas	Mich.	1,950
Torreón	Coah.	2,000
Tampico	Tams.	2,000
Pinotepa Nal.	Oax.	2,000
Cd. Valles	S.L.P.	2,100

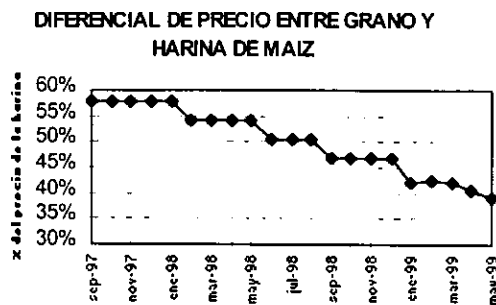
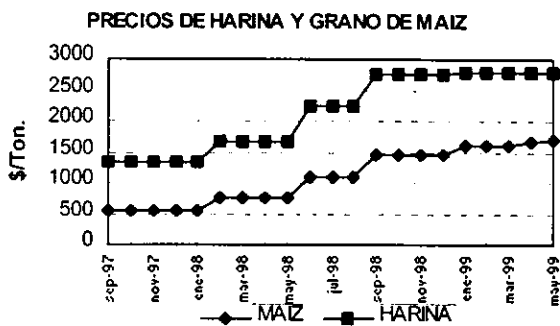
PRECIOS MINIMOS		
CIUDAD	ENTIDAD	PRECIO
Tepic	Nay.	1,600
Guadalajara	Jal.	1,580
Morelia	Mich.	1,550
Ciudad Guzmán	Jal.	1,450
La Piedad	Mich.	1,450
Querétaro	Qro.	1,400
Tuxtla Gutiérrez	Chis.	1,400
Villa Hermosa	Tab.	1,400
Cd. Delicias	Chih.	1,350

FUENTE: Investigación directa, recabada vía telefónica en las Gerencias Regionales de CONASUPO.

En general los comercializadores privados ofrecieron mejores precios en zonas de consumo cercanas a regiones productoras, en tanto que en situaciones inversas, el precio ofrecido por CONASUPO a industriales molineros fue más atractivo para estos.

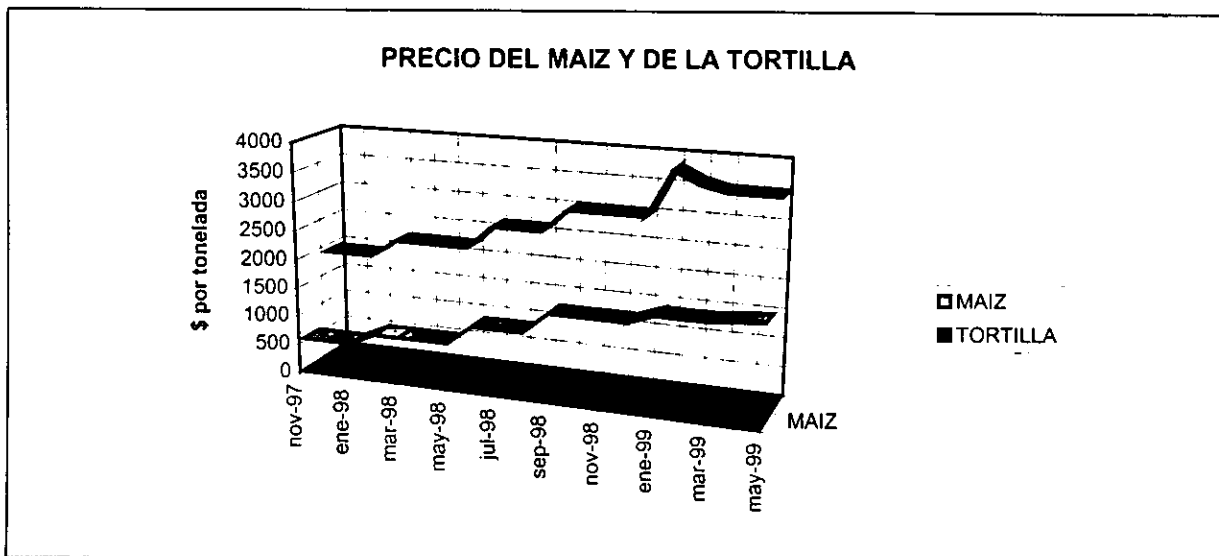
### 7.3 Precios de la harina de maíz

El incremento de la harina de maíz para industriales molineros, resultó inferior al alza del precio del maíz grano, ello como resultado de los menores costos de intermediación de la industria harinera respecto a las comercializadoras de maíz.



### 7.4 Precios de la tortilla

A principios de enero de 1999 la liberación de la tortilla provocó una profunda distorsión en su precio, el cual en muchas zonas subió a cinco pesos por kilogramo, lo que significa un aumento de más de 163% respecto a enero de 1998<sup>1</sup>. Lo cierto es que con un precio de \$3.00 pesos por kilogramo los molineros estaban en posibilidades de recuperar sus costos de producción incluyendo ganancia, por lo cual en las siguientes semanas se operó una reducción en su importe de venta.



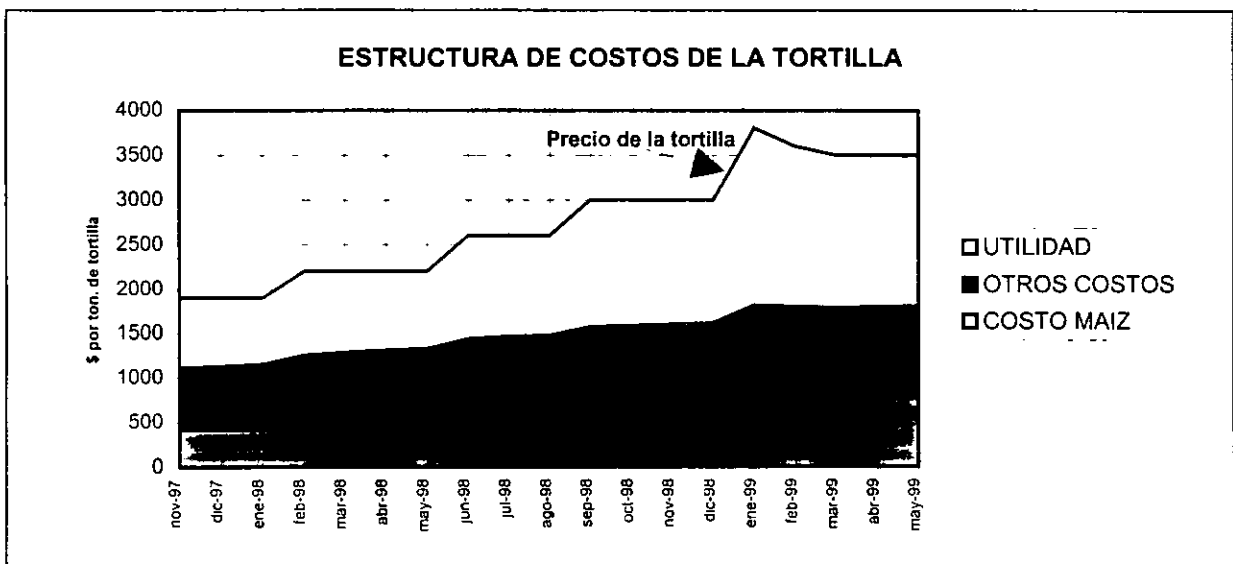
1 EL FINANCIERO, Enero 25 de 1999.

Contradictoriamente el precio de la tortilla en los primeros meses de 1999 se cotizó más bajo en tiendas de autoservicio a las que acuden mayoritariamente las clases medias (3.00 \$/kg.) que en las tortillerías populares donde el precio promedio se ubicó en 3.50 \$/kg. Este comportamiento obedeció al diferencial de precio observado entre la harina de maíz y el maíz grano.

En términos generales, el incremento al precio de la tortilla, resultó más que proporcional al incremento del maíz, lo cual es manifestación del mayor margen de intermediación comercial e industrial, obtenido conforme avanzó el proceso de liberalización, en detrimento de la economía del consumidor.

### 7.5 Ganancias de industriales molineros

Considerando que el costo de todos los demás factores de la producción de los industriales de la masa y la tortilla (gas, agua, electricidad) tuvieron un comportamiento similar a la inflación, la ganancia del industrial esta determinada por el precio de compra del maíz y el precio de venta de la tortilla, éstos tuvieron el siguiente comportamiento de octubre de 1997 a mayo de 1999:



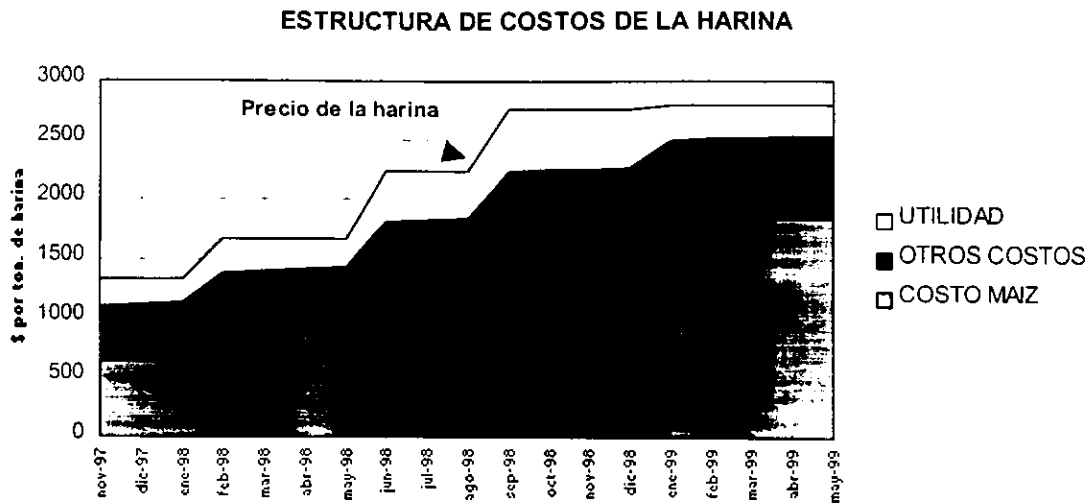
Se observa que el incremento al precio de la tortilla fue realizado en mayor proporción, que los incrementos al maíz grano, por lo cual los industriales de la masa y la tortilla han estado obteniendo un mayor margen de ganancia.

Visto por el lado de los costos de producción, en un escenario similar al imperante en 1998 cuando el precio de la tortilla estaba controlado y era fijado de manera oficial, ante un precio del maíz de \$1,750 por tonelada, el precio de la tortilla debió haberse ubicado en un nivel de 2.80 a 3.00 \$/Kg.

No obstante el precio de la tortilla se ubicó entre 3.50 y 4.00 \$/Kg., de lo anterior se deduce, que el margen de ganancia adicional para el industrial molinero fue de \$0.70 a \$1.00 por kilo, esto derivado directamente del proceso de liberalización.

## 7.6 Ganancias de industriales harineros

Por su parte los precios de la harina de maíz comparado con la evolución del precio del maíz grano, tuvo el siguiente comportamiento:



Se observa que el precio de la harina, creció en una proporción menor al del maíz grano, por lo cual se puede deducir que la industria harinera no ha sacado provecho de manera directa de la liberalización del mercado, y más bien sus perspectivas son de apoderarse de una proporción mayor del mercado. Por otra parte una fuente de ganancia adicional, no contemplada en la gráfica anterior, es la que proviene de la comercialización del maíz para su propio proceso de producción y para los industriales molineros.

La anterior disminución de utilidades se ha visto reflejado en el Mercado de Valores durante 1999, en una caída en los *precios por acción* del principal productor de harina de maíz en México, el Grupo MASECA, pasando estos de un precio de \$0.62 por acción en 1998, a \$0.32 por acción en 1999.<sup>2</sup>

En términos de rendimientos se tiene que con un kilogramo de maíz se obtiene 1.8 kilogramos de masa nixtamalizada y con esta cantidad se obtiene 1.123 Kg., de tortilla. Paralelamente con un kilogramo de maíz se obtiene 0.9113 kilogramos de harina, pero de esta cantidad se logra producir 1,379 Kg., de tortillas, es decir, que utilizando harina de maíz nixtamalizada en lugar de masa el rendimiento de una unidad de maíz en función del producto final es 23% mayor.

## 7.7 Producción de maíz

En el marco de los acontecimientos anteriores y si bien, el periodo de liberalización es aún muy corto como para establecer conclusiones definitivas, puede suceder que

<sup>2</sup> VECTOR Casa de Bolsa S.A. de C.V. "Reporte Diario de los Mercados Financieros" México, D.F. 12 de octubre de 1999.



en el mediano plazo (años de 1999 y 2000) se observe un incremento de las superficies sembradas con maíz blanco para consumo humano, ello a partir de las buenas expectativas generadas por los precios al productor observados en el primer semestre de 1999.

Por lo pronto, la cosecha del ciclo agrícola otoño-invierno 1998/99, concentrada en Sinaloa, se vio reducida de manera drástica hasta un 50% respecto a la del ciclo homólogo anterior, aunque en este caso no fue resultado de expectativas del mercado, sino se trató más bien de una falta de disponibilidad de agua para riego en los estados del Noroeste.

Para el ciclo agrícola primavera verano 1999, se espera un incremento de la superficie sembrada con maíz, la cual crecerá a costa de la superficie de frijol que enfrenta el precio de mercado más bajo de los últimos tiempos.

## CAPITULO VIII

### CONSECUENCIAS DE LA POLITICA APLICADA

En el capítulo siete se analizaron los principales efectos de la liberalización del maíz, observados en 1999. En el presente capítulo, se abordan las principales implicaciones de mediano y largo plazo para los agentes participantes en el proceso de comercialización del maíz.

#### 8.1 Productores y producción de maíz

Como se observó en el capítulo siete, los resultados en el primer año de liberalización fueron altamente favorables en términos de ingreso para el productor de maíz, sin embargo en el mediano y largo plazo las expectativas no deben ser tan optimistas, en consideración de los siguientes factores:

- a) El ambiente de "alta demanda" generado por la desaparición de CONASUPO y el gran número de empresas comercializadoras que buscaron posesionarse del mercado a través de acaparar grano para garantizar oferta suficiente a los sectores demandantes, tenderá a desaparecer como resultado natural de las leyes de competencia, concentrando en unas cuantas empresas este mercado.
- b) El incremento gradual del nivel de cuotas libres de arancel contempladas en el TLC, hasta culminar en la liberalización total en el año 2007, enfrenta cada vez más a los productores nacionales con sus competidores norteamericanos, quienes poseen un nivel de competitividad mucho mayor.
- c) La existencia de una demanda segura de maíz blanco en México, esta ya propiciando el cambio de cultivo hacia esta variedad entre los granjeros norteamericanos, de tal forma que la exclusividad del nicho de mercado de maíz blanco de los productores nacionales tenderá a desaparecer.

Al respecto y como se analizó detenidamente en el apartado 5.2 del capítulo cinco, la mayor parte de los estudiosos de la materia opina que la producción de maíz disminuirá de manera gradual y, drásticamente cuando ocurra la liberalización total en el año 2007, estimándose reducciones en el nivel de producción del orden de 20%.

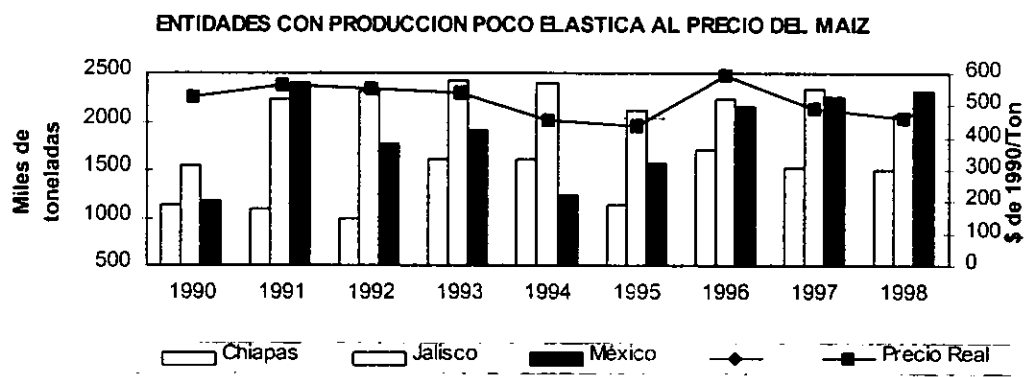
La apertura comercial en el caso de este grano tenderá a impactar severamente el escenario productivo y social del campo mexicano, dado que su cultivo abarca más del 50% de la superficie cosechada nacional y ocupa al 56.7% del total de los productores agrícolas.

Sus efectos sin embargo, serán diferenciados según el tipo de agricultura y productor. En el caso de aquellos que cultivan hasta 2 hectáreas con rendimientos inferiores a una tonelada y que dedican la mayor parte del producto al autoconsumo (66.7% de los productores) las pérdidas serán relativas por su perfil poco comercial, inclusive se prevé que esta inclinación hacia el autoconsumo se vea intensificada, de

igual manera que la presión de los agricultores por obtener ingresos adicionales en el mercado de trabajo.

Serán los productores empresariales e intermedios (de 2 y más hectáreas) que comercializan la mayor parte de sus cosechas, los más afectados, pues difícilmente podrán superar su rezago productivo en momentos en que los precios caigan en más del 70%. Cálculos oficiales indican que sólo un 7.9% de los productores podrán afrontar los desafíos de una total apertura comercial.<sup>3</sup>

Lo peculiar en el caso del maíz es que la relación entre la producción y los precios no es directa, como ocurre con otros productos provenientes de la agricultura comercial. Es decir, a pesar de que los precios no han sido remunerativos durante periodos largos, la producción se mantiene dentro de ciertos límites. Ese fenómeno se explica porque la producción maicera es predominantemente campesina, lo que significa que el precio no es el elemento central del proceso y que la dinámica de la producción obedece a factores distintos a los que regulan la producción comercial.



De esta manera, la agricultura de subsistencia, que produce para el autoconsumo seguirá estando presente porque representa para los productores la seguridad de poder disponer en cuanto se tiene la necesidad del grano o de los demás productos asociados con la milpa que también representan alimento o ingresos para el productor (totomoxtle, rastrojo para alimento de animales, cuilacoche, quelites, calabaza, frijol, etc.).

Por lo anterior, es previsible que en los próximos años la tendencia reductiva de la producción como resultado de la reciente liberalización del maíz, se observe sobre todo en unidades productivas empresariales y en estados como Sinaloa y Sonora, revirtiéndose la tendencia observada a principios de la década de los 90.

Las tierras dejadas libres por la inviabilidad granera no encontrarán fácil sustituto, quedando probablemente bajo régimen de subsistencia, de ganadería extensiva o incluso ociosas.

<sup>3</sup> Emmerich, Gustavo Ernesto. Desigualdades y libre comercio en América del Norte en El Tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto, México, UAM-Iztapalapa, 1993. pp 105

En el plano familiar, la gente responderá emigrando a las zonas urbanas de México o Estados Unidos, con lo cual se refuerza una tendencia hacia una creciente sobreoferta de mano de obra estacional dentro de la agricultura estadounidense y una escasez de mano de obra en algunas de las regiones de agricultura de México y feminización del trabajo agrícola. Las familias que queden en el campo producirán menos maíz para el mercado y más para el consumo doméstico e intentarán volver a los días en que la mayor parte de sus necesidades de subsistencia se podían satisfacer fuera del mercado mediante el cultivo de diversos alimentos en huertos y lotes familiares.

Una de las probables consecuencias positivas de mediano plazo de las medidas de política aplicadas en torno a la comercialización, precios y subsidios, es la tendencia a una mejor distribución geográfica y temporal de la producción de maíz, debido a la racionalidad impuesta por las leyes del mercado y la influencia de los costos de almacenamiento y traslado.

## **8.2 Industriales de la masa y la tortilla**

Al igual que en el caso de los productores de maíz, el sector de industriales de la masa y la tortilla en el primer año de liberalización ha visto mejorados sus ingresos (capítulo 7), sin embargo ellos enfrentan la competencia de un contendiente interno poderoso que es la industria harinera.

En este punto conviene diferenciar a las unidades productoras de tortilla y a las unidades productoras de masa (en la práctica un buen número de estas unidades se encuentran orgánicamente unidas), con el avance del proceso de liberalización, las primeras, por ser el punto de contacto con el consumidor final, no se encuentran amenazadas, son más bien las segundas las que enfrentan una competencia sumamente fuerte con el avance de la industria harinera.

El resultado de esta contienda es difícil de pronosticar, por una parte se tiene la fuerte ventaja de costos que presenta la industria harinera, y por la otra el gran arraigo cultural de la tortilla de maíz grano entre los sectores populares.

De 1990 a 1998, la única manera para incrementar la escala de producción de masa y/o tortilla subsidiada, disponible para los industriales de la masa y la tortilla, fué la adquisición de harina subsidiada, ya que las cuotas de maíz grano administradas por CONASUPO se mantuvieron inamovibles desde 1990. En este sentido, el incremento acelerado de las ventas de harina de maíz, estuvo determinado, por las formas gubernamentales establecidas para otorgar el subsidio.

Las características culturales del consumo de tortilla por los mexicanos, los cuales demandan un producto caliente y recién elaborado, implican una cercanía estrecha con los consumidores, lo cual no ha permitido hasta ahora la implantación de empresas grandes, salvo la industria harinera; más bien predominan los establecimientos de tipo familiar que presentan un alto nivel de concentración en zonas urbanas de elevada densidad demográfica.

Dentro de los principales problemas que se observan en esta industria son sus altos costos de producción (en comparación con la industria harinera) y su alto grado de contaminación. La modernización de la operación de producción de masa y tortillas, la optimización de costos y eficiencia ecológica a través de la tecnología (la cual esta desarrollada y disponible) serán factores importantes en el destino de esta industria.

### 8.3 Industria harinera

La existencia de CONASUPO con su sistema de cuotas físicas para la industria molinera y techos de subsidio para la industria harinera, limitó de alguna manera el proceso de competencia entre ambas industrias y entre las propias empresas harineras, con la extinción de CONASUPO el sistema de cuotas desaparece dando paso a la lucha abierta entre las industrias molinera y harinera por dominar el mercado.

El segmento de la harina para masa de maíz, del mercado total de la tortilla, creció de manera importante durante los últimos cinco años, desde aproximadamente 21% del mercado de la tortilla en México en 1991 hasta un aproximado del 45% en 1996.

Por sus características de infraestructura y capacidad de producción actualmente la Industria harinera de maíz presenta algunas tendencias: participa en el desarrollo de nuevas estrategias de comercialización y nuevos mercados para la venta de harina de maíz a precios de libre mercado; expansión continua de la capacidad de producción; mejora su productividad y busca expandir sus operaciones hacia los mercados de EUA, Europa y Centroamérica.

En 1995 la empresa MINSA sacó al mercado una mezcla de granos de maíz precocido integral deshidratado denominado **MANIX**, este producto va dirigido a los molineros y les ofrece ventajas como mayor capacidad de producción, tiempo, equipo, personal y evita la contaminación generada por el najayote (aguas residuales del nixtamal), ya que se omite el proceso de nixtamalización por el molinero. Esta alternativa puede ser una buena opción para la industria tradicional y así ajustarse a procedimientos viables desde el punto de vista económico y ecológico.

En el proceso de competencia interna, parece ser que el Consorcio GRUMA (Grupo MASECA) dominará sobre las empresas MINSA y AGROINSA, quienes ya han visto reducir su mercado a raíz de la liberalización.

Con relación a la industria molinera y dada la estructura de menores costos, fuerza de mercado y volumen de capital favorable a la industria harinera, el resultado de la competencia parece inclinarse de su lado, sin embargo, estará condicionado por la preferencia del consumidor hacia la tortilla de maíz grano, sin descartar una combinación de ambas materias primas (grano y harina), lo que traería como consecuencia un equilibrio relativo de mercado.

No obstante lo anterior y observando las tendencias recientes, la transición de un mercado regulado a uno competitivo, ha tenido un impacto negativo en el desempeño

financiero de las Empresas Harineras<sup>4</sup>, repercutiendo fuertemente en su margen de ganancia, fundamentalmente debido a la preferencia del industrial molinero y el propio consumidor hacia la tortilla elaborada a partir de maíz grano. Se considera que los problemas de la transición perduraran durante el resto de 1999 y gran parte del 2000, alcanzando una posible recuperación gradual de ventas y rentabilidad para fines del 2000.

La reciente eliminación del subsidio al maíz y a la tortilla, debe, en el largo plazo, impulsar la conversión del método tradicional al método de harina de maíz, por las ventajas competitivas analizadas de la industria harinera.

#### **8.4 Comercializadoras y otros intermediarios**

Restando el autoconsumo, el negocio del maíz representa un mercado de alrededor de 12 millones de toneladas anuales, cuya comercialización se tendrá que distribuir entre asociaciones de productores, transformadores e industriales y comercializadores. Si nos referimos al sector comercial y basados en la experiencia de EUA, este es un mercado dominado por grandes consorcios, de lo cual se deduce que los pequeños comercializadores tenderán a ser eliminados conforme avance el proceso de competencia.

Es posible que las grandes compañías rechacen la idea de competir entre sí. Con un mercado de ese tamaño puede parecer que no vale la pena esforzarse para establecer la competencia. Por lo tanto, a pesar del TLC las grandes empresas pueden optar por proteger sus ventas mediante acuerdos negociados, no mediante la competencia en el mercado.

¿Qué ocurriría en tal situación? No se trata sólo de la desviación de comercio, sino de saber quienes se beneficiarían con esa desviación. La respuesta dependerá de muchos factores, pero en todo caso debemos estar conscientes de que pueden colarse prácticas del comercio administrado, a menos que todos los participantes mantengan una firme decisión de preservar el libre comercio. Por supuesto, el hecho de que no haya más competencia implicaría una drástica reducción de los beneficios que podría obtener México de la liberación del maíz.

Es cierto que muchos mexicanos esperan que la firma del TLC reduzca considerablemente el peligro de un arbitrario proteccionismo contingente por parte de Estados Unidos y de Canadá. Quizá resulte demasiado optimista ese supuesto.

#### **8.5 Consumidores**

Contradictoriamente, en el primer año el consumidor de tortilla es el que ha tenido que pagar el costo del proceso de liberalización, vía precios más altos de la tortilla, financiando los mejores precios pagados al productor de maíz, las mayores ganancias de la industria de la masa y la tortilla, así como el costo y beneficio de la intermediación de las empresas comercializadoras; esto sin ver mejorados, en contrapartida, sus ingresos producto del trabajo.

---

<sup>4</sup> El Valor por Acción de MASECA disminuyó de 62 a 32 centavos de 1998 a 1999 y MINSa ha enfrentado una fuerte disminución en su nivel de ventas.

Se estima que el consumidor, esta pagando actualmente un sobreprecio de \$0.50 por Kilo de tortilla (capítulo 7), con un costo de alrededor de 5 mil millones de pesos anuales, considerando un consumo per cápita diario de 300 gramos de tortilla y una población de 95 millones de habitantes. Estos recursos han ido a parar fundamentalmente en los bolsillos de industriales de la masa y la tortilla.

Teóricamente en el mediano y largo plazo el proceso de competencia entablado entre molinos, tortillerías y harineras, deberán redundar en un incremento de la calidad de la tortilla y en un precio más competitivo.

No se omite comentar que dadas las imperfecciones del mercado, aquellas zonas que enfrenten desabasto temporal del grano, se verán afectadas por movimientos especulativos del precio, en tanto que la presencia de sobreoferta de maíz, igualmente pudiera traer abaratamiento del producto.

### **8.6 Expectativas de demanda mundial de maíz**

El maíz se perfila actualmente como el más valioso de los granos por el enorme potencial para ser usado en la alimentación humana, como forrajes en la alimentación de ganado y por la gran cantidad de productos que pueden obtenerse de este grano. Como un aspecto importante que incumbe a todos los agentes participantes de la cadena producción-consumo del maíz, se debe comentar que las expectativas de demanda mundial de maíz son bastante atractivas por los siguientes factores:

- A partir del mes de octubre de 1998 es obligatorio en los EUA que todas las gasolina tengan un 30% de etanol u otros productos oxigenados renovables no contaminantes. El uso del maíz para la obtención de etanol aumentará significativamente la demanda del grano.
- La producción de etanol por medios fermentativos generará una gran producción de biomasa la cual podrá ser utilizada para alimento animal disminuyendo con esto la necesidad de la pasta de soya por lo que la molienda de esta oleaginosa disminuirá.
- Los biopolímeros derivados del almidón del maíz absorben hasta mil veces su peso por lo que los derivados de celulosa utilizados en pañales desechables, filtros, etc., serán reemplazados por materiales biodegradables derivados del maíz. A través de la fermentación enzimática se están desarrollando biopolímeros biodegradables sustitutos del polietileno, PVC (cloruro de polvinilo), poliestireno y polipropileno.
- Se ha comenzado la producción de propilenglicol, glicerino y etilenglicol a partir del almidón refinado del maíz sustituyendo así a los producidos a partir del petróleo, dichos productos son usados ampliamente en la industria de los cosméticos, grasas sintéticas, resinas, poliésteres, polímeros y anticongelantes.

El aumento de la demanda del maíz en el mediano plazo incrementará el precio del cereal rompiendo la tendencia a la baja existente. Es de esperarse que el aumento en el precio arrastre a la alza a los de más granos.

## CAPITULO IX

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El estudio a detalle del tema motivo del presente trabajo de tesis y sin pretender haber agotado todos los aspectos que encierra, ha permitido enmarcar adecuadamente los objetivos y corroborar, desechar ó corregir las hipótesis que motivaron la investigación.

Con el propósito de presentar una visión de conjunto, en el presente apartado se presentan las conclusiones de la investigación. Así mismo, con el objeto de contribuir de alguna manera en la instrumentación de la política agrícola, se exponen algunas reflexiones en torno a las medidas que pudieran aplicar las Instituciones Gubernamentales del Sector, así como las acciones que pudieran emprender los propios productores organizados, a efecto de propiciar el menor riesgo-país posible en el marco del proceso de liberalización del mercado del maíz.

Se debe señalar que a la luz de los resultados de la investigación, se han demostrado algunos de los puntos de hipótesis, no obstante se aclara que, basado en el conocimiento cercano del tema, se modifica el sentido de algunos puntos y se desechan algunos otros.

#### 9.1 Conclusiones

A efecto de hacer clara la exposición de conclusiones, estas se agrupan en los siguientes apartados.

##### 9.1.1 Modelo de acumulación

La política de precios al productor, los subsidios, la estrategia de apertura comercial y retiro gubernamental de la comercialización del maíz, ha sido ampliamente criticada por unos y firmemente defendida por otros; sin embargo rompe con la inercia en décadas, plantea nuevos retos, es adecuada desde la lógica del capital y de la globalización, sin embargo, el costo social es altísimo, específicamente para los productores y consumidores de maíz.

El sesgo financiero-industrial de la política macroeconómica continua siendo de magnitudes importantes, el cual consiste en la protección prioritaria de éstos sectores sobre el agrícola y tiene su mayor muestra en: el rescate financiero de las instituciones bancarias por una parte, y el retiro de los subsidios vía precio a la producción y consumo de maíz por otro lado.

En este proceso la mayor parte de la sociedad en el campo y la ciudad, ve afectados sus intereses y derechos económicos a cambio de permitir hacer su negocio a reducidos grupos económicamente fuertes y de sacar a flote el maltrecho y exprimido sistema económico nacional.



Los consumidores de la ciudad y del campo, enfrentan la problemática del probable desabasto temporal y encarecimiento del principal alimento de las clases desproveídas, lo cual no está siendo compensado con mejores salarios.

Adicionalmente, este proceso no se está dando de manera natural sino imponiendo e instrumentando a marchas forzadas, a raíz de las presiones internas y externas, así como las fuertes restricciones presupuestales que enfrenta el Gobierno a partir de la canalización de recursos para resolver asuntos como el FOBAPROA (El costo del rescate bancario fue de 81 mil millones de dólares) y la inseguridad que amenazan con hacer inmanejable al país.

La aplicación de políticas de libre mercado, que si bien pueden ser favorables para el interés de la acumulación de capital y la oligarquía financiera nacional y extranjera, e incluso para el desarrollo económico del país en el largo plazo; sin lugar a dudas será de fuertes y devastadoras consecuencias para la mayor parte de productores, consumidores e industriales tradicionales del maíz.

### 9.1.2 División internacional del trabajo

La política aplicada no es de diseño netamente nacional, y encaja a la perfección con el nuevo orden económico mundial y la nueva división internacional del trabajo, donde los países desarrollados abarcan la producción de casi todos los cultivos con mayor peso en la producción de cereales y productos de origen animal, apareciendo como exportadores de granos, en cambio los países agrícolas por tradición, en muchos de los casos se han transformado en importadores netos de granos. Por lo anterior se puede afirmar que esta política ha sido impulsada e inducida por los propios países desarrollados.

Los países desarrollados, con EUA y la CEE a la cabeza, mantienen desde hace mucho tiempo un sistema amplio y efectivo de protección a su sector agrícola, canalizando una mayor cantidad de recursos de los que se pueden orientar en México y otros países pobres hacia el sector. Adicionalmente, los países desarrollados compiten en el mercado internacional ofreciendo precios con DUMPING intrínseco, en virtud del subsidio canalizado a sus agricultores.

### 9.1.3 Apertura comercial

La superficie destinada a la producción de maíz en México disminuirá de manera gradual conforme se incremente la cuota de importaciones libres de arancel y de manera drástica cuando ocurra la liberalización total en el año 2007, estimándose reducciones en el nivel de producción del orden de 20%.

La apertura comercial tenderá a impactar severamente el escenario productivo y social del campo mexicano, dado que su cultivo del maíz abarca más del 50% de la superficie cosechada nacional y ocupa al 56.7% del total de los productores agrícolas.

Sus efectos sin embargo, serán diferenciados según el tipo de agricultura y

productor. En el caso de aquellos que cultivan hasta 2 hectáreas con rendimientos inferiores a una tonelada y que dedican la mayor parte del producto al autoconsumo (66.7% de los productores) las pérdidas serán relativas por su perfil poco comercial. Serán los productores empresariales e intermedios (de 2 y más hectáreas) que comercializan la mayor parte de sus cosechas, los más afectados.

Por lo anterior, es previsible que en los próximos años la tendencia reductiva de la producción como resultado de la liberalización del maíz, se observe sobre todo en unidades productivas empresariales y en estados como Sinaloa y Sonora, revirtiéndose la tendencia observada a principios de la década de los 90.

#### 9.1.4 Participación estatal en la comercialización

La salida del Sector Público del manejo de físicos de maíz, esta relacionada con el alto costo fiscal que esto representaba para el Gobierno Federal, sin embargo los consumidores de tortilla están pagando con creces, el retiro de CONASUPO del abasto de maíz.

Se estima que el consumidor, esta pagando actualmente un sobreprecio de \$0.50 por Kilo de tortilla, con un costo de alrededor de 5 mil millones de pesos anuales, considerando un consumo per cápita diario de 300 gramos de tortilla y una población de 95 millones de habitantes.

El ahorro fiscal anual por el cierre de CONASUPO, se estima es del orden de 6 mil millones de pesos, 30% por concepto del retiro de apoyos vía precio a la producción de maíz y el 70% restante por concepto de suspensión de subsidios al consumo, conceptos que también termina pagando el consumidor de manera adicional a lo señalado en el párrafo previo.

Junto a los efectos positivos del retiro del Estado del manejo de físicos de maíz, puede preverse la presencia de algunos problemas como la ruptura de determinados equilibrios sociales que el modelo anterior mantenía.

La estructura de la demanda primaria de maíz se concentra en pocos compradores o agentes, lo que ante la salida de CONASUPO, podría generar mercados oligopsónicos, con todas las consecuencias que ello implica para productores y consumidores.

La industria molinera de nixtamal, a pesar de que en el corto plazo puede ver mejorados sus ingresos, en el mediano plazo tendrá que enfrentar la competencia desigual con monopolios industriales como son MINSA y MASECA, los cuales se encuentran mucho mejor posesionados del mercado, al poseer infraestructura de almacenamiento y distribución del maíz y al considerar como su principal línea de negocio la harina de maíz en sustitución del maíz grano y la propia industria molinera tradicional.

El vacío social y económico que deja el retiro del Estado de la comercialización, habrá de subsanarse con instrumentos que permitan apoyar a los agricultores al igual

que se hace en países desarrollados y al mismo tiempo permitan proteger a los consumidores de posibles brotes especulativos con el precio del maíz. Habrá de asegurar la "sana competencia" entre los monopolios y tener cuidado con el manejo de la política de cupos de importación.

#### 9.1.5 Política de precios

A lo largo de tres decenios, las políticas agrícolas instrumentadas mostraron su incapacidad para proveer al sector agropecuario de las condiciones mínimas para una eficiente asignación de los recursos disponibles, un crecimiento económico sostenido, una justa y equilibrada distribución de la riqueza, un manejo sustentable de los recursos naturales y una condición de vida digna para la población rural.

Adicionalmente, la estructuración y funcionamiento del sistema político mexicano ha impedido sistemáticamente el establecimiento de un marco de estabilidad y participación que induzca y apoye el surgimiento de políticas públicas sectoriales basadas en genuinos intereses de la Nación y de los diferentes actores económicos de la cadena agroalimentaria y grupos interesados de la sociedad civil.

Por ello, es indispensable e impostergable, disponer de un marco de certidumbre y consenso para la agricultura, a través de una Ley Agrícola, cuyo eje sea el garantizar un ingreso mínimo al agricultor y lo asegure contra una eventual caída de los precios internacionales.

El retiro de precios oficiales de compra al productor de maíz, no tiene precedentes históricos, por tanto es urgente el diseño de una política con horizonte de largo plazo, que de certeza al productor sobre que sembrar y en su caso, la forma en que intervendrá el Gobierno ante una brusca e inesperada caída de los precios internacionales.

Así mismo, por el lado de los precios de venta el Gobierno puede y debe seguir controlando el precio del maíz, mediante el establecimiento de precios límite y un ágil manejo de política de cupos de importación, para abastecer maíz ahí donde existan brotes especulativos.

#### 9.1.6 Política de subsidios

De 1996 a 1999, se canalizaron por concepto de subsidios a la comercialización del maíz alrededor de 31 mil millones de pesos, 49% como apoyo directo al productor vía PROCAMPO, 9% como apoyo a la comercialización vía ASERCA y CONASUPO y el 42% restante como subsidio al consumo de maíz canalizado por CONASUPO por conducto de las industrias molinera y harinera y DICONSA.

La política de subsidios ha consistido en hacerlos más selectivos, disminuirlos o retirarlos. En el caso de subsidios a la producción el Gobierno ha preferido los subsidios directos como PROCAMPO, en tanto que los subsidios vía precio otorgados por CONASUPO y ASERCA están siendo eliminados; por su parte, el subsidio generalizado al consumo de tortilla fue derogado en 1999, permaneciendo

sólo el subsidio dirigido a la población en pobreza extrema otorgado por el FIDELIST.

No se pone en tela de juicio la pertinencia de otorgar subsidios al agro mexicano, cuando se sabe que hasta en los países desarrollados los agricultores no subsisten sin aquéllos. Hay que partir del principio de que las transferencias y los subsidios son indispensables para el crecimiento de la agricultura en cualquier país.

Los problemas principales de los mecanismos para otorgar subsidios son la ausencia de prioridades y su dispersión. Esta resta claridad e impide evaluar su verdadero efecto productivo. Superar esa situación implica, en primer término, concertar una política que oriente las transferencias y los subsidios al incremento de la producción mediante el apoyo a la reconversión productiva, con atención especial en la tecnología y la comercialización. Para ello, se requiere contar con una tipología y un padrón de productores que den mayor flexibilidad y certeza a las instituciones estatales de fomento.

## **9.2 Alternativas**

Con el objeto de contribuir de alguna manera en la ciencia económica, se exponen algunas reflexiones en torno a las acciones que pudieran emprender los propios productores organizados, así como las medidas que pudieran aplicar las Instituciones Gubernamentales del Sector, a efecto de propiciar el menor costo-nación posible en el marco del proceso de liberalización del mercado del maíz.

### **9.2.1 Alternativas para el productor**

A continuación se exponen algunas recomendaciones orientadas hacia el productor individual y organizado de maíz a efecto de instrumentar una estrategia de supervivencia en el nuevo entorno productivo. El propósito es exponer los principales aspectos que deben considerar los productores de granos al comercializar sus cosechas en el actual ambiente de precios de mercado.

Los aspectos expuestos de alguna manera han estado presentes en la práctica de algunas organizaciones campesinas y/o en la política de comercialización aplicada por el gobierno durante los últimos años. Se trata de una recopilación que abarca los temas de mayor importancia para los productores y sus organizaciones.

### **RECOMENDACIONES PARA EL PRODUCTOR DE MAIZ EN MEXICO**

En general la producción de maíz en México se caracteriza por unidades productivas con extensiones reducidas, por lo que es común que en el momento de la cosecha un productor individual, disponga de pequeñas cantidades de producto; por otro lado, los servicios de comercialización como son el transporte, almacenamiento, financiamiento, cobertura de riesgos, etc., requieren de volúmenes mínimos para hacer viable el proceso comercial. Por ello los productores que incursionan en la comercialización tienen mayores posibilidades de éxito si lo hacen organizadamente, que los que lo hacen de manera individual.

Las bodegas de acopio de ANDSA y BORUCONSA fueron transferidas a los productores, por tanto existe la posibilidad de organizarse en torno al almacenamiento de producto y compactar oferta.

La compactación de oferta en la comercialización cobra especial relevancia cuando se intenta aprovechar economías de tamaño en las operaciones, por citar un ejemplo, la tarifa de flete por ferrocarril es notablemente menor si es por tren unitario; sin embargo, un tren unitario supone mover

miles de toneladas, algo inimaginable para productores individuales.

Otras acciones para promover la organización comercial de los productores son los programas de capacitación en temas sobre organización, administración, finanzas, comercialización y otros,

Estar muy atento a las razones principales que hacen que el precio internacional suba o baje, entre esos aspectos deberá revisar los pronósticos de producción de EUA y de las otras regiones importantes que producen maíz, las estimaciones de inventarios finales, las del comercio internacional, etc.

Poner especial atención al mercado nacional, pues le sería útil saber qué tanta producción se espera, ya que cuando la producción es menor a lo programado los precios son mayores; por el contrario, cuando la producción es abundante los precios bajan, pues una mala decisión puede provocar pérdidas, ya que guardar el grano tiene costos de almacenaje y financieros y si no se vendiera a un precio que pague esos costos, podría ser mejor no almacenar.

Comprar coberturas de precio y de esta manera protegerse ante eventuales caídas de precio en el momento de la cosecha, en este aspecto aprovechar las facilidades que ofrece el Gobierno a través de ASERCA.

Para efectuar el proceso comercial, los productores pueden combinar las anteriores acciones con el manejo de esquemas de comercialización, como los que a continuación se describen.

a) Pignoración de cosechas

La pignoración de cosechas es un procedimiento que permite al productor disponer de liquidez y mantener la propiedad del maíz obtenido un crédito prendario y esperar vender el grano en el mejor momento al mejor precio posible; sin embargo al hacer la pignoración se incurre en costos de almacenaje, y en el costo financiero del crédito y a veces puede ser que el precio al que se venda el grano una vez transcurrido el periodo de pignoración no compense el precio que se pudo recibir al momento de la cosecha.

b) Alianza productor/comercializador

Otra manera de hacer la comercialización del maíz, consiste en que el productor o la organización de productores establezca un acuerdo de mutuo provecho con un almacenador/comercializador. El productor pone el capital en forma de grano y el comercializador aporta su experiencia y sus contactos comerciales para vender el grano.

c) Entrega de grano en depósito

Algunas veces el productor cosecha y no quiere vender de inmediato por buenas expectativas de precio en el mediano plazo, tampoco desea pignorar su grano para no incurrir en costo financiero. En esta modalidad, el productor establece con el almacenador un contrato de almacenamiento en depósito y entrega su grano en una bodega habilitada, sin incurrir en uso de créditos prendarios, simplemente se hace la certificación y se asegura el producto agregado de esta manera valor.

d) Contratos de compra-venta o producción bajo contrato

Este es un tipo de negociación que permite asegurar la venta de un producto desde antes de que se coseche, a veces desde la siembra. El productor busca garantizar un mercado de sus productos, mientras que el comprador (normalmente un industrial) asegura el suministro de materia prima para su agroindustria.<sup>1</sup>

f) Formación de empresas consumidoras de maíz

Implica la formación de una empresa en la que industrial y productores son socios. Un ejemplo de este tipo de asociación lo tenemos en la construcción de las plantas para la elaboración de harina de maíz de Mexicali, B.C. Arriaga, Chis. y Mérida Yuc., dónde FOCIR aportó el 20% y el industrial harinero el resto para construir las plantas, y en un plazo máximo de cinco años los productores con aportaciones de maíz obtendrán las acciones pertenecientes a FOCIR.

---

<sup>1</sup> En el caso de MASECA, ha organizado los llamados "Club de Maíz" que ofrece a los productores agrícolas interesados en el cultivo del maíz la compra segura y oportuna de su producto. Algunos requisitos para pertenecer a dichos clubes son: solvencia moral, disponibilidad para realizar innovaciones tecnológicas, unidades de producción con vocación maicera, vías de comunicación accesibles, un radio de 80 Km. de las plantas harineras entre otros. Bajo el esquema del "Club de Maíz" ha permitido que en las zonas cercanas a plantas de Maseca, la agricultura tradicional se convierta en comercial e intensiva.

## 9.2.2 Política Institucional

En el proceso actual de redefinición del papel del Estado Mexicano en la comercialización de maíz, se advierte a la vez una oportunidad y un peligro: la oportunidad de crear una estructura de apoyo a la actividad mucho más eficiente y acorde con los intereses de la mayoría de los productores del país; el peligro de eliminar por completo algunos de los programas o líneas de actividad pública que constituyen elementos indispensables de esa rama de la actividad.

La corriente predominante dentro del Gobierno, es aquella que no le concede un futuro viable a la agricultura del maíz en México y que pugna por cancelar el apoyo oficial al campo, cediéndolo a las fuerzas irrestrictas del mercado internacional.

No se puede apostar a que el mercado resuelva por sí solo los problemas estructurales de la agricultura. El reto de la modernización del campo es transitar a una agricultura más equilibrada mediante políticas diferenciadas que tomen en cuenta la heterogeneidad productiva e incorporen la problemática específica del productor.

Al igual que sus contrapartes de los países del norte, los agricultores comerciales de maíz en México tienen también derecho de realizar sus actividades en el marco de estabilidad que provee un sistema de precios y el nivel de estos últimos tiene que cubrir los costos medios de los productores medianos y pequeños que constituyen la mayoría del sector comercial.

Por su puesto, el precio implica un riesgo para cualquier gobierno: en años de muy buenas cosechas, tendrá que desembolsar una cantidad mucho mayor que el precio real del mercado para cumplir sus obligaciones con los productores. Al respecto nuestra Secretaría de Hacienda se muestra insuficiente en recursos para realizar las compensaciones al nivel requerido, asumir ese sistema de precios se calificaría como suicida.

No obstante lo anterior, se requiere diseñar acorde a nuestras necesidades y capacidades un nuevo sistema nacional para la ordenación del mercado del maíz, el cual sustituya con creces a CONASUPO, sobre las siguientes Bases:

### **PROPUESTA DE BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA NACIONAL PARA LA ORDENACION DEL MERCADO DEL MAIZ**

El Objetivo General es otorgar una transferencia de ingreso a los productores nacionales, que les permita enfrentar la apertura de los mercados agropecuarios y compensar las distorsiones ocasionadas por las transferencias a la agricultura que otorgan otros países, especialmente los desarrollados.

La globalización de los mercados, la apertura comercial y el Tratado Trilateral de Libre Comercio limitarán cada vez más la libertad gubernamental de manipular precios y aranceles o permisos de importación como instrumentos de política agropecuaria. Serán los subsidios directos como PROCAMPO los principales instrumentos de política con que el gobierno contará para intervenir en el sector agropecuario.

En este nuevo escenario de operación, el Gobierno necesariamente habrá enfocarse a cumplir

funciones normativas y de "compensación financiera", para lo cual habrá de desarrollar los mecanismos adecuados.

**Para lograr esto se requiere:**

Que el Gobierno se reserve la facultad de intervenir en el mercado de físicos de maíz, ante la presencia de "imperfecciones del mercado" que impidan la comercialización de cosechas o propicien movimientos especulativos del precio de venta del maíz por falta de abasto.

Mejorar paulatinamente los ingresos de la clase trabajadora, a efecto de compensar el abandono del Estado de la política de abastecer maíz barato y la desaparición del subsidio al consumo de tortilla.

Establecer un esquema de financiamiento a la comercialización de maíz que dé liquidez al mercado, pues hoy está seco debido a la vulnerabilidad de la economía; y que generalice un esquema de certificados de depósito en virtud de que la banca privada no confía en tales certificados, y por ello hoy es inviable realizar pignoración de cosechas.

Manejar con sumo cuidado la política de cupos de importación y para la etapa de liberación total, establecer algún mecanismo de protección que se activen cuando los precios internacionales disminuyan más allá de cierto límite, otorgando un apoyo al productor a efecto de que permita que los mercados internos tengan fluidez y los productores puedan sembrar sus tierras el próximo año.

Promover la especialización de la producción de maíz en México, hacia aquellos nichos de mercado donde somos competitivos<sup>2</sup>, basados en nuestra gran experiencia cultural de producción y preparación de alimentos basados en maíz. La riqueza del maíz en el arte culinario mexicano es inagotable<sup>3</sup> y esto es algo que debe conservarse y aprovecharse comercialmente, hacia el interior del país así como internacionalmente.<sup>4</sup>

Promover la exportación del maíz blanco de Sinaloa, la situación de déficit en la producción de maíz que vive nuestro país, hace que en general el grano mexicano obtenga mejor precio en el mercado nacional que en los mercados internacionales. No obstante, eventualmente puede existir abundancia regional y temporal de maíz blanco (Sinaloa) y una de las alternativas puede ser la exportación.

Creación en México de Cooperativas y Asociaciones Agrícolas como en EUA, destinadas a la compactación de oferta, prestación de servicios de almacenamiento, conservación y traslado, así como actividades de comercialización.

Contar con una tipología y un padrón de productores que den mayor flexibilidad a las instituciones estatales de fomento y, por ende, un nuevo perfil al Estado

Debe definirse una política clara y general de precios agrícolas para los próximos cinco años:

**Propuesta de Política de Precios y Subsidios**

La desaparición de subsidios vía precio al productor de maíz, deberá compensarse a través del incremento de PROCAMPO.

Fijar los precios de los granos básicos conforme a una fórmula clara, automática y justa, alineándolos con sus respectivas referencias internacionales y manteniendo la protección y el fomento a los agricultores en un grado acorde con los objetivos de mantener ocupación de tierras e incrementar la productividad.

La determinación del subsidio estaría en función de un **Ingreso Meta o Precio objetivo** predeterminado, quitando el efecto de la inflación, dicho precio objetivo se fijaría con base en los siguientes elementos:

---

2 Bajo un enfoque de competitividad, un análisis comparativo en costos de la mayoría de regiones del país y de los Estados Unidos da resultados poco favorables para México. No obstante esta característica no es la única que puede lograr competitividad, ya que si se marca claramente la diferenciación del grano para atender nichos de mercado, puede resultar tal vez la única salida económica viable para los productores de grano del centro y sur del país.

3 Actualmente y con motivo de la globalización mundial, la comida mexicana, presenta una etapa de expansión, un ejemplo de esta conquista gastronómica del mundo se da en los EUA en donde los norteamericanos se están dejando conquistar con mucho gusto. En muy pocos años han ampliado ese reducido menú que consistía en hamburguesas, hot dogs y pollo frito, todo con papas fritas y salsa catsup para adoptar, primero la pizza y después la comida mexicana en los almuerzos escolares, niños y grandes ahora consumen salsa y guacamole (y la llaman por su nombre en español no hay traducción aunque la llamen como quieran) y saben de enchiladas, tacos, quesadillas, chiles rellenos y frijoles.

4 Véase Sánchez Rodríguez Guillermo, Martínez Mendoza Fernando y López Ibarra Luis Angel. "Oportunidades de Desarrollo del Maíz Mexicano". FIRA Boletín Informativo. vol. XXX, num. 309, octubre de 1998.

- Subsidios en el exterior
- Grado de distorsión de los precios internacionales
- Seguridad alimentaria y disponibilidad de divisas
- Pleno empleo de tierras nacionales susceptibles de cultivar

El precio objetivo regiría durante **cinco años**, con objeto de otorgar certidumbre al productor para la toma de decisiones de inversión de mediano plazo. Un **aspecto fundamental** es el otorgar apoyos **tomando en cuenta los que ya reciben los productores actualmente**, que varía substancialmente de región a región y dependiendo de la tecnología utilizada, para que éstos fueran descontados del "precio objetivo".

**Antes de la siembra** el productor **ya conocería el ingreso meta** por tonelada y la magnitud de cualquier otro tipo de subsidio que ya reciben los productores por la vía de insumos; el precio de mercado al que se venderá el producto no se conocerá con exactitud (dependerá del precio internacional vigente en el momento de la cosecha más gastos de internación); sin embargo, utilizando los precios de futuros se pueden estimar los precios domésticos regionales y, consecuentemente, se contará con un subsidio directo preliminar. Al final de la cosecha se harían los ajustes necesarios.

Esto permitirá otorgar plena certidumbre a productores e inversionistas y hacerlo compatible con el TLC. Sin embargo, esto implica comprometer recursos presupuestales más allá de un año fiscal, lo que tiene implicaciones jurídicas sobre el presupuesto anual de Egresos de la Federación. Una propuesta para solucionar este punto es hacer una especie de "FARM BILL" o Ley Agrícola en México<sup>5</sup>.

### 9.3 Consideraciones finales

Los planteamientos vertidos en el presente trabajo, pretenden ser las líneas generales cuyo desarrollo ulterior concreten en su caso, en una política de apoyo al cultivo del maíz realista, integral y congruente con la aplicación del resto de instrumentos de Política Agrícola, asumiendo además los retos que implica el desarrollo regional y los cambios en el patrón de cultivos.

El monto de los recursos presupuestales disponibles para transferencias de todo tipo es limitado, por ello es necesario eficientar al máximo su utilización.

En la problemática reciente en la comercialización del maíz, continúan prevaleciendo los problemas de antaño, el productor nacional ignora consciente ó inconscientemente las reglas del juego de corto plazo y persiste la incertidumbre en el mediano plazo; es prioritario que antes de la siembra el productor conozca el **ingreso meta**, otorgar subsidios **tomando en consideración los que ya reciben los productores** y garantizar la aplicación de las políticas **durante un período de tiempo preestablecido**.

---

<sup>5</sup> Una Ley Agrícola en sí misma, no garantiza el surgimiento del consenso y la certidumbre; sería un instrumento que tendería a crear las condiciones para avanzar hacia la formulación, aprobación y operación de verdaderas políticas públicas para el campo. El proceso de discusión y aprobación de la ley, favorecería el establecimiento de un terreno público, hoy inexistente, para la participación, disputa y acuerdo entre los diferentes poderes, actores y sujetos involucrados en la problemática, para la formulación del programa agrícola de mediano plazo, que por mandato de ley, tendría que operar la administración pública federal.



## ANEXO ESTADISTICO

**SUPERFICIE COSECHADA, RENDIMIENTO Y PRODUCCION DE MAIZ EN LOS PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES 1993/94-1994/95**

Miles de hectáreas, ton/ha. y miles de toneladas

AÑO/CONCEPTO	PAIS										
	EUA	CHINA	BRASIL	C. EUROPA	MEXICO a/	ARGENTINA	INDIA	CANADA	SUDAFRICA	OTROS	MUNDIAL
<b>1993/94 b/</b>											
SUPERFICIE COSECHADA	25,474	30,240	1,410	15,240	7,751	4,800	24,430	12,380	1,070	99,205	222,000
RENDIMIENTO	6.32	3.15	19.86	1.93	2.49	2.13	0.42	0.39	8.79	1.58	2.38
PRODUCCION	160,954	95,380	28,000	29,363	19,276	10,200	10,300	4,883	9,400	160,846	528,602
<b>1994/95</b>											
SUPERFICIE COSECHADA	29,509	21,150	14,190	3,710	8,091	2,500	6,100	960	2,950	45,060	134,220
RENDIMIENTO	8.70	4.69	2.61	7.63	2.10	4.36	1.50	7.34	1.64	1.96	4.16
PRODUCCION	256,621	99,280	36,982	28,298	16,994	10,900	9,120	7,043	4,845	88,460	558,543
<b>PROMEDIO 1993-1995</b>											
SUPERFICIE COSECHADA	27,492	25,695	7,800	9,475	7,921	3,650	15,265	6,670	2,010	72,133	178,110
RENDIMIENTO	7.51	3.92	11.24	4.78	2.30	3.25	0.96	3.87	5.22	1.77	3.27
PRODUCCION	208,788	97,330	32,491	28,831	18,135	10,550	9,710	5,963	7,123	124,653	543,573

a/ Año Oferta

b/ Estas cifras difieren de las publicadas en el Anuario Estadístico de Producción y Comercialización de Maíz 1994 debido a que se utilizó información actualizada por el USDA

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estadística Agropecuaria, SAGAR, con información del Anuario Estadístico de Producción y Comercialización de Maíz 1995

**CONASUPO**  
**PROGRAMAS DE COMPRAS NACIONALES DE MAIZ POR ENTIDAD FEDERATIVA**  
**(Toneladas)**

PROGRAMA N°	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81
CICLO AGRICOLA	P-V 88/89	O-I 89/90	P-V 90/90	O-I 90/91	P-V 91/91	O-I 91/92	P-V 92/92	O-I 92/93	P-V 93/93	O-I 93/94	P-V 94/94	O-I 94/95	P-V 95/95	O-I 95/96	P-V 96/96	O-I 96/97	P-V 97/97	O-I 97/98	P-V 98/98
PERIODO	OCT/89-ABR/90	MAY-SEPT/90	OCT/90-ABR/91	MAY-SEPT/91	OCT/91-ABR/92	MAY-SEPT/92	OCT/92-ABR/93	MAY-SEPT/93	OCT/93-ABR/94	MAY-SEPT/94	OCT/94-ABR/95	MAY-SEPT/95	OCT/95-ABR/96	MAY-SEPT/96	OCT/96-ABR/97	MAY-SEPT/97	OCT/97-ABR/98	MAY-SEPT/98	OCT/98-ABR/99
AGUASCALIENTES	196		22,382		10,889		24,441		19,337		14,142		9,058		2,668				
BAJA CALIFORNIA			71		314		5,781		17,599		39,511		15,960		16,366		9,321		
BAJA CALIFORNIA SUR	7,628	4,213	22,842	33,991	42,532	79,053	10,923	74,399	18,972	82,961	7,324	17,600	6,528	43,646	36,581	21,997	12,259	11,771	
CAMPECHE	36,608		48,280		26,818		55,046		80	38,427	158	65,809	129	27,534	489	49,894	49,633		39,580
CHIAPAS	514,962	8,650	524,294	10,834	433,163	14,357	653,314	16,644	600,997	13,423	562,858	8,777	322,300	4,594	423,835		334,949		440,548
CHIHUAHUA	207,207		360,520		557,331		785,270		743,630		472,685		117,121		168,731		253,335		194,464
COAHUILA	297	165	4,598	3,557	7,576	15,740	12,484	24,056	59,172	20,737	23,428	193	27						
COLIMA	30,815		28,226	27	21,536		25,505	47	26,196	370	27,881		7,628		16,351		10,609		
DURANGO	4,634	3,295	63,623		36,374		79,159	969	59,409		64,216		10,029		21,535		1,485		
GUANAJUATO	6,165		77,158		37,270		134,280		339,091		303,367		9,094		19,602				
GUERRERO	5,367		3,917		6,726		29,902		24,361		20,418		9,445		2,144		582		
HIDALGO	15	3	12,492	14	3,124	3	26,240	195	35,115	72	28,501	137	855		1,060				
JALISCO	154,221		410,655		415,085		730,034		913,539		1,067,005		78,489		236,949		311,249		36,551
MEXICO	67,744	38,268	270,643	3,346	180,226	732	261,595		184,168		200,486		44,600		175,455		238,953		14,062
MICHOACAN	25,709	364	79,594		68,719		147,189		232,398		289,131		33,744		60,556				
MORELOS	5		363		1,288		12,524		8,901		7,283		1,697		190				
NAYARIT	60,592	8,529	68,136	537	74,019	7,664	82,294	7,334	78,319	20,239	108,335	1,789	22,470	1,668	67,141		594	469	
NUEVO LEON	1,023	8,711	8,453	24,487	10,311	23,140	7,695	47,971	5,089	63,493	5,069	9,002	774		997				
OAXACA	11,860		3,806		3,536	580	18,588	401	18,724	1,060	9,033	459	4,095		5,478				
PUEBLA	20,789		130,709		77,624		169,261		123,448		82,790		11,427		84,860		15,819		
QUERETARO	16,937		62,429		32,503		85,576		79,241		128,601		2,569		18,425		879		
QUINTANA ROO	1,382		1,843		840		1,638		1,278		271		3,223		799		1,683		
SAN LUIS POTOSI	325		14,900		16,310	981	13,123	327	4,007	757	12,535	27	2,278		3,491				80
SINALOA	8,072	149,296	18,128	524,258	24,492	839,881	64,719	2,276,917	6,358	2,506,278	15,316	810,662	27,387	397,703	22,012	1,779,026		1,140,511	
SONORA	13,542	645	157,047	11,709	126,307	28,421	329,355	45,242	355,393	26,131	52,567	1,687	41,118	4,508	177,690		132,732		
TABASCO	6,538	43	7,508	49	13,085	234	14,009	907	11,664	1,892	8,713	403	4,904	495	6,225		521		
TAMAULIPAS	1,090	455,665	19,023	166,736	23,577	479,257	54,981	668,976	29,563	1,062,903	40,160	535,668	7,821	3,412	9,376				
TLAXCALA	12,873		58,598		28,158		118,844		76,215		100,015		29,577		55,025		23,785		
VERACRUZ	33,189	15,624	62,375	512	67,689	13,546	86,648	1,915	62,717	3,656	86,389	2,470	11,490	313	36,766	716	11,685		55
YUCATAN	5,361		6,279		4,022		13,026		8,452		9,817		6,472		2,845		5,105		99
ZACATECAS	282		45,528		5,018		41,646		27,241		32,053		5,223		12,149		632		
<b>T O T A L</b>	<b>1,255,428</b>	<b>693,471</b>	<b>2,594,290</b>	<b>780,057</b>	<b>2,156,642</b>	<b>1,509,350</b>	<b>4,107,106</b>	<b>3,405,891</b>	<b>4,206,286</b>	<b>3,820,496</b>	<b>3,655,519</b>	<b>1,389,003</b>	<b>858,987</b>	<b>458,828</b>	<b>1,718,030</b>	<b>1,801,739</b>	<b>1,408,489</b>	<b>1,202,751</b>	<b>728,445</b>

**PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES DE MAIZ**  
**AÑO OFERTA**  
(miles de toneladas)

ENTIDADES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
JALISCO	2,222	2,333	1,478	2,098	2,034	2,048	1,866	1,765	1,810	1,535	2,229	2,314	2,421	2,404	2,114	2,230	2,329	2,081
MEXICO	1,875	2,003	1,738	2,055	2,184	2,310	2,034	1,886	710	1,179	2,398	1,757	1,901	1,234	1,563	2,146	2,250	2,310
CHIAPAS	1,200	1,570	1,512	1,560	1,192	1,457	1,382	1,138	993	1,128	1,095	996	1,606	1,610	1,138	1,696	1,519	1,501
SINALOA	151	68	60	149	165	182	179	100	210	296	622	898	2,071	2,883	2,301	1,852	2,156	2,708
MICHOACAN	782	948	568	927	777	839	853	844	840	644	906	976	921	1,090	1,045	1,278	1,115	1,103
PUEBLA	953	1,125	473	506	972	1,016	500	554	571	877	1,094	1,021	1,179	1,024	874	1,071	1,145	873
VERACRUZ	766	996	645	664	748	633	492	660	739	758	728	898	870	877	907	1,101	1,186	1,181
GUERRERO	578	615	56	639	738	806	472	787	870	971	821	785	981	913	762	1,118	1,086	860
TAMAULIPAS	704	762	638	800	759	796	406	869	547	616	445	722	1,172	1,298	818	223	133	261
GUANAJUATO	384	451	34	720	508	505	506	434	411	408	667	533	793	1,259	1,018	819	752	558
OAXACA	450	550	213	338	486	487	274	344	522	538	470	425	529	609	609	728	703	634
CHIHUAHUA	107	631	204	353	259	357	320	399	250	236	436	740	948	880	487	304	412	688
HIDALGO	310	344	32	371	357	382	321	334	338	341	449	407	479	362	442	414	427	463
SONORA	71	238	110	98	89	189	283	202	206	113	358	265	447	532	447	703	775	443
ZACATECAS	195	399	244	460	358	286	306	381	280	191	459	217	244	246	277	297	302	230
TLAXCALA	236	252	179	154	305	338	188	302	120	276	305	262	380	254	310	297	328	217
OTROS	1,229	1,457	994	1,422	1,158	1,195	1,142	1,230	992	1,037	1,459	1,433	1,708	1,802	1,882	1,503	1,686	1,792
<b>TOTAL</b>	<b>12,192</b>	<b>14,738</b>	<b>9,178</b>	<b>13,315</b>	<b>13,069</b>	<b>13,836</b>	<b>11,525</b>	<b>12,227</b>	<b>10,409</b>	<b>11,142</b>	<b>14,940</b>	<b>14,848</b>	<b>18,649</b>	<b>19,276</b>	<b>16,994</b>	<b>17,780</b>	<b>18,305</b>	<b>17,903</b>

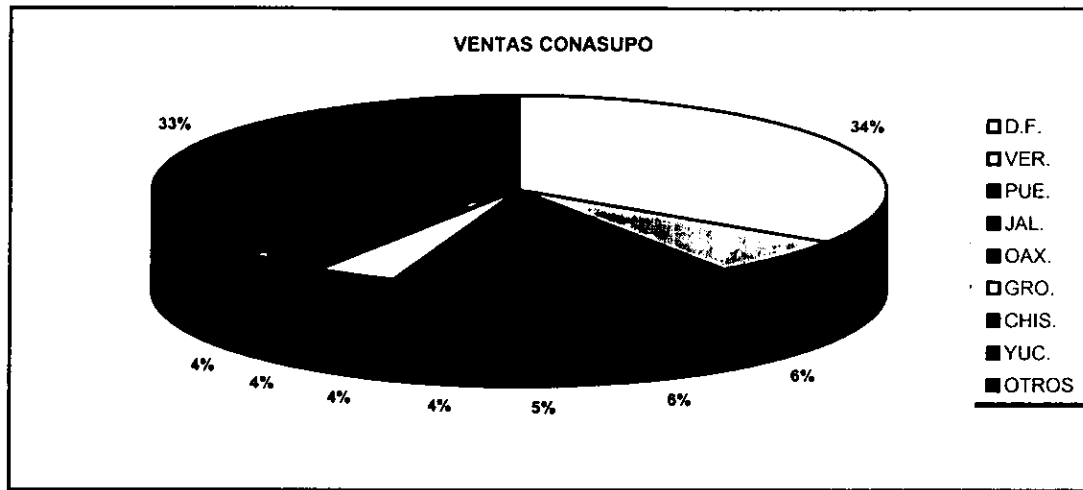
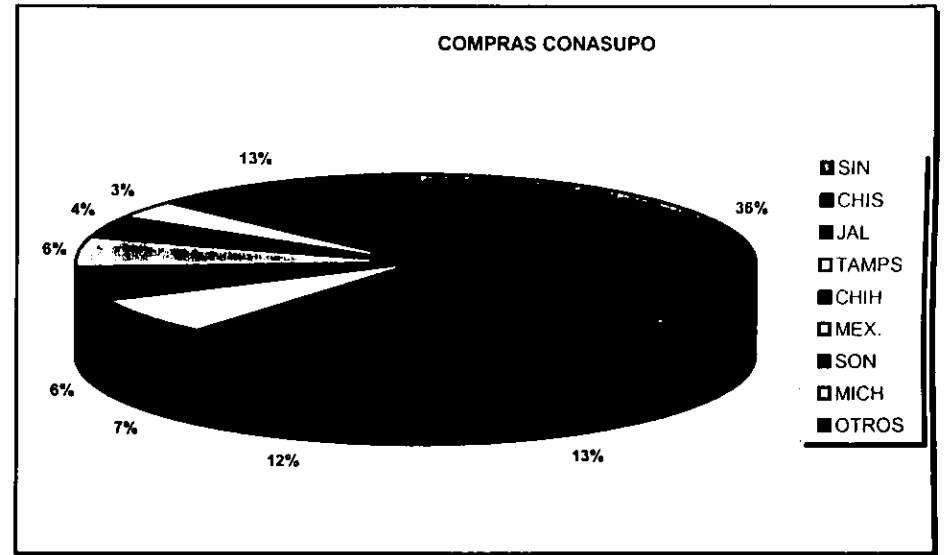
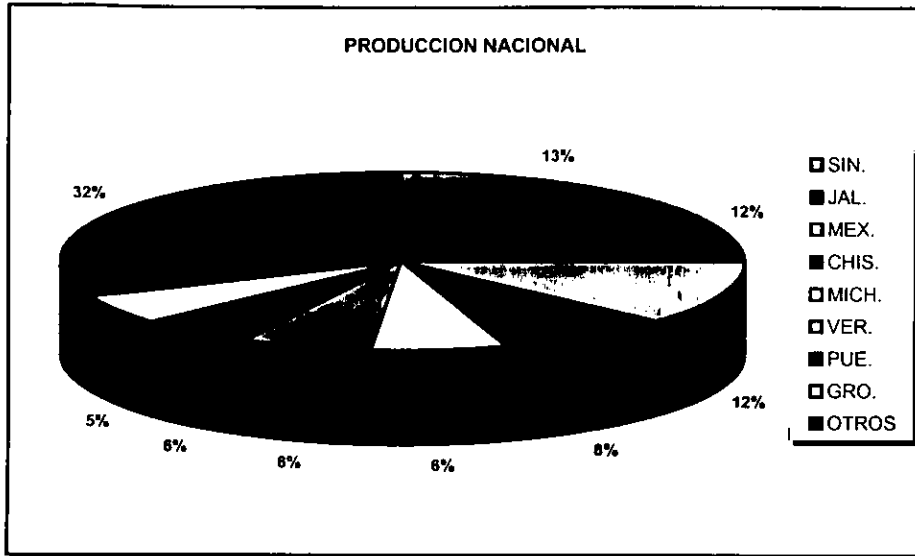
Fuente : S A G A R

**C O N A S U P O**  
**COMPRAS NACIONALES DE MAIZ POR PERIODO 1980-1998**  
**PRINCIPALES ENTIDADES**  
**(toneladas)**

ENTIDADES	PROM. 80/84	%	ENTIDADES	PROM. 85/89	%	ENTIDADES	PROM. 90/94	%	ENTIDADES	1995	1996	1997	1998 *	PROM. 95/98	%
1. TAMAULIPAS	468,482	21.7	1. CHIAPAS	508,802	26.9	1. SINALOA	1,284,555	20.6	1. SINALOA	822,115	425,067	1,801,038	1,103,000	1,037,805	36.7
2. JALISCO	368,860	17.1	2. TAMAULIPAS	330,141	17.2	2. TAMAULIPAS	633,767	12.4	2. CHIAPAS	468,937	386,922	311,223	340,008	376,773	15.2
3. CHIAPAS	337,353	17.6	3. CHIHUAHUA	231,059	12.2	3. JALISCO	617,319	11.6	3. JALISCO	616,564	171,253	332,074	224,732	336,156	11.7
4. MEXICO	251,304	5.1	4. JALISCO	224,467	11.6	4. CHIHUAHUA	580,357	12.3	4. CHIHUAHUA	81,798	93,298	333,894	201,821	177,703	6.0
5. CHIHUAHUA	160,473	7.2	5. MEXICO	146,269	5.9	5. CHIAPAS	562,935	13.0	5. MEXICO	184,592	44,344	194,624	226,012	162,393	5.0
6. PUEBLA	136,419	1.8	6. PUEBLA	119,248	1.0	6. GUANAJUATO	329,992	1.7	6. SONORA	48,279	71,237	199,178	114,119	108,203	2.6
7. MICHOACAN	135,078	2.8	7. NAYARIT	80,672	3.3	7. SONORA	274,134	3.7	7. TLAXCALA	94,934	30,066	53,749	24,358	50,777	0.7
8. ZACATECAS	109,298	0.9	8. DURANGO	77,814	0.7	8. MEXICO	211,256	4.2	8. CAMPECHE	39,678	49,199	41,156	51,109	45,286	0.8
9. NAYARIT	97,972	1.9	9. MICHOACAN	74,411	0.7	9. PUEBLA	114,821	1.2	9. BAJA CALIFORNIA	22,271	51,598	57,048	48,200	44,779	0.8
10. SONORA	95,825	2.9	10. SONORA	58,638	1.3	10. NAYARIT	90,011	0.8	10. TAMAULIPAS	563,899	10,307	8,214		194,140	3.9
11. GUANAJUAT	95,708	1.4	11. VERACRUZ	53,370	0.5	11. BAJA CALIFORNIA S	76,809	0.5	11. MICHOACAN	208,440	45,764	26,697		93,634	1.4
12. DURANGO	95,072	0.8													
OTROS	427,305	19.0	OTROS	362,714	18.7	OTROS	952,278	18.2	OTROS	511,836	172,791	203,521	48,783	234,233	15.4
<b>T O T A L</b>	<b>2,224,712</b>	<b>100.0</b>	<b>T O T A L</b>	<b>1,927,160</b>	<b>100.0</b>	<b>T O T A L</b>	<b>5,230,812</b>	<b>100.0</b>	<b>T O T A L</b>	<b>3,663,343</b>	<b>1,551,846</b>	<b>3,562,416</b>	<b>2,382,142</b>	<b>2,789,937</b>	<b>100.0</b>

\* CONSIDERA LAS SIGUIENTES AUTORIZACIONES PARA SINALOA: 820 MIL + 83 MIL + 200 MIL, Y PARA EL RESTO EL ACUMULADO EN EL AÑO + EL PROGRAMADO PARA AGOSTO - DICIEMBRE

PRINCIPALES ESTADOS EN LA PRODUCCION DE MAIZ Y COMERCIALIZACION DE CONASUPO  
1995-1998



**EVOLUCION DE LA APORTACION DE MAIZ DE SINALOA Y SONORA  
A LA PRODUCCION NACIONAL EN EL PERIODO 1990-1996**

AÑO AGRICOLA	SINALOA		SONORA		SUBTOTAL		NACIONAL	
	SUPERFICIE SEBRADA (HA)	PRODUCCION (TON)	SUPERFICIE SEBRADA (HA)	PRODUCCION (TON)	SUPERFICIE SEBRADA (HA)	PRODUCCION (TON)	SUPERFICIE SEBRADA (HA)	PRODUCCION (TON)
1990	121,458	317,517	38,323	119,401	159,781	436,918	7,917,518	14,635,439
1991	219,213	821,000	103,725	393,714	322,938	1,214,714	7,730,038	14,251,500
1992	304,330	960,109	85,355	291,271	389,685	1,251,380	8,002,675	16,929,342
1993	406,600	2,449,096	109,256	456,659	515,600	2,905,755	8,247,607	18,125,263
1994	472,202	2,762,275	123,568	542,981	695,700	3,305,256	9,196,478	18,235,826
1995	378,346	2,027,474	99,121	457,480	477,467	2,484,954	9,079,636	18,352,856
1996	305,188	1,696,177	173,905	836,442	479,093	2,532,619	8,639,045	18,025,952
1990	1.53	2.17	0.48	0.82	2.01	2.99	100.00	100.00
1991	2.84	5.76	1.34	2.76	4.18	8.52	100.00	100.00
1992	3.80	5.67	1.07	1.72	4.87	7.39	100.00	100.00
1993	4.93	13.51	1.32	2.52	6.25	16.03	100.00	100.00
1994	5.13	15.15	1.34	2.98	6.47	18.13	100.00	100.00
1995	4.17	11.05	1.09	2.49	5.26	13.54	100.00	100.00
1996	5.53	9.41	2.01	4.64	5.54	14.05	100.00	100.00

**CONASUPO**  
**APOYO A PRODUCTORES DE MAIZ A TRAVES DE ASERCA**  
(MILES DE PESOS / TONS.)

AÑO MES	PRECIO COMPRA CONASUPO	PRECIO INDIFERENCIA PIZP	CUOTA VARIABLE P/TONELADA	CUOTA FIJA P/TONELADA	APOYO P/TONELADA	VOLUMEN (TONS)	IMPORTE			
							APOYO	INTERESES	SECADO	TOTAL
<b>1996</b>										
NOVIEMBRE	1,033.0	837.3	195.7	56.8	252.5	136,163	34,373.0	-		34,373.0
DICIEMBRE	1,010.1	789.7	220.4	56.8	277.2	503,366	139,535.0	1,683.2		141,218.2
<b>TOTAL 1996</b>						<b>639,529</b>	<b>173,908.0</b>	<b>1,683.2</b>	<b>-</b>	<b>175,591.2</b>
<b>1997</b>										
ENERO	1,230.7	1,028.4	202.3	56.8	259.1	339,205	90,579.1	1,655.2		92,234.3
FEBRERO	1,212.7	1,039.6	173.1	56.8	229.9	181,268	42,309.7	159.2		42,468.9
MARZO	1,241.0	1,137.5	103.5	56.8	160.3	122,370	19,613.8	-		19,613.8
ABRIL	1,249.0	1,106.2	142.8	56.8	199.6	40,322	8,048.0	-		8,048.0
<b>SUBTOTAL</b>						<b>683,165</b>	<b>160,550.6</b>	<b>1,814.4</b>	<b>-</b>	<b>162,365.0</b>
MAYO	1,246.2	1,018.5	227.7	112.5	340.2	122,414	40,924.8	680.0	2,448.2	44,053.0
JUNIO	1,250.1	1,019.8	230.3	112.5	342.8	476,592	163,403.5	4,185.4	9,531.8	177,120.7
JULIO	1,269.2	956.4	312.8	104.2	417.0	271,412	113,177.1	851.3	3,659.0	117,687.4
AGOSTO	1,258.3	1,044.7	213.6	89.7	303.3	48,646	14,755.2	157.6	103.0	15,015.8
SEPTIEMBRE	1,252.5	1,024.1	228.4	98.3	326.7	23,125	7,554.9	121.7	144.0	7,820.6
<b>SUBTOTAL</b>						<b>942,189</b>	<b>339,815.5</b>	<b>5,996.0</b>	<b>15,886.0</b>	<b>361,697.5</b>
OCTUBRE	1,315.0	982.2	332.8	112.5	445.3	131,000	58,332.0	9,218.8	2,620.0	70,170.8
NOVIEMBRE	1,305.8	1,104.6	201.2	73.2	274.4	238,514	65,454.3			65,454.3
DICIEMBRE	1,319.1	1,092.7	226.4	73.2	299.7	576,524	172,758.0			172,758.0
<b>SUBTOTAL</b>						<b>946,038</b>	<b>296,544.3</b>	<b>9,218.8</b>	<b>2,620.0</b>	<b>308,383.1</b>
<b>TOTAL 1997</b>						<b>2,571,392</b>	<b>796,910.4</b>	<b>17,029.2</b>	<b>18,506.0</b>	<b>832,445.6</b>
<b>TOTAL 1996-97</b>						<b>3,210,921</b>	<b>970,818.4</b>	<b>18,712.4</b>	<b>18,506.0</b>	<b>1,008,036.8</b>
<b>1998</b>										
ENERO	1,312.5	1,073.8	239	73.2	311.9	318,921.1	99,460.9	-		99,460.9
FEBRERO	1,335.6	1,080.6	255	73.2	328.3	15,581.8	5,115.3	-		5,115.3
MARZO	1,323.0	1,118.4	205	73.2	277.8	21,661.0	6,018.4	-		6,018.4
ABRIL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>SUBTOTAL</b>						<b>356,164</b>	<b>110,594.6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>110,594.6</b>
MAYO	1,315.0	1,101.6	213	140.0	353.4	114,224.0	40,362.6			40,362.6
JUNIO	1,315.0	1,118.7	196	93.3	289.6	227,911.0	66,003.0			66,003.0
JULIO	1,315.0	1,128.1	187	140.0	326.9	340,579.0	111,344.0			111,344.0
AGOSTO	1,315.0	1,053.0	262	140.0	402.0	165,280.0	66,441.7			66,441.7
SEPTIEMBRE	1,315.0	1,128.8	186	140.0	326.2	37,732.0	12,309.0			12,309.0
<b>SUBTOTAL</b>						<b>885,726</b>	<b>296,460.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>296,460.4</b>
<b>TOTAL 1998</b>						<b>1,241,890</b>	<b>407,055.1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>407,055.1</b>
<b>TOTAL 1996-98</b>						<b>4,452,811</b>	<b>1,377,874</b>	<b>18,712</b>	<b>18,506</b>	<b>1,415,092</b>

NOTAS 1998: JULIO, AGOSTO Y SEPTIEMBRE NO CONSIDERA PRIMA FIJA DE \$ 140 PARA TAMAULIPAS.

CIFRAS PRELIMINARES PARA MAYO-AGOSTO.

EL APOYO DE ENERO-SEPTIEMBRE FUE PAGADO POR ASERCA.

PARA OCTUBRE-DICIEMBRE LOS APOYOS FUERON ADMINISTRADOS Y PAGADOS POR ASERCA.



## ABASTO PROMEDIO DE MAIZ CONASUPO A LA INDUSTRIA MOLINERA

ESTADO	MUNICIPIOS	CIUDADES					OTRAS LOCALIDADES		TOTAL NACIONAL	
		NUM	MOLINEROS		ABASTO		MOLINOS	Kg	MOLINOS	Kg
			NUM	%	Kg	%				
BAJA CALIFORNIA	4	4	298	100	1,108,450	100			298	1,108,450
BAJA CALIFORNIA SUR	2	2	5	100	15,100	100			5	15,100
CAMPECHE	8	5	186	89	286,320	90	24	30,695	210	317,015
CHIAPAS	51	13	282	68	755,232	71	134	308,591	416	1,063,823
COAHUILA	14	6	445	98	1,154,960	95	11	62,662	456	1,217,622
DISTRITO FEDERAL	62	45	1,049	98	16,691,265	99	17	153,075	1,066	16,844,340
DURANGO	15	2	195	66	481,108	73	100	174,548	295	655,656
GUANAJUATO	28	22	360	98	471,045	98	8	10,400	368	481,445
GUERRERO	26	12	363	89	1,337,760	91	48	139,800	411	1,477,560
HIDALGO	31	12	123	73	340,855	75	45	112,500	168	453,355
JALISCO	88	30	442	73	2,046,794	88	164	285,088	606	2,331,882
MEXICO	29	11	125	71	439,647	61	51	277,371	176	717,018
MICHOACAN	69	21	784	76	1,467,820	79	243	381,892	1,027	1,849,712
MORELOS	32	12	191	73	1,007,271	84	72	188,713	263	1,195,984
OAXACA	31	5	71	44	151,140	43	91	197,350	162	348,490
PUEBLA	57	10	93	27	334,560	23	248	1,145,914	341	1,480,474
QUERETARO	12	3	41	22	97,404	22	144	338,346	185	435,750
SAN LUIS POTOSI	39	8	355	82	495,240	81	77	117,600	432	612,840
SONORA	9	7	30	94	52,150	96	2	2,025	32	54,175
TAMAULIPAS	3	3	76	100	464,960	100			76	464,960
TLAXCALA	28	8	62	54	130,700	62	52	79,325	114	210,025
VERACRUZ	59	25	330	66	994,744	71	169	404,932	499	1,399,676
YUCATAN	89	12	550	67	912,100	71	272	368,630	822	1,280,730
ZACATECAS	44	9	308	70	721,575	72	134	285,220	442	1,006,795
<b>TOTAL</b>	<b>830</b>	<b>287</b>	<b>6,764</b>	<b>76</b>	<b>31,958,200</b>	<b>86</b>	<b>2,106</b>	<b>5,064,677</b>	<b>8,870</b>	<b>37,022,877</b>

## ANEXO 9

**MAIZ, COTIZACIONES DE PRECIO EN LA BOLSA DE CHICAGO**  
(USD/TON)

MES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enero	90.38	91.17	101.62	85.67	118.88	91.52	142.62	105.31	108.23	84.64
Febrero	92.59	94.53	104.09	83.58	114.57	91.87	147.22	110.34	105.78	82.38
Marzo	96.29	97.80	105.28	86.27	110.34	95.18	154.60	119.91	104.83	87.70
Abril	104.01	100.59	99.54	90.41	105.00	97.93	178.79	117.82	98.03	86.41
Mayo	107.66	95.86	100.58	88.34	104.21	101.13	194.90	111.18	95.76	86.21
Junio	108.72	94.27	100.64	85.85	105.40	107.38	184.87	104.79	90.14	
Julio	105.46	93.73	91.96	93.06	90.59	112.95	178.07	96.18	85.29	
Agosto	99.41	98.20	86.25	93.50	86.31	111.43	143.42	103.36	73.99	
Septiembre	88.59	97.78	86.92	92.79	86.64	117.82	133.86	103.89	80.26	
Octubre	85.86	98.75	82.29	97.97	85.02	126.92	112.12	110.12	87.84	
Noviembre	86.59	95.54	83.29	107.92	84.92	129.39	105.10	108.56	86.61	
Diciembre	89.18	96.82	84.03	114.83	87.46	134.44	105.02	105.43	84.45	
Promedio	96.23	96.25	93.87	93.35	98.28	109.83	148.38	108.07	91.77	85.47

**MAIZ, PRECIO REAL DE COMPRA CONASUPO\***  
(PESOS/TON)

MES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enero	1,863.21	2,140.52	2,041.89	1,923.87	1,789.27	1,299.10	1,763.14	1,417.02	1,303.67	1,114.29
Febrero	1,822.85	2,103.88	2,017.05	1,906.99	1,780.12	1,245.60	1,725.76	1,375.81	1,277.82	1,099.51
Marzo	1,790.53	2,074.29	1,997.61	1,896.59	1,771.05	1,176.11	1,852.28	1,396.16	1,258.76	1,089.39
Abril	1,765.49	2,054.07	1,978.54	1,886.31	1,762.08	1,089.54	1,962.81	1,354.17	1,233.08	1,085.93
Mayo	1,735.15	2,034.24	1,966.80	1,876.13	1,519.44	1,420.66	2,245.57	1,394.58	1,223.36	1,083.68
Junio	1,697.24	2,151.23	1,952.90	1,864.07	1,511.82	1,376.48	2,092.94	1,397.20	1,214.50	
Julio	2,295.94	2,133.76	1,941.47	1,856.11	1,505.78	1,348.97	2,058.58	1,391.45	1,202.90	
Agosto	2,258.67	2,119.42	1,927.92	1,846.26	1,498.30	1,327.18	1,879.41	1,376.06	1,191.45	
Septiembre	2,226.14	2,096.88	1,912.36	1,832.64	1,487.94	1,300.69	1,745.43	1,359.13	1,172.43	
Octubre	2,326.22	2,178.73	1,992.18	1,824.95	1,366.74	1,673.11	1,723.99	1,274.55	1,155.87	
Noviembre	2,265.47	2,128.39	1,976.34	1,817.32	1,358.73	1,632.81	1,471.33	1,349.68	1,170.30	
Diciembre	2,194.67	2,077.71	1,947.56	1,802.25	1,346.89	1,825.03	1,436.08	1,345.00	1,142.43	
PPP**	2,136.69	2,112.89	1,973.18	1,860.99	1,540.45	1,371.30	1,722.44	1,383.22	1,221.71	1,108.92

\* Deflactado con el INPC, base enero de 1990 = 100

\*\* Ponderado con el volumen mensual de compra CONASUPO

**TIPO DE CAMBIO**  
(PESOS/USD)

MES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enero	2.73	2.97	3.10	3.20	3.34	6.20	7.45	7.81	8.45	10.22
Febrero	2.75	2.98	3.11	3.21	3.35	6.20	7.61	7.96	8.52	9.91
Marzo	2.78	3.00	3.12	3.22	3.37	6.85	7.52	7.99	8.52	9.63
Abril	2.82	3.01	3.12	3.23	3.38	6.10	7.40	7.97	8.48	9.50
Mayo	2.85	3.02	3.13	3.24	3.39	6.20	7.41	7.90	8.88	9.35
Junio	2.87	3.03	3.13	3.26	3.40	6.30	7.55	7.94	9.04	
Julio	2.89	3.05	3.14	3.27	3.41	6.20	7.58	7.83	8.89	
Agosto	2.90	3.06	3.15	3.28	3.43	6.30	7.56	7.76	9.33	
Septiembre	2.91	3.07	3.15	3.29	3.44	6.36	7.55	7.77	10.26	
Octubre	2.93	3.08	3.16	3.31	3.45	7.20	8.01	8.36	10.10	
Noviembre	2.95	3.09	3.17	3.32	3.46	7.49	7.88	8.22	9.98	
Diciembre	2.96	3.10	3.18	3.33	5.00	7.75	7.87	8.07	9.94	
Promedio	2.86	3.04	3.14	3.26	3.54	6.60	7.62	7.96	9.20	9.72

**INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR**  
(BASE 1994 = 100)

MES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enero	54.20	68.90	81.20	90.40	97.20	107.10	162.56	205.54	236.93	281.98
Febrero	55.40	70.10	82.20	91.20	97.70	111.70	166.35	209.00	241.08	285.77
Marzo	56.40	71.10	83.00	91.70	98.20	118.30	170.01	211.60	243.90	288.43
Abril	57.20	71.80	83.80	92.20	98.70	127.70	174.85	213.88	246.19	289.35
Mayo	58.20	72.50	84.30	92.70	99.20	133.03	178.03	215.83	248.15	289.95
Junio	59.50	73.30	84.90	93.30	99.70	137.30	180.93	217.75	251.08	
Julio	60.60	73.90	85.40	93.70	100.10	140.10	183.50	219.65	253.50	
Agosto	61.60	74.40	86.00	94.20	100.60	142.40	185.94	221.60	255.94	
Septiembre	62.50	75.20	86.70	94.90	101.30	145.30	188.92	224.36	260.09	
Octubre	63.40	76.10	87.30	95.30	101.80	148.30	191.27	226.15	263.82	
Noviembre	65.10	77.90	88.00	95.70	102.40	151.96	194.17	228.68	268.49	
Diciembre	67.20	79.80	89.30	96.50	103.30	156.92	200.39	231.89	275.04	
Promedio	60.11	73.75	85.18	93.48	100.02	135.01	181.41	218.83	253.68	287.10

**MAIZ, PRECIO DE COMPRA CONASUPO EN SU EQUIVALENTE EN DOLARES**  
(USD/TON)

MES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enero	159.75	213.93	230.42	234.67	224.42	96.77	165.91	160.88	157.63	132.57
Febrero	158.13	213.14	230.05	233.86	223.61	96.77	162.79	155.78	156.01	136.68
Marzo	156.43	212.35	229.53	232.92	222.82	87.59	180.71	159.45	155.48	140.78
Abril	154.70	211.37	229.09	232.05	222.02	98.36	199.92	156.77	154.38	142.63
Mayo	153.07	210.53	228.73	231.27	191.74	131.45	232.72	164.32	147.42	144.87
Junio	151.84	224.27	228.22	230.34	191.06	129.37	216.21	165.34	145.45	
Julio	207.61	223.32	227.78	229.50	190.39	131.45	214.85	168.39	147.99	
Agosto	206.61	222.44	227.34	228.59	189.67	129.37	199.29	169.37	140.92	
Septiembre	206.04	221.50	226.91	227.76	189.01	128.14	188.37	169.31	128.20	
Octubre	216.84	231.99	237.42	226.93	173.81	148.61	177.53	148.76	130.23	
Noviembre	215.74	231.39	236.44	226.04	173.21	142.86	156.37	161.92	135.73	
Diciembre	214.94	230.94	235.70	225.23	120.00	159.35	157.79	166.77	136.33	
Promedio	183.48	220.60	230.64	229.93	192.65	123.34	187.70	162.26	144.65	139.51

\* Deflactado con el INPC, base enero de 1990 = 100

**MAIZ, PRECIO NOMINAL DE COMPRA CONASUPO\***  
(PESOS/TON)

MES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Enero	435.49	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,236.00	1,256.00	1,332.00	1,355.00
Febrero	435.49	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,238.00	1,240.00	1,328.46	1,355.00
Marzo	435.49	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,358.00	1,274.00	1,323.95	1,355.00
Abril	435.49	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,480.00	1,249.00	1,309.12	1,355.00
Mayo	435.49	636.00	715.00	750.00	650.00	815.00	1,724.00	1,298.00	1,309.12	1,355.00
Junio	435.49	680.00	715.00	750.00	650.00	815.00	1,633.00	1,312.00	1,315.00	
Julio	600.00	680.00	715.00	750.00	650.00	815.00	1,629.00	1,318.00	1,315.00	
Agosto	600.00	680.00	715.00	750.00	650.00	815.00	1,507.00	1,315.00	1,315.00	
Septiembre	600.00	680.00	715.00	750.00	650.00	815.00	1,422.00	1,315.00	1,315.00	
Octubre	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,070.00	1,422.00	1,243.00	1,315.00	
Noviembre	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,070.00	1,232.00	1,331.00	1,355.00	
Diciembre	636.00	715.00	750.00	750.00	600.00	1,235.00	1,241.00	1,345.00	1,355.00	
PPP**	569.37	668.13	727.44	750.00	663.39	753.40	1,364.12	1,300.13	1,323.22	1,355.00

Precio promedio ponderado

## BIBLIOGRAFIA



## Bibliografía.

Carlos Montañez, Horacio Aburto. Maíz, Política Institucional y Crisis Agrícola, Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural. México, Ed. Nueva Imagen, 1979.

Galarza Mercado, Juan Manuel. Coord. Act., Situación Actual y Perspectiva de la Producción de Maíz en México 1990-97, México, SAGAR- USDA, Octubre 1997.

Téllez Kuenzler, Luis. La Modernización del sector agropecuario y forestal, Una visión de la modernización de México, México, D.F., F.C.E. 1994.

García Zamora, Rodolfo. "Crisis agrícola y nuevos subsidios al campo", en Ochoa, E. y Lorey, A. (compiladores). 1a. De. UAM-Azcapotzalco. México 1994.

Emmerich, Gustavo Ernesto. Desigualdades y libre comercio en América del Norte en El Tratado de Libre Comercio. Texto y Contexto, México, UAM-Iztapalapa, 1993.

Rubio, Blanca. "La vía agroexportadora-neoliberal en América Latina y el nuevo orden agrícola internacional" en Encinas, A. El campo mexicano al fin del milenio. México, Espasa Calpe Editores, 1995.

Diego Quintana, Roberto S. "El paradigma neoliberal rural y las reformas agrarias en México". Cuadernos agrarios. Nueva Epoca. No. 11-12. Neoliberalismo y campo, México 1995.

Appendini. De la milpa a los tortilleros, México, Ed. El Colegio de México, 1991.

Barrera, B. N., Ortiz y S. Medellín. "Un reducto de la abundancia en el caso excepcional de la milpa en plan de Hidalgo, Veracruz" en C. Hewitt de Alcantara, De El Colegio de México, 1992.

Calva, J. L. Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano, Fontamara, México 1991.

Hibon, A. B Triomphe, M. A. López-P y L. Saad. La producción de maíz de temporal en México tendencias, restricciones y retos tecnológicos e institucionales para los investigadores, México, Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (Documento de trabajo 92-93, Economía) 1992.

Museo Nacional de Culturas Populares, El maíz fundamento de la cultura popular mexicana, México, Secretaría de Educación Pública/García Valdez Editores, 1987.

Reyes, P. El maíz y su cultivo, México, A: G: T: Editor, 1990.

Warman, Arturo. La historia de México, un bastardo, maíz y capitalismo México, Fondo de Cultura Económica (Sección de obras de historia), 1988.

Popol Vuh. Antiguas historias de los indios quichés de Guatemala, (Sepan cuantos), México, Editorial Porrúa, 1975.

Subsecretaría de Planeación, Dirección General de Estudios del Sector Agropecuario, Comercialización de Granos en EE. UU., SAGAR, México, 1997.

Martínez Saldaña, Tomás. Ideología del Desarrollo Rural, Centro de Estudios del Desarrollo Rural, Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas, Montecillo, Estado de México, 1993.

T. Martínez S., J. Trujillo A., F. Bejarano G. (Compiladores). Agricultura Campesina, Orientaciones Agrobiológicas y Agronómicas Sobre Bases Sociales Tradicionales vs Tratado de Libre Comercio, Centro de Estudios del Desarrollo Rural, Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas, Montecillo, Estado de México, 1994.

Obregón Díaz, Carlos Federico. Controversias Macro-económicas Contemporáneas, México, Editorial Trillas, 1989.

Fritscher Mundt, Magda, El TLC, el GATT y la Reforma Agrícola en México

### **Hemerografía.**

Sánchez Rodríguez Guillermo, Martínez Mendoza Fernando y López Ibarra Luis Angel. "Oportunidades de Desarrollo del Maíz Mexicano". FIRA Boletín Informativo. vol. XXX, num. 309, octubre de 1998.

División de Planeación. Situación Actual y Perspectivas de la Producción de Maíz". FIRA Boletín Informativo. vol. XXVIII, num. 288, noviembre de 1996.

"Decreto que establece un subsidio al maíz para consumo humano de precio controlado", Diario Oficial de la Federación. México, 31 de Mayo de 1996.

"Acuerdo que establece los mecanismos para entregar un apoyo a la comercialización de maíz blanco nacional, cosecha ciclo primavera-verano 1996", Diario Oficial de la Federación. México, 14 de Marzo de 1997.

"Decreto por el que se da por terminado el otorgamiento del subsidio canalizado por conducto de las industrias molineras y harinera a la tortilla de maíz para consumo humano de precio controlado", Diario Oficial de la Federación. México, 31 de Diciembre de 1998.

"Decreto por el que se ordena la extinción del organismo público descentralizado denominado CONASUPO", Diario Oficial de la Federación. México, 24 de Mayo de 1999.

León López, Arturo. "La política agrícola de la Unión Europea". Comercio Exterior. vol. 44, núm. 4. México, abril de 1994.

Hewitt de Alcantará Cynthia. "La economía política del maíz en México". Revista Comercio Exterior, vol. 41, núm. 10. México, octubre de 1991

Gavaldón Enciso Enrique y Ceceñas Esquivel Javier. "La política agrícola de Estados Unidos". Revista Comercio Exterior, vol. 40, núm. 12. México, diciembre de 1990

Gómez Oliver, Luis. "El papel de la agricultura en el desarrollo de México" Revista Estudios Agrarios, año 2 núm. 3, México, abril-julio 1996, pp. 33-84.

Barros C. Y Buenrostro M. "El maíz nuestro sustento". Arqueología Mexicana, Revista Bimestral, mayo-junio de 1997. Volumen V, Número 25 pp 7 a 13.

Falck, Melba. "El sector agrícola en Japón". Revista Comercio Exterior, México, abril de 1994.

Trápaga Delfín, Yolanda. "La Ronda Uruguay y la Agricultura: un balance inicial". El Cotidiano No. 61. Marzo-abril. UAM-Azcapotzalco, México 1994.

"Reglamento de la Ley de Comercio Exterior". Diario Oficial de la Federación. México, 27 de julio de 1993.

"Reglamento de la Ley de Comercio Exterior". Diario Oficial de la Federación. México, 30 de diciembre de 1993.

Claridades Agropecuarias, PROCAMPO 1994-1998. ASERCA-SAGAR México, Diciembre 1998. Revista.

Solís Rosales, Ricardo. "Precios de Garantía y Política Agraria, Un análisis de largo plazo". Revista Comercio Exterior, vol. 40 núm. 10, México, octubre de 1990, pp. 923-937.

Josling Tim. "El TLC y la agricultura: una revisión de las repercusiones económicas". Revista Economía Mexicana, Nueva Epoca, núm. especial, México, junio, 1993

Martínez Fernández Rosales, Braulio. "Los Precios de Garantía en México". Revista Comercio Exterior, vol. 40 núm. 10, México, octubre de 1990, pp. 938-942.

Gordillo de Anda, Gustavo. "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global, Hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo". Revista Comercio Exterior, vol. 40 núm. 9, México, septiembre de 1990, pp. 803-815.

Salinas de Gortari, Raúl. "El Campo Mexicano ante el Reto de la Modernización". Revista Comercio Exterior, vol. 40 núm. 9, México, septiembre de 1990, pp. 816-829.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993

Declaración de Roma sobre la seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación.

VECTOR Casa de Bolsa S.A. de C.V. "Reporte Diario de los Mercados Financieros" México, D.F. 12 de octubre de 1999.